

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
TEISĖS FAKULTETO
KONSTITUCINĖS TEISĖS KATEDRA**

RIMGAUDAS KVIKLYS
PARLAMENTO TEISĖS IR VALSTYBĖS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ STUDIJŲ PROGRAMA

VYRIAUSYBĖS ĮGALIOJIMŲ KONSTITUCINĖS RIBOS

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas –
Doc. dr. Elena Vaitiekienė

Vilnius, 2009

TURINYS

ĮVADAS	3
1. VYRIAUSYBĖ KAIP AUKŠČIAUSIOJI VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJA	6
1.1. Vyriausybės samprata ir požymiai	6
1.2. Lietuvos Respublikos Vyriausybės istorinė raida 1918 – 1992 m.	11
2. VYRIAUSYBĖS INSTITUTAS LIETUVOS KONSTITUCINĖJE TEISĖJE	16
2.1. Vyriausybės sudarymas	16
2.2. Vyriausybės konstituciniai ir įstatyminiai įgaliojimai	25
2.3. Vyriausybės įgaliojimų grąžinimas ir atsistatydinimas	37
3. LIETUVOS RESPUBLIKOS VYRIAUSYBĖS SANTYKIAI SU KITOMIS VALSTYBĖS VALDŽIOS INSTITUCIJOMIS	43
3.1. Vyriausybės santykiai su Respublikos Prezidentu	44
3.2. Vyriausybės santykiai su Seimu	48
IŠVADOS	57
LITERATŪROS SĄRAŠAS	59
SANTRAUKA LIETUVIŲ KALBA	66
SANTRAUKA ANGLŲ KALBA	67

IVADAS

1992 m. spalio 25 d. tautos referendumu priimtoje Lietuvos Respublikos Konstitucijoje reglamentuota valstybės valdžios institucijų sistema, pagrįsta demokratinėms valstybėms būdingu valdžių padalinimo principu, kuris jose tiesiogiai neminimas. Konstitucijos 5 straipsnyje teigiama, jog „Valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas“.¹ Tai labai prasmingas Konstitucijos straipsnis, kuris reiškia, jog kiekvienai valdžios institucijai nustatyta jos paskirtį atitinkanti kompetencija, lemianti tos valstybės valdžios institucijos vietą tarp kitų valdžios institucijų, jos įgaliojimų ribas ir santykį su kitų valdžios institucijų įgaliojimais. Svarbu ir tai, jog Konstitucijoje įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžios yra atskirtos bei savarankiškos, nes kiekvienai iš šių valdžių Konstitucija apibrėžia veiklos sritį ir nustato atitinkamus įgaliojimus tam tikriems tikslams pasiekti.

Tačiau valdžių savarankiškumas, atskyrimas, jų pusiausvyra dar nereiškia, jog jos visiškai atskirtos ir nesusijusios viena su kita jokiais ryšiais. Institucijų savarankiškumas, jų vykdomų funkcijų apibrėžtumas nepaneigia jų sąveikos, nes institucija, įgyvendindama savo funkcijas, derina veiksmus su kitomis institucijomis.

Visuotinai pripažįstama, jog vienos iš valstybės valdžią įgyvendinančių institucijų – Lietuvos Respublikos Vyriausybės, kaip aukščiausiosios kolegialios vykdomosios valdžios, reikšmė ir vaidmuo šiandien vis labiau pabrėžiamas ir akcentuojamas. Manytume, kad tai lemia Lietuvoje susiklostęs gana sudėtingas ir prieštaringas socialinių, ekonominių, teisinių pokyčių laikotarpis. Lietuvos Respublikos Vyriausybės reikšmė ypač padidėjo dėl būtinumo skubiai spręsti įvairius aktualius klausimus su kuriais tiesiogiai susiduriama. Todėl šiai kolegialiai vykdomajai valdžiai tenka labai svarbi vieta valstybės valdžios institucijų sistemoje, nes jos vykdoma veikla nemaža dalimi lemia valstybingumo raidą.

Valstybė gali egzistuoti be prezidento, o autoritarinėse valstybėse – dažnai net ir be parlamento, tačiau jokia valstybė negali egzistuoti be teisminės valdžios ir be vyriausybės.²

Temos aktualumas ir problematika. „Vyriausybės įgaliojimų konstitucinės ribos“ temos pasirinkimą pirmiausiai lėmė Lietuvos Respublikos Vyriausybės instituto išskirtinumas, svarbumas bei jo vaidmens ir politinės reikšmės didėjimas valstybės valdžių sistemoje. Vyriausybės, kaip kolegialaus, aukščiausio, vykdomojo – tvarkomojo organo konstitucinė prigimtis valstybėje, lemia ypatingą vietą valstybės valdžios institucijų sistemoje. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, palyginus su kitomis, gilią konstitucingumo tradicijas turinčių valstybių (pvz., Vokietijos Federacinės Respublikos, Japonijos, Prancūzijos Respublikos) konstitucijomis, Vyriausybės apibrėžimas nepateiktas. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 91 straipsnyje tik glaustai pasakyta, jog „Vyriausybę sudaro Ministras

¹ Lietuvos Respublikos Konstitucija//Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.

² Birmontienė T. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda: kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007. P. 242-243.

Pirmininkas ir ministrai“.

Daugumos valstybių konstitucijos tik pačiu bendriausiu būdu apibrėžia vyriausybės konstitucinius įgaliojimus. Pavyzdžiui, Prancūzijos Konstitucijos 20 straipsnio pirmoje dalyje įtvirtinta, jog „Vyriausybė nustato ir įgyvendina Tautos politiką“.³

Temos pasirinkimui nemažai įtakos turėjo ir aktualūs klausimai, susiję su Lietuvos Respublikos Vyriausybės sudarymu, įgaliojimų grąžinimu ir atsistatydinimu, pagrindinėmis veiklos kryptimis, ginčais, neretai kylančiais dėl Vyriausybės kompetencijos ribų neaiškumo. Išsiaiškinus minėtus klausimus galima geriau suvokti šios valstybės valdžios institucijos padėtį valstybės valdžios institucijų sistemoje.

Iš pirmo žvilgsnio gali pasirodyti, jog ši tema jau ne kartą buvo nagrinėta įvairių autorių darbuose bei išsemta, nieko naujo nebepasakanti ir pan. Be to, Vyriausybės ir kitų valstybės valdžios institucijų įgaliojimų ir veiklos teisinio reguliavimo atitikties Konstitucijai klausimai, buvo ne vienos Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nagrinėtos bylos tyrimo dalykas. Konstitucinis Teismas, nagrinėdamas šias bylas, vadovavosi Konstitucijoje įtvirtintu valdžių padalijimo principu, saugojo ir gynė tiek įstatymų leidžiamosios valdžios, tiek vykdomosios valdžios institucijų įgaliojimus. Tačiau nuolatos keičiantis ir sudėtingėjant Lietuvos ekonominei, socialinei padėčiai susiduriame su valstybės valdžios institucijų teisinės padėties, kompetencijos, santykių problemomis. Juk valstybės valdžių santykiai nuolatos yra visuomenės dėmesio centre.

Daugiausiai problemų kyla Lietuvos Respublikos Vyriausybei sąveikaujant su kitomis valstybės valdžios institucijomis, pavyzdžiui, Vyriausybei vykdančią Konstitucijos nustatytą užsienio politiką kartu su Respublikos Prezidentu, arba Seimui perduodant dalį savo kompetencijos, kai Vyriausybė nedetalizuoja įstatymų, o pradeda reguliuoti tokius santykius, kurie yra įstatyminio reguliavimo dalykas. Atsižvelgiant į šias problemas kyla tokie klausimai: ar Lietuvos Respublikos Vyriausybės konstitucinių įgaliojimų įgyvendinimas nekelia grėsmės kitų valstybės valdžią vykdančių institucijų konstituciniams įgaliojimams? Kas lemia, kad tam tikroje srityje kyla ginčai dėl Vyriausybės įgaliojimų ribų nustatymo? Kokios pasekmės atsiranda „peržengus“ (viršijus) Vyriausybės įgaliojimų konstitucines ribas? Kokie Lietuvos valstybės valdžios institucijų santykiai dažniausiai yra konfliktų dėl Vyriausybės teisinės padėties ar kompetencijos priežastis?

Pastebima, jog artėjant Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimams neretai pasvarstoma, kas po to laukia Vyriausybės. Visuomenėje ir žiniasklaidoje diskutuojama apie tai, jog išrinkus Respublikos Prezidentą Vyriausybė turės grąžinti įgaliojimus, ir apie tai, jog ji turės atsistatydinti. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatyme nerasime sąvokų „Vyriausybės įgaliojimų grąžinimas“ ir „Vyriausybės atsistatydinimas“ definicijų, kurios nėra identiškos ir sukelia visai skirtingas teises

³ Mesonis G., Jarašiūnas E. Užsienio šalių konstitucijos. Antrasis leidimas. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2004. P. 12.

pasekmes. Kartais vartojamos abi šios sąvokos, suteikiant joms analogišką prasmę. Taip kartais kalba ne tik žiniasklaida, bet ir kai kurie ministrai bei Seimo nariai. Ar tikrai Vyriausybės įgaliojimų grąžinimas išrinkus Respublikos Prezidentą reiškia, jog Vyriausybė turės atsistatydinti?

Tokia susiklosčiusi situacija lemia poreikį paanalizuoti Lietuvos Respublikos Vyriausybės (taipogi glaustai apžvelgiant užsienio valstybių vyriausybių) teisinę padėtį, konstitucinius įgaliojimus, nemažai dėmesio skiriant Vyriausybės santykiams su kitomis valstybės valdžios institucijomis. Siekiant geriau išanalizuoti Lietuvos Respublikos Vyriausybės kompetenciją, darbe reiktų atskleisti jos sampratą, požymius bei trumpai apžvelgti istorinę raidą. Kadangi Vyriausybė yra svarbiausia vykdomosios valdžios įgyvendinimo institucija, tačiau jos teisinė padėtis iki šiol tebėra savotiška, manytume, jog būtina aptarti ir panagrinėti Vyriausybės sudarymą.

Nors užsienio autorių, nagrinėjusių vienu ar kitu aspektu, ar bent epizodiškai palietusių Lietuvos Respublikos Vyriausybės konstitucinius įgaliojimus yra tik pavieniai, tačiau Lietuvos konstitucinės teisės mokslininkų yra ne vienas, daugiau ar mažiau analizavusių šią temą savo darbuose. Taigi šiame darbe daugiausiai remsimės Egidijaus Šileikio, Egidijaus Jarašiūno, Alvydo Pumpučio, Gedimino Mesonio ir kitų autorių darbais, bei išsamiai analizuosime Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudenciją, susijusią su šia tema.

Tyrimo objektas. Vyriausybės įgaliojimai įtvirtinti Lietuvos Respublikos Konstitucijoje.

Tyrimo dalykas. Aukščiausios, kolegialios, vykdomosios – tvarkomosios šalies institucijos konstitucinių įgaliojimų įgyvendinimas Lietuvos valstybės valdžių sistemoje.

Darbo tikslas. Kompleksiškai išanalizuoti Vyriausybės konstitucinius įgaliojimus, atibojant nuo kitų valstybės valdžią vykdančių institucijų kompetencijos, teoriniais bei praktiniais aspektais.

Siekiant užsibrėžto darbo tikslo, keliami tokie šio **tyrimo uždaviniai**:

- remiantis Lietuvos ir užsienio šalių literatūra atskleisti Vyriausybės sampratą ir požymius;
- apžvelgti Vyriausybės instituto istorinę raidą;
- išanalizuoti teoriniu bei praktiniu aspektais Vyriausybės konstitucinius įgaliojimus ir santykius su kitomis Lietuvos valstybės valdžios institucijomis atsižvelgiant į Konstitucinio Teismo išaiškinimus;
- nustatyti sąvokų „Vyriausybės įgaliojimų grąžinimas“ ir „Vyriausybės atsistatydinimas“ esmę.

Tyrimo metodai. Atliekant tyrimą daugiausiai remiamasi šiais metodais: istoriniu, mokslinės literatūros, teisinių norminių aktų sisteminės analizės, apibendrinimo bei sukaupotos ir apdorotos medžiagos palyginimo, vertinimo ir kitais metodais.

Darbo naujumas. Lietuvos literatūroje nėra išsamios analizės Vyriausybės įgaliojimų konstitucinės ribos tema.

Darbo struktūra. Darbą sudaro įvadas, dėstomoji dalis, kuri susideda iš trijų skyrių, suskirstytų į poskyrius, išvados. Darbo pabaigoje yra pateiktas naudotos literatūros sąrašas, bei santrauka lietuvių kalba ir anglų kalba.

1. VYRIAUSYBĖ KAIP AUKŠČIAUSIOJI VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJA

1.1. Vyriausybės samprata ir požymiai

Šiuolaikinėje konstitucinės teisės teorijoje Vyriausybės institucija suprantama įvairiai, dažnai Vyriausybė įvardijama kaip aukščiausioji kolegiali vykdomosios valdžios institucija. Bendriausiais bruožais Vyriausybė suvokiama kaip viena iš pagrindinių valstybės institucijų, susidedanti iš aukšto rango politikų (paprastai vadinamų ministrais), vadovaujančių ministerijoms (su kai kuriomis išimtimis).

Pastebime, jog nei Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, nei Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatyme Vyriausybės definicijos nėra, tačiau visuotinai bendrai žinoma, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybė yra Lietuvos Respublikos ministrų kabinetas. Ją sudaro Ministras Pirmininkas, vadovaujantis Vyriausybės veiklai ir ministerijoms vadovaujantys ministrai. Šis sąrašas yra išsamus ir baigtinis.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnio pirmoje dalyje įtvirtinta, jog „valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas“.⁴ Taigi Vyriausybė yra vykdomoji valstybės valdžios institucija, į kurios sudėtį įeina Ministras Pirmininkas ir ministrai (Konstitucijos 91 straipsnis), todėl ji dar vadinama kolegialia vykdomosios valdžios institucija.

Vyriausybės sąvoką aiškino ir Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 1998 m. sausio 10 d. nutarime. Jame konstatuota, jog „Vyriausybė yra vykdomoji tvarkomoji šalies institucija, vykdanči įstatymus ir kitus teisės aktus, tvarkanti krašto reikalus“.⁵ E. Jarašiūnas, remdamasis Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo minėtame nutarime pateiktais išaiškinimais, jog „Lietuvos vykdomosios valdžios sistemoje Vyriausybė, įgyvendinanti valstybinį valdymą, užima išskirtinę vietą“ bei „Vyriausybė – kolegiali bendros kompetencijos institucija“, mano, jog „taip apibrėžiamas šios institucijos statusas Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarime“.⁶ Pažymėtina, jog Vyriausybės statusas kiekvienoje valstybėje priklauso nuo daugelio aplinkybių. Labiausiai jis išryškėja visuomenėje, kur yra susiklosčiusios teisės tradicijos bei valdymo forma. Tokios aplinkybės tiesiogiai lemia Vyriausybės formavimo tvarką, jos atskaitomybę ir pavaldumą, kompetenciją, įtaką valstybės valdžios sistemoje.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 1997 m. birželio 17 d. nutarime konstatavo, jog „Vyriausybė įgyvendina vykdomąją valdžią, jos galias apibrėžia Konstitucija ir įstatymai. Vyriausybė

⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucija//Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.

⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 1998, Nr. 5-99.

⁶ Jarašiūnas E. Valstybės valdžios institucijų santykių problemos konstitucinėje justicijoje: daktaro disertacija: socialiniai mokslai, teisė (01 S). Vilnius: Lietuvos teisės akademija, 1999. P. 75.

savo veikloje turi vadovautis demokratijos, teisėtumo bei viešumo principais (Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 4 straipsnis). Vykdomosios valdžios teisėtumo principas reikalauja, jog jos veikla būtų grindžiama teise. Tai reiškia, jog Vyriausybė pagal jai suteiktą kompetenciją turi atlikti tam tikrus veiksmus ir susilaikyti nuo tokių veiksmų, kurie teisės normų nėra leidžiami⁷.

Remdamiesi aukščiau išdėstytais teiginiais, galime teigti, jog Vyriausybė, būdama aukščiausioji valstybės valdžios vykdomoji institucija Lietuvoje, įgyvendinanti vykdomąją valdžią šalyje ir vadovaujanti šios sistemos institucijoms bei koordinuojanti jų veiklą, užima vieną iš svarbiausių pozicijų vykdomosios valdžios institucijų sistemoje.

Audrius Bakaveckas mano, jog kiekvienu atveju Vyriausybę galima apibrėžti kaip valstybės instituciją, kuri įgyvendina vykdomąją valdžią ir užtikrina saugumą pagal įstatymą bei papročius. Autorius suformuluoja tokį Vyriausybės apibrėžimą: „Vyriausybė – Respublikos Prezidento ir Seimo sudaroma aukščiausioji, kolegiali vykdomosios valdžios institucija, kuri organizuoja valstybės vadovo priimtų dekretų ir Seimo įstatymų įgyvendinimą ir valstybės valdžios institucijų sistemoje yra po Respublikos Prezidento ir Seimo“.⁸

Kartu teisės praktikoje, priešingai negu konstitucinės teisės doktrinoje, neretai Lietuvos Respublikos Vyriausybė sutapatinama su jos veiklą aptarnaujančiu aparatu, kuris dirba Vyriausybės rūmuose. Vyriausybės ir jos minėto aparato sutapatinimą iš dalies lemia tai, jog Vyriausybei priskiriamos išimtinai vykdomosios valdžios funkcijos. Tuo tarpu išplėstinis Konstitucijos normų interpretavimas duoda pagrindo daryti išvadą, jog Vyriausybė kartu yra ir politinė institucija, kurios veikla priklauso nuo Seime dominuojančių frakcijų arba jų koalicijų, susikūrusių Seimo rinkimus laimėjusių politinių partijų pagrindu, palaikymo.⁹

E. Šileikis, bendrais aspektais vertindamas Vyriausybės institutą, pažymi, jog „Vyriausybės nariai, ne tiek dispozityviai įgalioti, kiek imperatyviai įpareigoti rengti įstatymų projektus ir dispozityviai įgalioti kontrasignuoti Respublikos Prezidento dekretus lemia daugelio įstatymų ir vienasmenio valstybės vadovo sprendimų turinį (nekalbant apie tai, kad Vyriausybė, vykdydama valdymo funkciją, sprendžia daugelį konstituciškai neįvardytų klausimų, t.y. „tvarko krašto reikalus“), galima teigti, kad ši institucija realiai yra tarsi „valdžios smagratis“, o jos vadovo(MP) pareigybė – iš esmės labiausiai veiksmingos politinės karjeros viršūnė“.¹⁰

Anksčiau minėtiems autoriams pritaria ir A. Pumputis, analogiškai apibrėždamas Vyriausybę

⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. birželio 17 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. rugpjūčio 31 d. nutarimo Nr. 1169-22 „Dėl specialaus Vyriausybės vertybinių popierių aukciono“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos valstybės išdo įstatymo 1 straipsnio 2 daliai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 21 straipsnio 5 punktui ir Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos 1995 m. valstybės biudžeto ir atskaitymų į savivaldybių biudžetus normatyvų bei dotacijų patvirtinimo“ 4 straipsniui“//Valstybės žinios. 1997, Nr. 58-1351.

⁸ Bakaveckas A. Lietuvos vykdomoji valdžia. Vilnius: Eugrimas, 2007. P. 297.

⁹ Jovaišas K. Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras/2 dalis. Vilnius: Teisės institutas, 2002. P. 173.

¹⁰ Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 475.

kaip vykdomąją tvarkomąją šalies instituciją, vykdančią įstatymus ir kitus teisės aktus, tvarkančią krašto reikalus. Be to, A. Pumputis pastebi ir daro išvadą, jog žmonės ar žmonių grupės visada siekia priversti Vyriausybę vykdyti jų interesus. Politika ir interesai yra neatskiriami. Todėl literatūroje autoriai neretai Vyriausybę apibūdina kaip instituciją, vykdančią specifinius atskirų grupių interesus.¹¹

Tuo tarpu E. Šileikis, atsižvelgdamas į Lietuvos valstybės 1922 m. Konstitucijos nuostatą „Vyriausybę sudaro Respublikos Prezidentas ir Ministerių Kabinetas“ ir į dabartinį konstitucinį terminą „Vyriausybė“, kuriuo vadinama konkreti valdžios institucija, mano, jog ją tikslinga būtų suprasti neformaliai. E. Šileikis terminą „Vyriausybė“ pateikia keturiais požiūriais, o būtent: siauruoju požiūriu Vyriausybę supranta kaip specialią kolegialią instituciją, įgyvendinančią valstybės valdžios valdymo funkcijos „smaigalį“, nesvarbu kaip pavadintą ir iš ko sudarytą; platesniuoju požiūriu Vyriausybę įvardija kaip keletą pagrindinių konstitucinio lygmens valstybės valdžios institucijų, kurios pagal tradicinį valstybės valdžios funkcijų atibojimą savaime neįkūnydamos įstatymų leidybos, iš principo priskirtinos prie valdymo funkcijos, nesvarbu, kaip jos pavadintos, ir ar viena jų yra kolegiali, o kita – vienasmenė; plačiausiuoju požiūriu Vyriausybę traktuoja kaip visas valdymo funkciją atliekančias institucijas, kurias koordinuoja šią funkciją įkūnijanti kolegiali institucija; ir visų plačiausiuoju požiūriu Vyriausybę įvardija kaip visas konstitucinio lygmens valstybės institucijas, gebančias pagal savo įgaliojimus atitinkamai suvereniai dalyvauti priimant ir įgyvendinant esminius valstybinei bendruomenei sprendimus.¹² E. Šileikis, neneigdamas visiškai nė vieno pateikto požiūrio pagrįstumo čia pat mano, jog pateiktas „platesnysis“ požiūris šiuo metu nėra pakankamai pagrįstas, nes Konstitucija akivaizdžiai siaurina Vyriausybės sampratą iki jos konkrečios institucinės formos ir nenumato Respublikos Prezidento galių dalyvauti bei pirmininkauti Vyriausybės posėdyje. Tuo tarpu „plačiausias“ ir „visų plačiausias“ Vyriausybės sampratos neformalus požiūris pernelyg politologiniai, nors jie ir reiškiami anglosaksų ar germanų teisinėms sistemoms atstovaujančioje jurisprudencijoje.¹³

Rusijos konstitucinės teisės doktrinoje daugelis autorių (J. I. Kozlova, O. J. Kutafinas¹⁴, I. A. Aliebastrova¹⁵, A. S. Avtonomovas¹⁶) Vyriausybę taip pat apibrėžia kaip aukščiausiąją kolegialų vykdomosios valdžios organą, susidedantį iš ministrų kabineto, kuriam vadovauja Ministras Pirmininkas.

Kai kurie rusų konstitucionalistai, pavyzdžiui, K. V. Aranovskis mano, jog valstybė gali

¹¹ Birmontienė T. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė. Antrasis leidimas. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002. P. 752-753.

¹² Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 475-476.

¹³ Ten pat, P. 476.

¹⁴ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. Москва: Проспект, 2008. С. 479.

¹⁵ Алебастрова И. А. Конституционное (Государственное) право зарубежных стран. – Москва: Юриспруденция, 2000. С. 144.

¹⁶ Автономов А. С. Конституционное (Государственное) право зарубежных стран. – Москва: Проспект, 2005. С. 288-289.

egzistuoti be parlamento ir netgi be prezidento ar monarcho, tačiau nei viena valstybė be vyriausybės, kaip aukščiausiojo politinio organo, išsiversti dar negalėjo.¹⁷

V. J. Čirkinas, analizuodamas Vyriausybės sampratą, nagrinėjo ir jos teisinę padėtį valstybės valdžių sistemoje. Jo manymu, tradiciškai Vyriausybė apibūdinama kaip Parlamento ir Prezidento (dažniau tik Parlamento ar Prezidento) kuriamas vykdomosios valdžios organas, kuris turi organizuoti Parlamento priimtų įstatymų vykdymą. Be Parlamento ir jo priimamų įstatymų juridškai aukščiau Vyriausybės yra ir valstybės vadovas (monarchas, prezidentas), nors faktiškai, tai ne visada yra taip. Vyriausybę, ministrus visada skiria valstybės vadovas, be to ji privalo vykdyti ne tik įstatymus, bet ir valstybės vadovo dekretus.¹⁸ Čia pat V. J. Čirkinas priduria, jog „tam, kad būtų vykdomi įstatymai, o ypačingai tam, kad būtų organizuojamas jų vykdymas, reikalinga Vyriausybės tvarkomoji veikla, kurią ji vykdytų įvairiomis formomis, tarp jų ir išleidžiant teisinius aktus, kurie yra poįstatyminio pobūdžio.“¹⁹

Analizuodamas Vyriausybės instituto tam tikrus aspektus ir sukonkretindamas išsakytas mintis, V. J. Čirkinas pateikia tokią sampratą: „Vyriausybė – vykdomasis tvarkomasis valstybinės valdžios organas, užimantis kitą pakopą valstybės organų hierarchijoje po parlamento ir prezidento. Tai – bendros kompetencijos kolegialus organas, vykdomas vadovavimą valstybės valdymui. Jis vadovauja visai valstybės administracijai, jo žinioje yra valstybės aparatas, ginkluotosios pajėgos, valstybės finansai, užsienio reikalai. Nors Vyriausybė, premjeras – ministras, ministrai yra skiriami juridškai valstybės vadovo aktu, tačiau esant kai kurioms valdymo formoms faktiškai ne valstybės vadovas vadovauja Vyriausybei, o Vyriausybė nustato valstybės vadovo visuomeninę veiklą. Esant šioms sąlygoms, ir ne tik šioms, ji jokių būdu neapsiriboja vykdomuoju tvarkomuoju darbu, o iš esmės, nustato ir įgyvendina valstybės politiką.“²⁰

Taigi be valstybės vadovo svarbiausiu vykdomosios valdžios institucijų sistemos elementu daugelyje valstybių yra laikoma Vyriausybė. Vyriausybė kaip aukščiausia, kolegiali vykdomosios valstybės valdžios institucija, kuriai priskiriami ministerijų (kai kuriose šalyse ir kitų centrinių vykdomosios valdžios institucijų) vadovai. Dažniausiai dar ji vadinama kaip Ministrų Taryba arba Ministrų Kabinetas, nors yra ir kitų pavadinimų (kai kur Vyriausybės sąvokai naudojamas terminas „valstybinė taryba“, kartais ji oficialiai vadinama „Vyriausybe“)²¹.

Kaip pastebi I. A. Aliebastrova, oficialūs vyriausybės pavadinimai įvairiose šalyse skiriasi: pavyzdžiui, Federalinė Vyriausybė – Vokietijoje, Ministrų Taryba – Prancūzijoje, Federalinė Taryba –

¹⁷ Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран. Москва: Инфра-М Форум, 2000. С. 413.

¹⁸ Чиркин В. Е. Государствоведение. Москва: Юристъ, 2000. С. 314.

¹⁹ Ten pat.

²⁰ Ten pat.

²¹ Skandinavijos šalyse paprastai skiriama valstybinė taryba, kai posėdžiams pirmininkauja valstybės vadovas, ir ministrų taryba, kai posėdžiams pirmininkauja ministras pirmininkas.

Šveicarijoje.²² Norvegijoje, Suomijoje ir Švedijoje Vyriausybė oficialiai vadinama Valstybine Taryba, Rusijoje – Rusijos Federacijos Vyriausybė, Čekijoje – tiesiog Vyriausybė, Japonijoje – Kabinetas.²³ Tačiau kokios nors ypatingos prasmės šie pavadinimai neturi.

Kaip teigia A. Bakaveckas, „nors skirtingų šalių konstitucijose vartojamos nevienodos sąvokos, terminas „vyriausybė“ laikomas apibendrinamuoju. Kaip konkrečiai jis traktuojamas, dažniausiai priklauso nuo šalies valdymo formos. Prezidentinėse respublikose, taip pat absoliutinėse ir dualistinėse monarchijose vyriausybė suprantama kaip visuma valstybės vadovo patarėjų, kurių įgaliojimais išvestiniai iš valstybės vadovo įgaliojimų, o parlamentinės valdymo formos šalyse vyriausybė paprastai atlieka kolegialios vykdomosios valdžios institucijos, kuri už įgyvendinamą politiką yra atskaitinga parlamentui, vaidmenį.“²⁴ Pavyzdžiui, Italijos Respublikos Konstitucijos trečiasis skirsnis „Vyriausybė“ suskaidytas į tris atskirus skyrius: „Ministrų Taryba“, „Valstybės administracija“, „Pagalbiniai organai“. Konstitucijoje vartojama sąvoka „vyriausybė“ yra bendrinė sąvoka, jungianti Ministrų Tarybą kaip politinę instituciją, valstybės administravimo sistemą plačiąja prasme, taip pat kitus valstybės institutus, dalyvaujančius įgyvendinant valdžios vykdomąsias galias. Taigi Ministrų Taryba (Vyriausybė) vadovauja vykdomosios valdžios sistemai valstybėje ir užtikrina šios valdžios reikiamą funkcionavimą, t.y. išreiškia parlamentinės respublikos valdymo formos esminius požymius.²⁵

Taigi atsižvelgdami į tai, kas buvo minėta ir remdamiesi Lietuvos Respublikos Konstitucija bei Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymu, galime išskirti tokius Vyriausybę apibūdinančius požymius:

- Vyriausybė – aukščiausioji vykdomosios valdžios institucija;
- Vyriausybės kompetencija griežtai apibrėžta Konstitucijos ir Vyriausybės įstatymu;
- Jos formavimo tvarką ir įgaliojimus nustato Konstitucija, Vyriausybės įstatymas ir specialūs įstatymai;
- Vyriausybės veiklai būdingas operatyvumas, nes ji siekia kuo greičiau išspręsti iškilusią problemą;
- Vyriausybė – svarbiausias konstitucinių normų vykdymo, pagrindinių valstybės vidaus ir užsienio politikos kryptių realizavimo instrumentas.

Be šių požymių E. Šileikis, analizuodamas Vyriausybę, dar išskiria kitus Vyriausybei būdingus bruožus:

- Vyriausybė – kolegiali institucija, posėdžiuose priimanti nutarimus;

²² Алебастрова И. А. Конституционное (Государственное) право зарубежных стран. Москва: Юриспруденция, 2000. С. 144.

²³ Альхименко В. В., Бутылин В. Н., Герасимов А. П. и др. Конституционное право. Москва: Издательство БЕК, 1997. С. 327-328.

²⁴ Bakaveckas A. Lietuvos vykdomoji valdžia. Vilnius: Eugrimas, 2007. P. 258.

²⁵ Birmontienė T. ir kt. Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą: kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005. P. 167.

- Tai išvestinė institucija, lyginant su Respublikos Prezidentu ir su Seimu kaip pirminėmis institucijomis, kylančiomis iš tiesioginio valstybinės bendruomenės suvereniteto įgyvendinimo. Todėl Vyriausybė, kurios legitimacija kyla iš Seimo ir Respublikos Prezidento bendradarbiavimo formuojant Vyriausybę ir suteikiant jai įgaliojimus veikti, privalo būti solidariai atsakinga Seimui, o jos atskirų narių požiūriu – asmeniškai atsakinga Seimui ir Respublikos Prezidentui;
- Vyriausybė – teisiškai savarankiška institucija, nors ir atsakinga Seimui. Akivaizdu, jog Vyriausybė turi konstitucinius įgaliojimus, kurie pagal Konstitucijos tiesioginio taikymo principą gali būti įgyvendinti ir be specialaus „įstatyminio pavedimo“ esant objektyviai būtinybei;
- Tai bendrosios kompetencijos institucija tuo požiūriu, jog visi bendrojo valstybinio valdymo klausimai (konstituciškai neįvardyti) gali būti atitinkamai kildinami iš Vyriausybės konstitucinio įgaliojimo tvarkyti „krašto reikalus“.²⁶

Nors Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatyme nėra numatyta Vyriausybės samprata ar tiesiogiai išskirti ją apibūdinantys požymiai, tačiau konstitucinėje teisėje kalbant apie Vyriausybę svarbu išskirti ją kaip aukščiausiąją kolegialią vykdomosios tvarkomosios valdžios instituciją, vykdančią įstatymus ir kitus teisės aktus. Nepaisant sąvokų gausos ir įvairių jos interpretacijų kitose šalyse, norėtume pabrėžti, jog visa tai kokios nors ypatingos prasmės neturi. Manytume, jog reiktų labiau atkreipti dėmesį ne į terminų apibūdinimą ar sąvokų vartojimo įvairovę, bet į jų turinį. Juk, kaip sako A. Bakaveckas, „kiekvienas bandymas atsakyti į klausimą, kas yra Vyriausybė, pirmiausia susijęs su klausimu, kaip ji atsirado. Tai labai sunkiai išsprendžiama problema“.²⁷

1.2. Lietuvos Respublikos Vyriausybės istorinė raida 1918 – 1992 m.

Kaip pastebi E. Šileikis, „Lietuvos valstybingumo ir konstitucionalizmo raidoje nėra kitos valstybės institucijos, taip konstituciškai nesureikšminant pateiktos, nutylint jos (ir jos vadovo!) tikrąjį suverenį valdingą vaidmenį vadovauti valstybei, kaip Vyriausybė“.²⁸ Anot autoriaus, „tiek 1922 – 1938 m. Konstitucijos, tiek 1990 m. Laikinasis Pagrindinis Įstatymas ir dabartinė Konstitucija Vyriausybę išsprendžia į tam tikrą parlamento šešėlį, kurį meta interpeliacijos, parlamentinio pasitikėjimo ar nepasitikėjimo institutai. Visa tai lėmė valstybinės bendruomenės suvokimą, jog labiausiai gerovę įtakoja Seimas ir Respublikos Prezidentas“.²⁹

Pasak A. Pumpučio, „Lietuvos Respublikos Vyriausybės statusas keitėsi priklausomai nuo

²⁶ Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 476-477.

²⁷ Bakaveckas A. Lietuvos vykdomoji valdžia. Vilnius: Eugrimas, 2007. P. 296.

²⁸ Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 474.

²⁹ Ten pat.

valstybingumo raidos, keičiantis valstybės valdymo formai“.³⁰

Dar 1918 m. paskelbus Lietuvą nepriklausoma valstybe, neatidėliotinai buvo sprendžiamo ir vykdomosios valdžios problemos. Lietuvos Taryba 1918 m. liepos mėn. pasiskelbusi Valstybės Taryba, tą pačių metų lapkričio 2 d. posėdyje priėmė svarbų dokumentą – Lietuvos valstybės Konstitucijos pamatinius dėsnius. Tai buvo trumputis dokumentas, kuriame vykdomoji valdžia pavesta Valstybės Tarybos prezidiumui, susidedančiam iš Prezidento ir dviejų viceprezidentų, kartu su Ministrų Kabinetu, atsakingu Valstybės Tarybai. Pagal Konstituciją Valstybės Tarybos prezidiumas buvo laikomas kolegialiu valstybės vadovu, skelbiančiu įstatymus, kviečiančiu Ministrą Pirmininką, tvirtinančiu kabineto sudėtį.³¹ Be to, Prezidiumas vykdomąją valdžią šalyje vykdė per Ministrų Kabinetą, kurį suformuoti ir jo sudėtį pateikti tvirtinti Prezidiumui buvo pavesta Ministrui Pirmininkui. Nors Lietuvos valstybės Konstitucijos pamatiniai dėsniai gana abstrakčiai reglamentavo atskirus Vyriausybės formavimo, kompetencijos bei veiklos klausimus, tačiau įtvirtino nuostatą, jog Ministrų Kabinetas solidariai dirba ir atsako, o Valstybės Tarybai pareiškus nepasitikėjimą, atsistatydina.

Siekdama toliau koncentruoti valdžią, 1919 m. balandžio 4 d. Valstybės Taryba priėmė naujus Lietuvos valstybės Laikinosios Konstitucijos pamatinius dėsnius, kuriuose teigiama, jog įsteigus valstybės prezidento instituciją, pastaroji perėmė Valstybės Tarybos prezidiumo vykdomosios valdžios funkcijas.³²

Tuo tarpu 1920 m. birželio 10 d. Steigiamasis Seimas priėmė trečiąją Konstituciją – Laikinąją Lietuvos Valstybės Konstituciją. Pagal ją vykdomoji valdžia priklauso Respublikos Prezidentui ir Ministrų Kabinetai.

1922 m. Steigiamasis Seimas priėmė pirmąją nuolatinę Konstituciją – Lietuvos Valstybės Konstituciją, kurioje buvo nurodyta, jog Lietuvos valstybė yra nepriklausoma demokratinė respublika, jog suvereni valstybės valdžia priklauso tautai ir kad ją vykdo Seimas, Vyriausybė ir Teismas. Ši Konstitucija, anot A. Pumpučio, „yra žinoma kaip viena demokratiškiausių konstitucijų Lietuvos istorijoje įtvirtinant parlamentinį valdymo modelį, akcentuojant Seimo vaidmenį valstybėje“.³³ Šios Konstitucijos 40, 54, 57 straipsniuose reglamentuota, jog Respublikos Prezidentas yra Vyriausybės sudedamoji dalis, turi teisę dalyvauti Ministrų Kabineto posėdžiuose, juose pirmininkauti, bei reikalauti iš Ministrų Kabineto ar atskirų ministrų pranešimų raštu apie jų darbą, patvirtinti Ministro Pirmininko pristatytus ministrus bei juos atleisti. Nors tokia Vyriausybės ir Prezidento tarpusavio santykių patirtis Vakarų Europos šalyse buvo žinoma, ir Lietuva ją pritaikė, tačiau Respublikos Prezidento įtaka Vyriausybei buvo formalaus pobūdžio, o faktinės Vyriausybės veiklos galios

³⁰ Birmontienė T. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė. Antrasis leidimas. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002. P. 757.

³¹ Valančius K. Lietuvos valstybės konstitucijos. Vilnius: Mokslas, 1989. P. 4.

³² Ten pat, P. 4-5.

³³ Birmontienė T. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė. Antrasis leidimas. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002. P. 757.

priklausė nuo Seimo, kadangi ir pats Prezidentas buvo renkamas parlamento.³⁴

1922 m. Konstitucijoje įtvirtinta parlamentinė kontrolė bei Seimo pasitikėjimo privalomumas. Konstitucijos 59 straipsnyje pasakyta, jog Ministrų Kabinetas atsako solidariai Seimui už bendrą Vyriausybės politiką, o kiekvienas ministras atskirai atsako Seimui už savo darbą jam pavestose valdymo srityje. Be to, ministrai privalo turėti Seimo pasitikėjimą. Ministrų Kabinetas ir kiekvienas ministras turi atsistatydinti jei Seimas pareiškia jiems nepasitikėjimą. Tuo tarpu 61 straipsnyje buvo įtvirtinta nuostata, jog „Ministrų Kabinetas vykdo Respublikos Konstituciją ir įsakymus, veda Respublikos vidaus ir užsienio politiką, saugo Respublikos teritorijos neliečiamybę ir vidaus tvarką“.³⁵ Vadinasi, jau to meto Vyriausybė buvo apibrėžiama kaip bendrosios kompetencijos institucija.

1922 m. Konstitucijoje galime rasti ir Vyriausybės veiklos garantijų užuomazgas. Būtent 63 straipsnyje buvo įtvirtinta, jog iškelti Ministrui Pirmininkui ar kitam kuriam ministrui baudžiamąją bylą dėl jų tarnybos nusikaltimų ar dėl valstybės išdavimo gali tik Seimas absoliučia visų atstovų balsų dauguma.

Priėmus naują 1928 m. Lietuvos Konstituciją situacija kiek pasikeitė Vyriausybės atžvilgiu. Pagal šią Konstituciją Lietuva, kaip žinia, praranda parlamentinės valstybės požymius ir visa valdžia sutelkiama Prezidento rankose. Nors šioje Konstitucijoje ir įtvirtinta Ministrų Kabineto solidari atsakomybė Seimui už bendrą Vyriausybės politiką ir kiekvieno ministro atsakomybė Seimui už savo darbą jam pavestose valdymo srityje, tačiau Respublikos Prezidentas, kaip sudėtinė Vyriausybės dalis, taip pat turi teisę dalyvauti Ministrų Kabineto posėdžiuose, jiems pirmininkauti ir reikalauti iš Ministrų Kabineto bei atskirų ministrų pranešimų apie jų darbą. Vadinasi, faktiniu Vyriausybės vadovu tampa Prezidentas, kuris turėjo teisę ir formuoti ar keisti Vyriausybę savo nuožiūra. Nepaisant to, Vyriausybė buvo vadinama kaip bendrosios kompetencijos institucija, vykdanči įstatymus, vedanti Respublikos vidaus ir užsienio politiką, saugojanti Respublikos teritorijos neliečiamybę bei vidaus tvarką.

Situacija ne ką pasikeitė ir priėmus 1938 m. Konstituciją. Kaip pastebi A. Pumputis, „atsiranda kai kurių formalių neesminių pokyčių (vietoje Ministrų Kabineto vartojama sąvoka Ministrų Taryba, atsiranda Ministro Pirmininko pavaduotojo pareigybė ir kt.), tačiau Vyriausybė ir toliau išlieka stipri, turinti plačius įgaliojimus prezidentinio valdymo institucija“.³⁶ Nors pagal Konstitucijos 97, 98, 100 straipsnius Respublikos Prezidento vaidmuo, skiriant ir atleidžiant Ministrą Pirmininką, jo pristatymu Ministro Pirmininko pavaduotoją, kitus ministrus, pavedant ministrams vykdyti patikėtą valdžią, šaukiant Ministrų Tarybos posėdžius bei juose dalyvaujant ir jiems pirmininkaujant, yra ryškus, tačiau pagal Konstitucijos 95 straipsnį Respublikos Prezidentas neįeina į Vyriausybės sudėtį, priešingai nei minėtose 1922 m. bei 1928 m. Konstitucijose. Be to, 1938 m. Konstitucijoje taipogi bandoma formuoti

³⁴ Birmontienė T. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda: kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007. P. 248.

³⁵ Valančius K. Lietuvos valstybės konstitucijos. Vilnius: Mokslas, 1989. P. 26.

³⁶ Birmontienė T. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė. Antrasis leidimas. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002. P. 758.

Vyriausybės veiklos garantijas – 103 straipsnyje įtvirtinta, jog byla Ministrui Pirmininkui arba ministrui dėl tarnybinio nusikaltimo gali būti keliama Respublikos Prezidento sutikimu. Ją sprendžia Vyriausiasis Tribunolas posėdyje, sudarytame ne mažiau kaip iš penkių teisėjų.³⁷

Laikotarpyje nuo 1940 – 1990 m., kaip pastebi Juozas Žilys, teisinėje literatūroje Lietuvos valstybė buvo laikoma „marionetine valstybe“, nes Lietuvos TSR institucijos buvo ne kas kita kaip okupacinės valstybės – TSRS – sudarytos administracinės įstaigos, turėjusios padėti jai valdyti okupuotą ir aneksuotą Lietuvos valstybę.³⁸ Tuo tarpu Vytautas Sinkevičius, analizuodamas šį laikotarpį, pastebėjo, jog okupacinė valdžia buvo likvidavusi visas Lietuvos Respublikos valstybės valdžios institucijas, visi politinio bei nors kiek svarbesni kitokio pobūdžio sprendimai buvo besąlygiškai priimami Maskvoje. Panaikinus Lietuvos Respublikos valstybės valdžios institucijas, jos negalėjo kurti ir palaikyti valstybės teritorijoje teisinės tvarkos pagal Konstituciją, t.y. negalėjo kontroliuoti šalies teritorijos, taip pat neturėjo galimybės savarankiškai veikti tarptautiniu mastu, teisiškai nepriklausomai nuo kitų valstybių.³⁹

1990 m. kovo 11 d. atkūrus Lietuvos nepriklausomybę bei priėmus istorinės reikšmės dokumentą – Lietuvos Respublikos Laikinąjį Pagrindinį Įstatymą, iš esmės pasikeitė valstybės valdžios organizavimo legitiminis pagrindas. Vyriausybės veikla buvo sprendžiama bendrame pereinamojo laikotarpio valstybingumo raidos kontekste. Nors šalies valdymo sistema turėjo visus vykdomosios valdžios komponentus, ji netiesiogiai įtvirtino valdžių padalijimo principą, iš esmės pakeitė Vyriausybės formavimo tvarką ir jos įgaliojimus.

Anot Gedimino Ilgūno, „Lietuvos Respublikos Vyriausybės konstituciniai įgaliojimai trumpai aptarti Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1990 m. kovo 11 d. įstatymu Nr. I-14 patvirtinto Laikinojo Pagrindinio Įstatymo skirsnyje „Lietuvos Respublikos Vyriausybė“, 93-100 straipsniuose, kuriuose numatyta, jog Lietuvos Respublikoje vykdomąją valdžią įgyvendina Vyriausybė, tuo metu dar tebevadinama Ministrų Taryba. Jai vadovauja ir jai atstovauja Ministras Pirmininkas, ją sudaro Ministro Pirmininko pavaduotojai ir ministrai“.⁴⁰ Pagal minėto įstatymo 94 straipsnį Ministrą Pirmininką skiria Aukščiausioji Taryba Aukščiausiosios Tarybos Pirmininko teikimu.

Detaliau Vyriausybės sudarymą bei veiklą reglamentavo Vyriausybės įstatymas bei Aukščiausiosios Tarybos reglamentas.

Kaip pastebi Vanda Kašauskienė, „pagal Aukščiausiosios Tarybos 1990 m. kovo 22 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymą, vėlesnius papildymus Vyriausybės kompetencija aprėpė plačią visuomeninio, socialinio ekonominio, kultūrinio gyvenimo sritį. Ji turėjo teisę spręsti visus valstybės

³⁷ Maksimaitis M. Lietuvos valstybės konstitucijų istorija: (XX a. pirmoji pusė). Vilnius: Justitia, 2005. P. 373.

³⁸ Birmontienė T. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda: kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007. P. 29.

³⁹ Ten pat, P. 167.

⁴⁰ Ilgūnas G. Lietuvos Respublikos I Vyriausybė: 1990-1991 m. Vilnius, 2008. P. 42.

valdymo klausimus, jeigu jie pagal Lietuvos Konstituciją nepriskirti Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos, jos Prezidiumo ir Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Pirmininko kompetencijai“.⁴¹ Analogiškai teigia ir G. Ilgūnas dar pridurdamas, jog „įstatyme numatyta, kad Vyriausybė remiasi demokratijos, teisėtumo ir visuomeninio naudingumo principais, užtikrina savo veiklos viešumą, klausimus svarsto kolegialiai, priima sprendimus ir užtikrina asmeninę Lietuvos Respublikos Vyriausybės narių atsakomybę“.⁴² Be to, Vyriausybė reguliariai turėjo atsiskaityti už darbą Aukščiausiajai Tarybai ir privalėjo turėti jos pasitikėjimą. To meto Vyriausybė kaip bendrosios kompetencijos organas galėjo leisti nutarimus bei potvarkius, privalomus visoje Lietuvos teritorijoje. Tuo tarpu J. Žilys pabrėžia, jog „analizuojant to meto Vyriausybės teisinį statusą negalima neatkreipti dėmesio į tai, kad perimant buvusios tarybinės sistemos patyrimą Vyriausybė turėjo teisę panaikinti ministerijų ir kitų jai pavaldžių organų aktus, taip pat užprotestuoti Aukščiausioje Taryboje aukštesniosios pakopos savivaldybės tarybos sprendimus, prieštaraujančius Lietuvos įstatymams“.⁴³

Taigi 1990 metų balandžio 11 dieną Aukščiausiojoje Taryboje, gerokai vėliau pavadintoje ir Atkuriamuoju Seimu, prisiekė pirmoji atkurtos Lietuvos Respublikos Vyriausybė, kuri 1991-ųjų sausio 8-osios vakarą atsistatydino. Pirmoji Vyriausybė, kaip teigia autoriai, „pradėjo dirbti krašte, kurio sienos, energetika, transportas ir komunikacijos, finansai, bankininkystė ir stambioji pramonė dar didžia dalimi buvo tvarkoma Tarybų Sąjungos. Kasdienė Ministrų Kabineto veikla nuosekliai plėtė Lietuvos savarankiškumo ribas, stiprino atkurtos valstybės ūkines ir politines galias. Grumtasi su pustrėčio mėnesio trukusia ekonomine krašto blokada, veržtasi iš politinės Lietuvos izoliacijos“.⁴⁴

Tolesni Vyriausybės pasikeitimai valstybės valdžių sistemoje susiję su 1992 m. spalio 25 d. tautos referendumu priimta Lietuvos Respublikos Konstitucija. Konstitucijos priėmimas sudarė būtinas teises prielaidas pradėti naują vykdomosios valdžios institucijų kūrimą. Konstitucija tapo šio proceso pagrindu, nes joje apibrėžta Vyriausybės kompetencija.

Lietuvos Respublikos Vyriausybių kaita atspindi sudėtingų procesų vyksmą: 1) šalies vidaus gyvenime nuo okupacijos ir aneksijos į demokratiją, žmogaus laisvių ir teisių užtikrinimą, 2) užsienio politikoje kelią nuo unitarinės valstybės dalies į politinę valstybės nepriklausomybę, jos išsaugojimą ir suvereniteto įtvirtinimą. Šiems procesų etapams buvo būdingi ir atitinkami Vyriausybių veiklos vidaus bei užsienio politikoje bruožai.

⁴¹ Kašauskienė V. Lietuvos Respublikos Vyriausybės: jų kaita ir veiklos bruožai. Vilnius: Gairės, 2007. P. 19.

⁴² Ilgūnas G. Lietuvos Respublikos I Vyriausybė: 1990-1991 m. Vilnius, 2008. P. 45.

⁴³ Birmontienė T. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda: kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007. P. 80-81.

⁴⁴ Žalys J. Pirmoji Vyriausybė: 1990-1991. Vilnius: Pradai, 2000. P. 7.

2. VYRIAUSYBĖS INSTITUTAS LIETUVOS KONSTITUCINĖJE TEISĖJE

2.1. Vyriausybės sudarymas

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 1998 m. sausio 10 d. nutarime, išnagrinėjęs Seimo ir Respublikos Prezidento santykius sudarant Vyriausybę, padarė išvadą apie Lietuvos valdymo formą. Šiame nutarime Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, jog „Lietuvos valstybės valdymo modelis priskirtinas parlamentinės respublikos valdymo formai“. Kartu pabrėžta, jog mūsų valstybės valdymo formai būdingi ir kai kurie vadinamosios mišriosios (pusiau prezidentinės) valdymo formos ypatumai.⁴⁵ Šiame kontekste Alvidas Lukošaitis teigia, jog „pusiau prezidentinė sistema, kitaip nei prezidentinė, nėra grindžiama griežtu valdžios šakų atskyrimo principu, jos funkcionavimą ir atskirų institucijų galias labai veikia politinės aplinkybės. Tai ne tik skatina „tarpfunkcinę partnerystę“, bet ir riboja institucijų savarankiškumą politiniame procese. Taigi Lietuvos politinėje sistemoje, pasižyminčioje pusiau prezidentinės formos ypatumais, parlamento autonomiškumas a priori yra ribojamas“.⁴⁶ Mūsų nuomone, G. Mesonis nevysiškai sutinka su minėto Konstitucinio Teismo išvada apie valdymo formą, teigdamas, jog Lietuvoje egzistuojanti valdymo forma turėtų būti įvardijama tik kaip parlamentinė respublika. Autorius pagrįsdamas savo nuomonę remiasi tokiais argumentais: formuojant Vyriausybę reikšmingiausias vaidmuo tenka Seimo parlamentinei daugumai, o ne Respublikos Prezidentui; Vyriausybė, kaip ir daugelyje šalių, negali egzistuoti neturėdama Seimo pritarimo; priešingai nei Seimui, įgaliojimus veikti gavusios Vyriausybės atskaitomybė Respublikos Prezidentui yra minimali ir daugiau sietina su pagarbos raiška valstybės vadovui negu su teisėje įtvirtintu pavaldumu.

Tuo tarpu E. Jarašiūnas, pripažįsta minėto Konstitucinio Teismo nutarimo teiginio (apie valstybės modelio priskirtinumą prie parlamentinio valdymo formos su kai kuriais pusiau prezidentinio valdymo formos ypatumais) reikšmingumą ir pažymi, jog taip konstitucinėje jurisprudencijoje grindžiamas „lankstaus“ valdžių padalijimo įtvirtinimas, kuris lemia šiai valdymo sistemai būdingus Seimo, Vyriausybės ir Respublikos Prezidento santykius.⁴⁷

Taigi, manytume, jog Konstitucinis Teismas, analizuodamas Konstitucijos straipsniuose įtvirtintą valdžių padalijimo principą, dažnai sprendė klausimus, susijusius su valstybės valdžios institucijų teisine padėtimi, santykiais, kompetencija. Todėl nagrinėdami Respublikos Prezidento bei Seimo

⁴⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 1998, Nr. 5-99.

⁴⁶ Lukošaitis A. Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2005. P. 53-54.

⁴⁷ Birmontienė T. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda: kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007. P. 154.

įgaliojimus sudarant Vyriausybę, remsimės Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencija, kuri padės išsiaiškinti tokius aktualius klausimus: 1) kokie iš tikrųjų Respublikos Prezidento bei Seimo įgaliojimai formuojant Vyriausybę? 2) kuo grindžiamas „ankstesnio“ Ministro Pirmininko kandidatūros privalomas teikimas Seimui išrinkus Respublikos Prezidentą?

Konstitucinis Teismas minėtame 1998 m. sausio 10 d. nutarime išdėstė daugelį esminių Respublikos Prezidento, Seimo bei Vyriausybės konstitucinius santykius atskleidžiančių teiginių. Minėtame nutarime išdėstytas nuostatas Konstitucinis Teismas nuosekliai patvirtino ir vėlesniuose Konstitucinio Teismo nutarimuose ir sprendimuose.⁴⁸ Todėl tikslinga juos paanalizuoti kaip visumą, tiek atskirai, nagrinėjant jų teisinį bei faktinį pagrįstumą.

Pirmiausiai, remdamasis valdžių padalijimo principu, Konstitucinis Teismas nustatė, jog kiekviena valstybės valdžia užima valstybės valdžių sistemoje tam tikrą padėtį bei atlieka tik jai būdingas funkcijas. Atliekant šias funkcijas valstybės institucijų veikla grindžiama bendradarbiavimu, kurio vienas iš užtikrinimo būdų, esąs vyriausybės atsakingumo parlamentui principas, įtvirtintas daugelio Europos valstybių konstitucijose. Pavyzdžiui, Didžiojoje Britanijoje egzistuojančiai parlamentinio modelio valdymo formai būdinga ministrų kolektyvinė (kai visi vyriausybės nariai turi ištikimai palaikyti vyriausybės politiką ir sprendimus) bei atskira (kiekvienas ministras yra atsakingas parlamentui) atsakomybės.⁴⁹

Be to, G. Mesonis, analizuodamas vyriausybės atsakomybės principą tam tikrose šalyse, mano, jog „vyriausybės atsakomybės kriterijaus požiūriu, Čekijoje, Estijoje, Latvijoje, Slovakijoje, Vengrijoje, Bulgarijoje egzistuojantis modelis, manytume, yra vertintinas vienareikšmiai. Šių šalių valstybių vadovai turi tam tikrų įgaliojimų vyriausybės formavimo metu, tačiau įtakoti vyriausybių, turinčių parlamento pasitikėjimą, negali. Vykdomosios valdžios atsakomybė parlamentams šiose šalyse yra akivaizdi. Šių šalių konstitucijos numato atsakomybę parlamentui ne tik vyriausybių, kaip kolegialių institucijų, bet ministrų pirmininkų ar net atskirų ministrų“.⁵⁰

Remiantis minėtu Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimu, priklausomai nuo valstybės valdymo formos bei parlamento vaidmens sudarant Vyriausybę, skiriami du esminiai Vyriausybės sudarymo procedūrų modeliai: parlamentinis ir neparlamentinis. Parlamentinis Vyriausybės sudarymo modelis egzistuoja tada, kai Vyriausybė formuojama atsižvelgiant į parlamento rinkimų rezultatus, todėl ir valstybės vadovas skiria Vyriausybės vadovu

⁴⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. lapkričio 23 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 8 straipsnio 2 ir 4 dalių, 9 straipsnio 1 dalies 4 punkto ir 4 dalies, 22 straipsnio 1 punkto, 24 straipsnio 2 dalies 5 bei 11 punktų, 26 straipsnio 3 dalies 7 punkto, 31 straipsnio 2, 4 dalių ir 6 dalies 2 punkto, 37 straipsnio 4 dalies, 45 straipsnio 4 dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 1999, Nr. 101-2916; Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. gruodžio 17 d. sprendimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimo išaiškinimo“//Valstybės žinios. 1998, Nr. 112-3114 ir kt.

⁴⁹ Alder J. Constitutional and Administrative Law. Second edition. University of Keele: Macmillan, 1994. P. 239.

⁵⁰ Mesonis G. Lietuvos valdymo forma: lyginamasis aspektas Vidurio ir Rytų Europos kontekste: daktaro disertacija: socialiniai mokslai, teisė (01 S). Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2000. P. 54.

tą asmenį, kurio kandidatūrai pritaria parlamentas, o neparlamentinis Vyriausybės sudarymo modelis bus tada, kai vykdomajai valdžiai nereikalingas parlamento pasitikėjimas, valstybės vadovas ją sudaro savarankiškai.⁵¹ Tačiau, kaip pastebi Konstitucinis Teismas, ir neparlamentinio Vyriausybės sudarymo atveju Prezidentas svarbiausius šios institucijos pareigūnus paprastai skiria parlamento pritarimu.

Analizuodamas vyriausybės formavimo tvarką A. Pumputis pritaria Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarime išskirtiems vyriausybės sudarymo procedūrų modeliams ir teigia, jog „valstybėse, kuriose yra įtvirtinta parlamentinė valdymo forma, valstybės vadovas ministru pirmininku dažniausiai skiria partijos, laimėjusios parlamentinius rinkimus lyderį, o prezidentinėse respublikose, taip pat valstybėse, kuriose yra monarchinė valdymo forma, vyriausybė formuojama valstybės vadovo nuožiūra“.⁵² Tačiau, norėtume pažymėti, jog prezidentinėje respublikoje vyriausybės kaip atskiros institucijos nebūna. Čia skiriami ministrai, bet jie veikia pavieniai arba prezidento vadovaujami. Anot V. J. Čirkino, „tokiose šalyse kaip JAV, Brazilija, Meksika ir t.t. vykdomoji valdžia priklauso prezidentui, ir vyriausybė, kaip kolegialus organas, priimančis sprendimus balsų dauguma, neegzistuoja. Prezidento kabinetas – tai patariamasis organas, bet ne valstybės vyriausybė. Kartais vykdomoji valdžia priklauso ir valstybės vadovui, ir vyriausybei. Tokiu atveju pagrindinis vaidmuo įprastai priklauso prezidentui, vyriausybė – organas, faktiškai jam pavaldus, o premjeras-ministras atlieka administracijos premjero vaidmenį“.⁵³ Todėl kalbėdami apie Vyriausybės sudarymą, mes orientuosimės į parlamentinę valdymo formą, parlamentinį Vyriausybės sudarymo modelį.

Pirmajame šio darbo skyriuje analizuojant vyriausybės sampratą buvo atskleista, jog svarbiausią vietą Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistemoje užima Vyriausybė. Ji yra aukščiausioji valstybės valdžios vykdomoji institucija Lietuvoje, įgyvendinanti vykdomąją valdžią šalyje. Vyriausybės galias ir jos veiklos teisinį pagrindą apibrėžia Konstitucija (91 – 101 straipsniai)⁵⁴ ir Seimo 1994 m. gegužės 19 d. priimtas Vyriausybės įstatymas⁵⁵ bei kiti teisės aktai. Analizuojant šiuos norminius teisės aktus iš pirmo žvilgsnio gali pasirodyti, jog Vyriausybės narių skyrimo ir kartu visos Vyriausybės, kaip kolegialios institucijos, formavimo konstitucinė tvarka gana išsamiai reglamentuota: aiškiai matyti kas kam teikia Vyriausybės narių kandidatūras, kas joms pritaria arba nepritaria ir kas skiria pritarimą gavusius kandidatus į atitinkamas Vyriausybės narių pareigas. Tačiau toks pirminis įspūdis, kaip teigia E. Šileikis, „gana apgaulingas, kadangi nevysiškai aišku, per kokią terminą, iš kokių asmenų ir pagal kokius kriterijus parenkama Ministro Pirmininko kandidatūra, kaip įforminamas jos teikimas ar nepritarimas jai, ko gali reikalauti ministrų kandidatūras

⁵¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 1998, Nr. 5-99.

⁵² Birmontienė T. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė. Antrasis leidimas. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002. P. 756.

⁵³ Чиркин В. Е. Государствоведение. Москва: Юристъ, 2000. С. 315.

⁵⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucija//Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.

⁵⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas//Valstybės žinios. 1994, Nr. 43-772.

vertinantis Respublikos Prezidentas, kaip elgtis Ministrui Pirmininkui ir jo siūlomam ministrui, jei Respublikos Prezidentas nepitaria siūlomo ministro numatomoms jo pavaduotojų kandidatūroms“.⁵⁶ Autorius mano, jog tokius neaiškumus iš dalies kompensuoja minėtas Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas, kuriame atskleidžiamos Respublikos Prezidento galios formuojant Vyriausybę. Tačiau pripažįsta, jog šis nutarimas savaime nepateikia atsakymų į visus klausimus, kylančius aiškinant Vyriausybės formavimo konstitucinius pagrindus. Todėl nagrinėjamu atveju, anot E. Šileikio, „viena vertus, galima kalbėti apie rašytines Konstitucijos konkretybes, kita vertus, abstrakcijas, kurias turi kompensuoti konstituciniai papročiai, tradicijos. Pažymėtina, kad tokios abstrakcijos - ne konstitucinio reglamentavimo trūkumas (spraga), bet sąmoninga erdvė vadinamajam laisvam ir atviram politiniam procesui, neišvengiamai kupinam derybų „užkulisiuose“ ir apribotam ne tiek konkrečiomis normomis, kiek konstitucinių principų „giluminiu“ turiniu“.⁵⁷

Taigi, kaip pažymėjo Konstitucinis Teismas 1999 m. lapkričio 23 d. nutarime, Vyriausybės sudarymas yra ne vienkartinis aktas, bet procesas, kuris apima įvairius veiksmus: antai Respublikos Prezidentas turi pateikti Seimui Ministro Pirmininko kandidatūrą (Konstitucijos 84 straipsnio 8 punktas), Seimas turi pritarti šiai kandidatūrai (Konstitucijos 67 straipsnio 6 punktas), Respublikos Prezidentas turi paskirti Ministrą Pirmininką, pavesti jam sudaryti Vyriausybę ir patvirtinti jos sudėtį (Konstitucijos 84 straipsnio 4 punktas).⁵⁸ Atsižvelgiant į šį Konstitucinio Teismo išaiškinimą, darytina išvada, jog Vyriausybės sudarymas yra sudėtingas procesas, kuriam būdingas ir politinis aspektas. Jis ypatingas tuo, jog formuojant Vyriausybę kaip kolegialią vykdomosios valdžios instituciją, dalyvauja dvi Lietuvos Respublikos aukščiausios valdžios institucijos – Seimas ir Respublikos Prezidentas. Šiame kontekste analogiškai yra pasisakęs ir Konstitucinis Teismas 1998 m. sausio 10 d. nutarime ir pažymėjęs, jog „Vyriausybę – kolegialią vykdomosios valdžios instituciją formuoja Seimas ir Respublikos Prezidentas, tačiau jų vaidmuo ir uždaviniai nevienodi. Respublikos Prezidentas šiame procese dalyvauja kaip valstybės vadovas, atliekantis Konstitucijoje numatytas funkcijas, tuo tarpu Seimas veikia kaip tautos atstovybė, kuriai atsakinga Vyriausybė“.⁵⁹

Analizuodamas Respublikos Prezidento ir Seimo įgaliojimus formuojant Vyriausybę, E. Jarašiūnas pritaria šiai Konstitucinio Teismo nutarime išdėstyta išvada ir mano, jog „reikšminga dar viena šio nutarimo detalė, būtent Konstitucinio Teismo pastaba, kad Respublikos Prezidentas, būdamas vykdomosios valdžios dalis, turi tam tikrą politinio poveikio galimybių formuojant Vyriausybės

⁵⁶ Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 477.

⁵⁷ Ten pat.

⁵⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. lapkričio 23 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 8 straipsnio 2 ir 4 dalių, 9 straipsnio 1 dalies 4 punkto ir 4 dalies, 22 straipsnio 1 punkto, 24 straipsnio 2 dalies 5 bei 11 punktų, 26 straipsnio 3 dalies 7 punkto, 31 straipsnio 2, 4 dalių ir 6 dalies 2 punkto, 37 straipsnio 4 dalies, 45 straipsnio 4 dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 1999, Nr. 101-2916

⁵⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 1998, Nr. 5-99.

personalinę sudėtį. Žinoma, Konstitucinis Teismas vertina tik teisės klausimus, tačiau politinių galių įgyvendinimas visados yra lyg paraštėje, kaip aplinkybė, kurią Teismas suvokia, bet nenagrinėja ir nevertina“.⁶⁰

Remiantis Lietuvos Respublikos Konstitucijos 91 straipsniu, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 1 straipsniu Vyriausybę sudaro Ministras Pirmininkas ir ministrai. Vadovaujantis Konstitucijos 92 straipsnio 1 dalimi, Vyriausybės įstatymo 6 straipsnio 1 dalimi Ministrą Pirmininką Seimo pritarimu skiria ir atleidžia Respublikos Prezidentas. Ministrus skiria ir atleidžia Ministro Pirmininko teikimu Respublikos Prezidentas.

Kaip pastebi A. Pumputis, „pagal Europos šalyse susiklosčiusią praktiką prezidentas vyriausybės vadovu skiria tą asmenį, kurį remia parlamento dauguma. Tokios praktikos laikomasi ir Lietuvoje, nes Prezidento tikslas yra sudaryti veiksmingą, Seimo pasitikėjamą turinčią Vyriausybę, todėl Prezidento pasirinkimo galimybės riboja pretendento į ministrus pirmininkus santykis su Seimo dauguma“.⁶¹ Analogišką poziciją yra išdėstęs ir Konstitucinis Teismas 1998 m. sausio 10 d. nutarime, kuriame kalbama, jog Europos valstybių, kuriose prezidentas renkamas tiesiogiai, konstitucinėje praktikoje nereti atvejai, kai prezidento ir parlamento daugumos politinės nuostatos yra skirtingos arba prezidentas nėra parlamento daugumos remiamas. Jo, kaip valstybės vadovo, rūpestis – sudaryti daugumos remiamą vyriausybę, todėl jis, nors ir turi pasirinkimo teisę, neignoruoja parlamento daugumos. Pagal Europos konstitucinę tradiciją prezidentas vyriausybės vadovu skiria tą asmenį, kurį remia parlamento dauguma. Tokios konstitucinės praktikos laikomasi ir Lietuvoje.⁶²

Paulius Vinkleris, analizuodamas minėtame Konstitucinio Teismo nutarime Respublikos Prezidento įgaliojimus Vyriausybės formavimo procedūroje, teigia, jog „problematiškiausias Lietuvos Respublikos teisės sistemoje iki šiol buvo Respublikos Prezidento vaidmuo Vyriausybės formavimo procedūroje. Respublikos Prezidentas įgaliojamas skirti Ministrą Pirmininką Seimo pritarimu“.⁶³ Autorius taip pat pastebėjo, jog pagal Europos konstitucinę tradiciją prezidentas vyriausybės vadovu skiria tą asmenį, kurį remia parlamento dauguma. Taigi remiantis parlamentinės demokratijos principais, įtvirtintais Konstitucijoje, darytina prielaida, jog Respublikos Prezidentas negali laisvai pasirinkti Ministro Pirmininko ar ministrų kandidatūrų, nes visais atvejais minėtų pareigūnų skyrimas priklauso nuo Seimo pasitikėjimo ar nepasitikėjimo jais.⁶⁴

Taigi tokiu būdu, kaip pastebi G. Mesonis, jau besiklostanti konstitucinių teisinių santykių praktika įgavo konstitucinį pagrįstumą ir Respublikos Prezidento teisė skirti Ministru Pirmininku

⁶⁰ Konstitucinė justicija: dabartis ir ateitis. Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 1998. P. 204.

⁶¹ Birmontienė T. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda: kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007. P. 250.

⁶² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 1998, Nr. 5-99.

⁶³ Vinkleris P. Lietuvos Respublikos Prezidento statusas ir įgaliojimai. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2002. P. 120.

⁶⁴ Ten pat, P. 120-121.

daugumos palaikomą kandidatą tapo pareiga. Šioje vietoje autorius pabrėžia, jog „Konstitucinis Teismas neturi įgaliojimų siaurinti ar plėsti kokios nors valstybės institucijos funkcijas. Tai, kad minėtoje byloje Prezidento teisė skirti pavirto pareigą, turi būti traktuotina ne kaip Konstitucinio Teismo „saviveikla“ atimant ar siaurinant Prezidento įgaliojimus, o tik kaip institucijos veikla atskleidžiant tikrąjį Prezidento įgaliojimų turinį, kuris iki tol buvo suvokiamas kitaip“.⁶⁵ Kita vertus, manytume, jog Prezidentas, parinkęs Seimo politinei daugumai nepriimtina Ministro Pirmininko kandidatūrą, patenkintų tik savo ambicijas, tačiau jo pateiktas Ministras Pirmininkas patirtų pralaimėjimą, kai Seimas nesuteiktų jo Vyriausybei įgaliojimų veikti. Net jei ir leidus įvykti galimybei, jog Seimas patvirtintų nepalankią jam Vyriausybę, bei jos programą, konstruktyvaus valdymo nebūtų, nes Vyriausybė labiau susijusi su Seimu, nei su Prezidentu. Prezidentas, kaip buvo minėta, čia vertinamas kaip valstybės vadovas, o Seimas – kaip tautos atstovybė, kuriai Vyriausybė atsakinga.

Kad formuojant Vyriausybę dominuojantis vaidmuo atitenka Seimui, o Prezidentas šiame kontekste dalyvauja formaliai, duoda pagrindo manyti Konstitucijos 67 straipsnio 6 ir 7 punktų, 84 straipsnio 4, 5, 6 ir 8 punktų bei 92 straipsnio 3, 4 ir 5 dalių sisteminę analizę. Tuo neabejoja ir G. Mesonis teigdamas, jog „Lietuvoje Vyriausybės likimas ir imunitetas visiškai priklauso nuo parlamento – Seimo“.⁶⁶ Šį teiginį autorius grindžia nubrėždamas išsamią Vyriausybės formavimo schemą, kurioje numato penkis etapus: pirmas, Prezidentas derina Ministro Pirmininko kandidatūrą su Seimo dauguma; antras, Prezidentas siūlo Seimui pritarti jau aptartai Ministro Pirmininko kandidatūrai; trečias, Seimas pritaria arba nepritaria Ministro Pirmininko kandidatūrai; ketvirtas, Prezidentas dekretu skiria Ministrą Pirmininką, jei pastarajai kandidatūrai pritaria Seimas; penktas, naujai suformuota Vyriausybė siekia gauti Seimo pritarimą savo veiklos programai. Autorius taip pat mano, jog Seimo galias ir dominavimą Prezidento atžvilgiu formuojant Vyriausybę rodo tokios aplinkybės: Konstitucija leidžia Seimui svarstyti Ministrą Pirmininką, ministrą, o kartu ir pačią Vyriausybę tuomet, kai pats Seimas nuspręs, kad tai yra būtina; vykdomoji valdžia Lietuvoje negali egzistuoti ir veikti neturėdama Seimo paramos; nors Prezidentas savo dekretu, bet pritarus Seimui, skiria Ministrą Pirmininką, paveda jam sudaryti Vyriausybę, tačiau tai nekeičia padėties, ir Seimo sprendimai Vyriausybės atžvilgiu yra galutiniai; Vyriausybė solidariai atsako Seimui už bendrą Vyriausybės veiklą; Vyriausybė, visiškai priklausydama nuo Seimo, įstatymų įgyvendinimo funkciją vykdo tiek, kiek tai sutampa su Seimo nuomone; be Seimo pritarimo tapti Ministru Pirmininku yra nerealu; Ministro Pirmininko atsakomybė Prezidentui Konstitucijoje nenumatyta, todėl sąvoka „valstybės vadovas“ nėra visagalybės sinonimas, o turi griežtai apibrėžtą turinį, kurio ribos nurodytos Konstitucijos 84 ir kituose straipsniuose bei Lietuvos Respublikos Prezidento įstatyme; neįsivaizduojama situacija, jog Seimas, davęs pritarimą Prezidentui skirti asmenį Ministru Pirmininku,

⁶⁵ Birmontienė T. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda: kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007. P. 236.

⁶⁶ Pumputis A. ir kt. Konstitucingumas ir pilietinė visuomenė. Vilnius: Lietuvos Teisės universitetas, 2003. P. 124.

nepatvirtintų šio asmens vadovaujamos Vyriausybės programos.⁶⁷ Atsižvelgiant šiame kontekste išdėstytus aspektus G. Mesonis pateikia išvadą, jog „konstitucinė Vyriausybės sudarymo tvarka leidžia teigti, kad ji (Vyriausybė) priklauso Seimui, o ne Prezidentui“ bei „Vyriausybės sudarymo būdas leidžia suformuoti tokią Vyriausybę, kurioje tik teoriškai gali gimi siūlymas Prezidentui paleisti Seimą“.⁶⁸ Be to, autorius taip pat mano, jog Vyriausybei atsistatydinus, įgaliojimų grąžinimas Prezidentui, o ne Seimui nepakeičia įgaliojimų balanso, kadangi sudarant kitą Vyriausybę šis procesas turės vykti pagal jau aptartą schemą, t.y. atitikti Lietuvos Respublikos Konstitucijos reikalavimus, kuriuose Seimo ir Prezidento įgaliojimai turi pastovią išraišką.⁶⁹

G. Mesoniui pritaria ir P. Vinkleris pabrėždamas, jog „Seimas yra labai svarbus Vyriausybės formavimo požiūriu“.⁷⁰ Be to, autorius išskiria dvigubą Vyriausybės formavimo procedūrą pagal Seimo dalyvavimo lygį: Seimas turi ne tik pritarti ar nepritarti Respublikos Prezidento teikiamai Ministro Pirmininko kandidatūrai, bet ir Vyriausybės teikiamai programai. Tik po to, kai Seimas posėdyje dalyvaujančių Seimo narių balsų dauguma pritaria Vyriausybės programai, Vyriausybė laikoma gavusia įgaliojimus veikti. Anot P. Vinklerio, „pagal šį dvigubą Seimo dalyvavimą Vyriausybės formavimo procedūra Lietuvos Respublikoje yra unikali visoje Rytų Europoje“.⁷¹

Remdamasis Konstitucijos 67 straipsniu Konstitucinis Teismas 1998 m. sausio 10 d. nutarime, manytume, tai pat labiau išryškina Seimo dominavimą Vyriausybės sudarymo procese. Konstitucinis Teismas, kaip svarbią Seimo kompetencijos sritį, išskiria įgaliojimų Vyriausybei veikti suteikimą ir jos veiklos kontrolę. O pagal Konstitucijos 67 straipsnį dar išskiria šias Seimo prerogatyvas: Seimas pritaria ar nepritaria Respublikos Prezidento teikiamai Ministro Pirmininko kandidatūrai, svarsto Ministro Pirmininko pateiktą Vyriausybės programą ir sprendžia, ar jai pritarti, prižiūri Vyriausybės veiklą, gali reikšti nepasitikėjimą Ministru Pirmininku ar ministru ir kt.⁷²

Lietuvos Respublikos Seimo statuto 192, 193, 194, 195, 196 bei 197 straipsniuose įtvirtinta detali Ministro Pirmininko kandidatūros ir Vyriausybės programos svarstymo procedūra.⁷³ Tačiau šioje Vyriausybės formavimo procedūroje, manytume, pirmiausia yra Seimo pritarimas arba nepritartis Respublikos Prezidento teikiamai Ministro Pirmininko kandidatūrai. Kaip pažymi P. Vinkleris, „būtent šiame Vyriausybės formavimo etape, atsižvelgiant į tai, jog Ministro Pirmininko kandidatūrą teikia visai kitas, nuo Seimo nepriklausanti valstybės institucija kaip Respublikos

⁶⁷ Pumputis A. ir kt. Konstitucingumas ir pilietinė visuomenė. Vilnius: Lietuvos Teisės universitetas, 2003. P. 124-126.

⁶⁸ Ten pat, P. 126.

⁶⁹ Birmontienė T. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda: kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007. P. 237.

⁷⁰ Vinkleris P. Lietuvos Respublikos Prezidento statusas ir įgaliojimai. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2002. P. 117.

⁷¹ Ten pat.

⁷² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 1998, Nr. 5-99.

⁷³ Lietuvos Respublikos Seimo statutas//Valstybės žinios. 1994, Nr. 15-249.

Prezidentas, yra labiausiai tikėtinas konfliktinės situacijos atsiradimas“.⁷⁴ Autorius mano, jog pati Vyriausybės programa dar neegzistuoja, ji neturi jokios reikšmės – lemia Seimo pozicija pačios Respublikos Prezidento teikiamos Ministro Pirmininko kandidatūros atžvilgiu. Seimas, remdamasis Lietuvos Respublikos Seimo statuto 192 bei 193 straipsniais, svarsto Prezidento pateiktą Ministro Pirmininko kandidatūrą Seimo narių frakcijose bei Seimo posėdyje. Todėl prieš balsuodamas dėl Ministro Pirmininko kandidatūros, Seimas jau būna susidaręs nuostata dėl kandidatūros, o tai turi įtakos balsuojant ir dėl šio asmens teikiamos Vyriausybės programos.⁷⁵

Anot E. Šileikio, „jei Seimo nutarimu išreiškiamas pritarimas Vyriausybės veiklos programai, tai Vyriausybės formavimo procedūra formaliu požiūriu laikytina baigta, t.y. Vyriausybė tampa legituota: „gauna įgaliojimus veikti“. Tačiau principiniu požiūriu apie Vyriausybės legitimaciją galima kalbėti jei jos veiklos programai pritaria Seimo politinė dauguma“.⁷⁶

Tuo tarpu, kaip pastebi P. Vinkleris, tai, jog Konstitucinis Teismas labai sureikšmino Seimo pritarimo ar nepritarimo Vyriausybės programai svarbą teikiant įgaliojimus Vyriausybei, patvirtina ir Konstitucinio Teismo samprotavimų struktūra: Respublikos Prezidentui tenka skirti tokį Ministrą Pirmininką ir tvirtinti Vyriausybę, kurios programai Seimas galėtų pritarti posėdyje dalyvaujančių Seimo narių balsų dauguma. Autorius mano, jog Vyriausybės programa, jos turinys ir kokybė vaidina nors neabejotinai svarbų, bet ne pagrindinį, greičiau antraeilį vaidmenį. „Net jei teisiniu požiūriu būtų priimtas Konstitucinio Teismo teiginys, jog vienintelis įgaliojimų suteikimo Vyriausybei subjektas yra Seimas, tai prieš Seimo balsavimą dėl Vyriausybės programos einantis Seimo pritarimas ar nepritarimas Ministro Pirmininko kandidatūrai teikiant įgaliojimus yra svarbesnis, o balsuojant dėl Vyriausybės programos tik užbaigiamas įgaliojimų teikimas Vyriausybei“,⁷⁷ – teigia P. Vinkleris.

P. Vinkleris, analizuodamas Vyriausybės sudarymo politiką Lietuvos valstybėje, pastebėjo, jog Vyriausybė ne visais atvejais buvo formuojama pagal Seimo politinės daugumos valią arba bent Respublikos Prezidento vaidmuo parenkant Ministro Pirmininko kandidatūrą buvo iš tiesų esminis. Autorius šiame kontekste pateikęs keletą pavyzdžių pažymi, jog Respublikos Prezidentas vienu atveju labai aktyviai veikė parinkdamas Ministrą Pirmininką ir formuodamas Vyriausybę, o kitu atveju tik pasyviu jam suteiktų įgaliojimų naudojimu pritarė įvykių eigai.⁷⁸ Atsižvelgdamas į tai ir susistemindamas išsakytas mintis, P. Vinkleris daro išvadą, jog „Lietuvos valstybės konstitucinė

⁷⁴ Vinkleris P. Lietuvos Respublikos Prezidento statusas ir įgaliojimai. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2002. P. 117.

⁷⁵ Pagal Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarime pateiktą išaiškinimą, Vyriausybės programa suprantama kaip teisinis dokumentas, išdėstantis tam tikro laikotarpio valstybės veiklos gaires. Tuo tarpu atsižvelgiant į Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. gruodžio 9 d. nutarimu Nr. XI-52 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ pritartai penkioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos programai, Vyriausybės programą galime apibūdinti kaip dokumentą, atitinkamai Vyriausybei visą jos įgaliojimų laiką privalomas veiklos planas, kuriame išdėstytos tam tikro laikotarpio Vyriausybės veiklos kryptys ir kuriam yra pritaręs Seimas (<http://www.lrv.lt/bylos/vyriausybes/15vyrprograma.pdf>; prisijungimo laikas: 2009 07 07).

⁷⁶ Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 481.

⁷⁷ Vinkleris P. Lietuvos Respublikos Prezidento statusas ir įgaliojimai. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2002. P. 118.

⁷⁸ Ten pat, P. 137.

tikrovė taip pat nėra tokia vienalytė, galinti įrodyti teiginį, kad Lietuvoje laikomasi europietiškos konstitucinės praktikos, pagal kurią Prezidentas skiria Vyriausybės vadovu asmenį, remiamą parlamento daugumos“. ⁷⁹

Dar daugiau. Kai kurie konstitucinės teisės doktrinos atstovai diskutuoja Konstitucinio Teismo nutarimuose išsakytais teiginiais dėl Respublikos Prezidento skirimo Seimo daugumos palaikomą Ministrą Pirmininką ir tvirtinimo tokios Vyriausybės, kurios programai Seimas gali pritarti posėdyje dalyvaujančių narių balsų dauguma. Anot Egidijaus Kūrio, Prezidento galios formuojant Vyriausybę yra ne mažiau svarbios, o netgi lygiavertės Seimo įgaliojimams. Analogiškai rašo ir P. Vinkleris teigdamas, jog Vyriausybės formavimas apima daugybę Respublikos Prezidento ir Seimo veiksmų, todėl pačiame Vyriausybės formavimo procese Respublikos Prezidento įgaliojimai tikrai ne mažiau reikšmingesni nei Seimo, kuris tėra įgaliotas pritarti arba nepritarti teikiamai Ministro Pirmininko kandidatūrai. ⁸⁰ Pasak autoriaus, net jei prie šių įgaliojimų būtų pridėtas Seimo įgaliojimas pritarti arba nepritarti Vyriausybės programai, Respublikos Prezidento vaidmuo vis tiek negalėtų būti vertinamas kaip mažiau reikšmingas nei Seimo. ⁸¹

Šiai nuomonei pagrįsti G. Mesonis nurodo kelius argumentus: pirmiausiai, tvirtinama, jog esant Seimo pritarimui, galutinis žodis skiriant Ministrą Pirmininką priklauso Prezidentui, nes jis įgaliotas pasirašyti dekretą dėl Vyriausybės; pastebima, jog Vyriausybės įgaliojimai visais atvejais grąžinami Prezidentui, o ne Seimui; argumentuojama, kad Prezidento įgaliojimai Vyriausybei yra pirminiai – jie būtini ir jų pakanka, kad Vyriausybė rengtų savo programą, kuriai turės pritarti Seimo dauguma, o Seimo įgaliojimai yra antriniai – jie negali būti suteikiami, jeigu Prezidentas nėra suteikęs savųjų. ⁸²

Tuo tarpu P. Vinkleris, šiame kontekste vertindamas Respublikos Prezidento vaidmenį formuojant Vyriausybę, kaip nemažiau reikšmingą nei Seimo, pateikia tokias, pagrindžiančias aplinkybes: būtent Respublikos Prezidentas įgaliojamas priimti lemiamus sprendimus Ministro Pirmininko ir ministrų – t.y. tų asmenų, kurie vykdys Vyriausybės programą, atžvilgiu; tuo tarpu Seimo įgaliojimai abiem nurodytais atvejais yra apriboti iki pritarimo arba nepritarimo, t.y. iki kitų valstybės institucijų teikiamos kandidatūros arba Vyriausybės programos priėmimo arba atmetimo, bet ne šios programos taisymo arba keitimo; Respublikos Prezidento aktai formuojant Vyriausybę reikšmingi suteikiant Vyriausybei įgaliojimus dirbti – be jų Seimas negalėtų pritarti nei Ministro Pirmininko kandidatūrai, nei Vyriausybės programai. Vadinasi, be jų negalėtų atsirasti ir Vyriausybės įgaliojimai, todėl Konstitucijos 92 straipsnio 5 dalyje numatytas Seimo pritarimas Vyriausybės programai negali būti aiškinamas izoliuotai nuo kitų Konstitucijos normų kaip vienintelis veiksmas, kuriuo Vyriausybei teikiami įgaliojimai; pritardamas Vyriausybės programai, Seimas užbaigia visą

⁷⁹ Vinkleris P. Lietuvos Respublikos Prezidento statusas ir įgaliojimai. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2002. P. 137-138.

⁸⁰ Ten pat, P. 119.

⁸¹ Ten pat.

⁸² Pumputis A. ir kt. Konstitucingumas ir pilietinė visuomenė. Vilnius: Lietuvos Teisės universitetas, 2003. P. 124-125.

pasitikėjimo Vyriausybė ir įgaliojimų jai teikimo procesą, kurį pradeda Respublikos Prezidentas teikdamas Seimui Ministro Pirmininko kandidatūrą; Prezidento kaip valstybės vadovo teisė teikti Seimui Ministro Pirmininko kandidatūrą nėra griežtai determinuota, nes tvirtinant Vyriausybės sudėtį Prezidento pasirinkimo teisė nėra iš anksto nulemta politinės daugumos Seime, kadangi toks teigimas prasilenktų su Prezidento teise paleisti Seimą, kai šis du kartus iš eilės nepritaria Vyriausybės programai; pagal Konstitucijos 58 straipsnio 2 dalies 2 punktą, vien Seimas nėra įgaliojimų Vyriausybei teikimo subjektas, nes Seimui pareiškus tiesioginį nepasitikėjimą Vyriausybė, ji neprivalo mechaniškai atsistatydinti. Ji gali siūlyti Prezidentui skelbti pirmalaikius Seimo rinkimus. Darytina išvada, jog tik Respublikos Prezidento pasitikėjimo pakanka, kad Vyriausybė iki naujo Seimo išrinkimo tęstų savo darbą. Nei vien tik Seimui, nei vien tik Respublikos Prezidentui nepakanka pareikšti nepasitikėjimą Vyriausybė, kad ji atsistatydintų. O taip negalėtų būti, jei įgaliojimus Vyriausybei teiktų tik Seimas, pritardamas jos programai.⁸³

Taigi, nagrinėjant Prezidento ir Seimo galių mastą Vyriausybės sudarymo procese, pastebime, jog savo galia labiau išsiskiria įstatymų leidžiamoji valdžia. Juk įstatymų leidžiamoji institucija – Seimas gali bet kada svarstyti pasitikėjimo Vyriausybė ar Ministru Pirmininku klausimą, todėl, manytume, Vyriausybė galės vykdyti savo funkcijas tiek ilgai, kiek turės Seimo pritarimą. Šiame kontekste G. Mesonis, brėždamas išsamią Vyriausybės formavimo schemą, mano, jog Konstitucijoje numatyta Vyriausybės formavimo tvarka susieta su Seimu, kaip tai būdinga parlamentiniams valdymo modeliams. Tuo tarpu G. Mesoniui pritaria ir P. Vinkleris, pripažindamas šiuo atžvilgiu Seimui palankesnę konstitucinę padėtį, kai Respublikos Prezidentas pareiškia iniciatyvą skirti ar atleisti Ministrą Pirmininką, jis yra saistomas Seimo pritarimo. Tik gavęs Seimo pritarimą Prezidentas dekretu gali skirti Ministrą Pirmininką. Tam, kad Seimas pritartų ar nepritartų Prezidento teikiamai Ministro Pirmininko kandidatūrai, būtina, kad Prezidentas tą kandidatūrą teiktų. Pasirinkdamas ir siūlydamas kandidatą, Prezidentas, kaip išaiškino Konstitucinis Teismas, visų pirma turėtų veikti taip, kad būtų sudaryta veiksminga, t.y. turinti Seimo pasitikėjimą, Vyriausybė.⁸⁴

2.2. Vyriausybės konstituciniai ir įstatyminiai įgaliojimai

Pasak E. Jarašiūno, „šiandien vis dažniau pabrėžiama vykdomosios valdžios prioritetinė reikšmė, ypač akcentuojant Vyriausybės vaidmens didėjimą. Vyriausybę linkstama vis rečiau traktuoti kaip parlamento valios įgyvendintoją“.⁸⁵

⁸³ Vinkleris P. Lietuvos Respublikos Prezidento statusas ir įgaliojimai. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2002. P. 119-120.

⁸⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 1998, Nr. 5-99.

⁸⁵ Birmontienė T. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė. Antrasis leidimas. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002. P. 681.

Tuo tarpu A. Pumputis, analizuodamas Vyriausybės veiklos kryptis, pažymi, jog „Vyriausybės vietą valstybės valdžios sistemoje apibūdina jos kompetencija. Beveik visose pasaulio valstybėse vyriausybė yra įtakinga bendrosios kompetencijos institucija, kurios įgalinimai apibrėžiami įvairiai“. ⁸⁶

Pastebime, jog kai kuriose valstybių konstitucijose vyriausybės kompetencija apibrėžiama tik bendriausiais bruožais. Pavyzdžiui, Prancūzijos Konstitucijos 20 straipsnyje skelbiama, jog „Vyriausybė nustato ir įgyvendina tautos politiką. Jos žinioje yra administracija bei ginkluotosios pajėgos“. ⁸⁷ Panašiai vyriausybės kompetencija įtvirtinta ir Ispanijos Konstitucijoje. Čia vyriausybės teisinį statusą ir valstybės valdymo pagrindus reglamentuoja net keli skyriai: IV skyrius „Apie Vyriausybę ir valstybės valdymą“, V skyrius „Apie Vyriausybės ir Generalinių Kortesų santykius“ ir iš dalies VII skyrius „Ekonomika ir finansai“, tačiau nė viename iš minėtų skyrių nepateiktas Vyriausybės įgaliojimų sąrašas. Ispanijos Konstitucijos 97 straipsnyje apibrėžtos tik pagrindinės Vyriausybės funkcijos, kurios leidžia išskirti Vyriausybę kaip savarankišką valstybės valdžios instituciją. Tačiau pagal Ispanijos Konstitucijos tam tikras nuostatas akivaizdu, jog Vyriausybės kompetencija yra kur kas platesnė. ⁸⁸

Kaip teigia G. Ilgūnas, „Lietuvos Respublikos Vyriausybės konstitucinius įgaliojimus nustato 1992 m. spalio 25 d. Lietuvos Respublikos piliečių referendume priimtos Lietuvos Konstitucijos septintasis skirsnis“. ⁸⁹ Žvelgiant konkrečiau, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 1999 m. lapkričio 23 d. nutarime pažymėjo, jog Konstitucijos 94 straipsnyje nustatyta, kad Vyriausybė tvarko krašto reikalus, saugo Lietuvos Respublikos teritorijos neliečiamybę, garantuoja valstybės saugumą ir viešąją tvarką, koordinuoja ministerijų ir kitų Vyriausybės įstaigų veiklą, rengia valstybės biudžeto projektą ir teikia jį Seimui, užmezga diplomatinius santykius su užsienio valstybėmis ir tarptautinėmis organizacijomis ir kt. Vyriausybės įgaliojimai nustatyti ir kituose Konstitucijos straipsniuose (84, 89, 123, 128 ir kt.). Pažymėtina, kad Konstitucijoje numatytas Vyriausybės įgaliojimų sąrašas nėra baigtinis. Pagal Konstitucijos 94 straipsnio 7 punktą Vyriausybė „vykdo kitas pareigas, kurias Vyriausybei paveda Konstitucija ir kiti įstatymai“. ⁹⁰

Nors Konstitucijoje įtvirtintos formuluotės patikslinamos Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 22 straipsnyje, tačiau pagal minėto Konstitucijos 94 straipsnio 7 punktą, Vyriausybės įstatymo 2 straipsnio 2 dalį, 22 straipsnio 16 punktą nėra nustatyta išsamaus galutinio Vyriausybės įgaliojimų sąrašo. Atsižvelgiant į tai, jog Vyriausybė yra pagrindinė vykdomosios valdžios grandis,

⁸⁶ Birmontienė T. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda: kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007. P. 254.

⁸⁷ Маклаков В. В. Конституции зарубежных государств. Москва: Издательство БЕК, 2001. С. 37.

⁸⁸ Birmontienė T. ir kt. Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą: kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005. P. 254.

⁸⁹ Ilgūnas G. Lietuvos Respublikos XII Vyriausybė: 2001-2004. Vilnius, 2004. P. 7.

⁹⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. lapkričio 23 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 8 straipsnio 2 ir 4 dalių, 9 straipsnio 1 dalies 4 punkto ir 4 dalies, 22 straipsnio 1 punkto, 24 straipsnio 2 dalies 5 bei 11 punktų, 26 straipsnio 3 dalies 7 punkto, 31 straipsnio 2, 4 dalių ir 6 dalies 2 punkto, 37 straipsnio 4 dalies, 45 straipsnio 4 dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 1999, Nr. 101-2916

kuriai priklauso šalies valdymas, iš pirmo žvilgsnio gali pasirodyti, kad turi neribotus įgaliojimus. Juk Vyriausybė įgyvendina visus įstatymus, tvarko krašto reikalus, atlieka valdymo funkcijas, išskyrus tai, ką Konstitucija suteikia kitoms valdžios institucijoms. Be to, Vyriausybės valdžia gana sunkiai apibrėžiama (tai rodo mokslininkų nuomonių šiuo klausimu įvairovė), todėl tiek Konstitucija, tiek įstatymai to vengia.

Šiame kontekste E. Šileikis, analizuodamas Vyriausybės kompetenciją ir diskreciją, pripažino, jog „kalbant apie gausias „kitas pareigas, kurias Vyriausybei paveda /.../ įstatymai“ (Konstitucijos 94 str. 7 p.), glaustai neįmanoma (vargu ar apskritai įmanoma!) pateikti tokių pareigų baigtinį sąrašą“.⁹¹

Caroline Taube, analizuodama Lietuvos, Latvijos ir Estijos vyriausybių kompetenciją, pripažino, jog „vis dėlto, Lietuvos mėginimai apibrėžti Vyriausybės kompetenciją yra sunkiai suprantami užsienio stebėtojui: Vyriausybės priimti sprendimai yra apibrėžti tiksliai remiantis oficialiu kriterijumi, lemiančiu visaapimančią Vyriausybės vykdomąją funkciją, neatsižvelgiant į tai, jog sprendimai turi norminį turinį bei bendrą pobūdį“.⁹²

Taigi atsižvelgdami į tai, jog Vyriausybė būdama aukščiausia vykdomosios valdžios institucija disponuoja išties plačiais įgaliojimais, šiame poskyryje vengsime detalaus Vyriausybės konstitucinių ir įstatyminių įgaliojimų nagrinėjimo, o bandysime apsiriboti ir bendrais bruožais paanalizuoti tik pagrindinius įgaliojimus pasirinktose valstybės valdymo srityse. Taip pat mėginsime atskleisti Vyriausybės, kaip svarbiausios vykdomosios valdžios įgyvendinimo institucijos, konstitucinių bei įstatyminių įgaliojimų santykį.

Visų pirma tikslinga paminėti, jog įvairiuose teisės aktuose, apibrėžiant Vyriausybės įgaliojimus tam tikroje valstybės valdymo srityje ar šakoje, neretai vartojama diferencijuota terminologija: vienuose įstatymuose paprasčiausiai kalbama apie Vyriausybės kompetenciją, kituose, pavyzdžiui Konstitucijoje, visai nekonkretinama, o tiesiog nurodoma „Lietuvos Respublikos Vyriausybė“, trečiuose įvardijami kaip Vyriausybės įgaliojimai, ketvirtuose užsimenama apie Vyriausybės funkcijas, galias, pagrindines veiklos kryptis ir pan. Atsižvelgiant į tai, galime teigti, jog dažniausiai teisės aktuose vartojama sąvoka bendriausia prasme „Vyriausybės kompetencija“, tačiau, pavyzdžiui, Vyriausybės įstatymo 22 straipsnis įvardytas terminu „Pagrindiniai Vyriausybės įgaliojimai“. Nors Vyriausybės įgaliojimų terminologija įvairiuose teisės aktuose pateikiama skirtingai, tačiau, manytume, toks diferencijavimas neturi esminės reikšmės.

Galime sakyti, jog priešingai nei kitose pasaulio šalyse, Lietuvos Respublikos Konstitucijoje Vyriausybės įgaliojimai pateikti lakoniškai: tvarkyti krašto reikalus, garantuoti viešąją tvarką ir pan. Be to, tiek Konstitucijoje, tiek Vyriausybės įstatyme Vyriausybės veiksmų katalogas nėra galutinis: logiškai ir sistemiškai akivaizdu, jog vienu straipsniu negali būti absoliučiai kodifikuoti visi

⁹¹ Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 481.

⁹² Taube C. Constitutionalism in Estonia, Latvia and Lithuania: a study in comparative constitutional law. Uppsala: Iustus Förlag, 2001. P. 210.

Vyriausybės veiksmai; Vyriausybės įgaliojimų sąrašas baigiasi blanketine nuoroda „vykdo kitas pareigas, kurias /.../ paveda Konstitucija ir kiti įstatymai“. Tuo tarpu, pavyzdžiui, Japonijos Konstitucijos V skyriuje įtvirtinta konkreti vyriausybės kompetencija⁹³. Šios šalies Konstitucijoje, kaip pastebi Mantas Varaška, numatytas gana kuklus vyriausybės kompetencijų sąrašas: teisingai ir sąžiningai įgyvendinti parlamento išleistus įstatymus, kontroliuoti valstybės tarnybą, parengti bei vykdyti valstybės biudžeto sandaros įstatymą, vykdyti amnestiją bei teikti malonę. Tačiau iš tikrųjų Japonijos vyriausybės įtaka valstybės valdyme yra milžiniška.⁹⁴

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 1999 m. lapkričio 23 d. nutarime, aiškindamas Konstitucijos 94 straipsnio 7 punktą (Vyriausybė „vykdo kitas pareigas, kurias Vyriausybei paveda Konstitucija ir kiti įstatymai“), konstatavo, jog tokį konstitucinį Vyriausybės įgaliojimų reguliavimą lemia tai, kad valstybės valdymo sritys ir valdymo funkcijos yra labai įvairios, jos gali kisti. Vyriausybės veikla yra ne tik vykdomojo, bet ir tvarkomojo pobūdžio. Vykdydama įstatymus ir Seimo nutarimus, Vyriausybė pati leidžia norminius ir individualius teisės aktus, užtikrina jų vykdymą. Kita vertus, Vyriausybei vykdant Konstitucijos jai priskirtas funkcijas, jos įgaliojimai gali priklausyti nuo šalies ekonominės bei socialinės būklės, sprendžiamų problemų ir kitų aplinkybių, kurioms pasikeitus gali keistis ir Vyriausybės įgaliojimų turinys bei apimtis. Todėl, kaip minėta, Konstitucijoje yra įtvirtinti tik svarbiausi Vyriausybės įgaliojimai ir nustatoma, kad Vyriausybė vykdo ne tik Konstitucijoje, bet ir kituose įstatymuose nurodytas pareigas.⁹⁵ Iš to galime spręsti, jog Konstitucinio Teismo išvadoje kalbama apie dvi, svarbiausios vykdomosios valdžios įgyvendinimo institucijos – Vyriausybės, įgaliojimų rūšis: vieni įtvirtinti Konstitucijoje – konstituciniai įgaliojimai, o kiti įstatymuose – įstatyminiai įgaliojimai.

Taigi, kaip jau buvome minėję, Konstitucijoje įtvirtinti Vyriausybės įgaliojimai, nurodyti ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatyme. Palyginę Konstitucijos ir Vyriausybės įstatymo nuostatas, pastebėsime, jog Konstitucijoje nustatyti Vyriausybės įgaliojimai, Vyriausybės įstatyme ne visada turi tokią pačią tekstinę išraišką, kokia yra Konstitucijoje; Vyriausybės įstatyme Vyriausybės įgaliojimai tekstualiai išdėstyti truputį kitaip – išsaugant ir neprieštaraujant Konstitucijoje nustatytų Vyriausybės įgaliojimų esmei, jie yra papildyti tam tikrais naujais elementais, labiau detalizuotomis, patikslintomis formuluotėmis bei išsamesniu Vyriausybės įgaliojimų sąrašu. Be abejo, vien tai, jog įstatymuose įtvirtintos nuostatos tekstualiai nesutampa su Konstitucijos nuostatomis, savaime nereiškia, kad įstatymų nuostatos neatitinka Konstitucijos. Lygiai taip pat vien ta aplinkybė, jog Vyriausybės įstatyme

⁹³ Luney P. R., Jr., Takahashi K. Japanese constitutional law. Japan: university of Tokyo press, 1993. P. 325-326.

⁹⁴ Bacevičius V. ir kt. Konstitucinio reguliavimo įvairovė: kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006. P. 412.

⁹⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. lapkričio 23 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 8 straipsnio 2 ir 4 dalių, 9 straipsnio 1 dalies 4 punkto ir 4 dalies, 22 straipsnio 1 punkto, 24 straipsnio 2 dalies 5 bei 11 punktų, 26 straipsnio 3 dalies 7 punkto, 31 straipsnio 2, 4 dalių ir 6 dalies 2 punkto, 37 straipsnio 4 dalies, 45 straipsnio 4 dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 1999, Nr. 101-2916

nurodyti Vyriausybės įgaliojimai, tekstualiai nesutampa su Konstitucijoje įtvirtintais įgaliojimais, dar nėra pagrindas Vyriausybės įstatyme nustatytus Vyriausybės įgaliojimus vien dėl to vertinti kaip teisiškai ydingus ar net prieštaraujančius Konstitucijai. Tačiau tai yra svarus pretekstas nuodugniau panagrinėti Vyriausybės įstatyme nustatytus Vyriausybės įgaliojimus, taipogi ir tuo aspektu, ar jais kartais nėra nukrypstama nuo Konstitucijoje įtvirtintų įgaliojimų.

Vienas iš Vyriausybės įstatyme nustatytų pagrindinių Vyriausybės įgaliojimų yra Vyriausybės „saugo konstitucinę santvarką /.../“ (22 straipsnio 1 punktą). Tokio Vyriausybės įgaliojimo nėra įtvirtinta Konstitucijoje, todėl, manytume, patikslinti Konstitucijos 94 straipsnio 1 punkto formuluotę yra paliekama įstatymų leidėjo kompetencijai. Kyla klausimas, ar Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 1 punkto norma išplečia Vyriausybės galias labiau negu jai suteikia Konstitucija? Ar tik nėra minėto įstatymo norma antikonstitucinė?

Antai Konstitucinis Teismas 1999 m. nagrinėjo bylą dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės /.../ 22 straipsnio 1 punkto /.../ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai. Šiame nutarime Konstitucinis Teismas konstatavo, jog „ginčijama įstatymo nuostata, kad Vyriausybė saugo konstitucinę santvarką, negali būti aiškinama kaip suteikianti pagrindą Vyriausybei savo nutarimais nustatyti tokius valstybės valdymo institucijų įgaliojimus, kuriais, saugant konstitucinę santvarką, būtų išterpiama į kitų valstybės valdžios institucijų kompetenciją“.⁹⁶ Be to, pagal Konstitucijos 94 straipsnio 7 punktą įstatymų leidžiamajai valdžiai yra suteikti įgaliojimai nustatyti Vyriausybės funkcijas ir kad Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 1 punkte nustačius, jog Vyriausybė saugo konstitucinę santvarką, šia teisės norma nėra pakeisti ar apriboti kitų valstybės valdžios institucijų konstituciniai įgaliojimai, darytina išvada, jog Seimas neperžengė Konstitucijoje jam nustatytų galių.⁹⁷

Kiti pagrindiniai Vyriausybės įgaliojimai nustatyti tiek Vyriausybės įstatyme, tiek Konstitucijoje yra įtvirtinti tais pačiais žodžiais, pavyzdžiui, „tvarko krašto reikalus, saugo Lietuvos Respublikos teritorijos neliečiamybę, garantuoja valstybės saugumą ir viešąją tvarką“ (Konstitucijos 94 straipsnio 1 punktą, Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 1 punktą); „vykdo įstatymus ir Seimo nutarimus dėl įstatymų įgyvendinimo, taip pat Respublikos Prezidento dekretus“ (Konstitucijos 94 straipsnio 2 punktą, Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 2 punktą); „koordinuoja ministerijų ir kitų Vyriausybės įstaigų veiklą“ (Konstitucijos 94 straipsnio 3 punktą, Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 3 punktą); „rengia valstybės biudžeto projektą ir teikia jį Seimui; vykdo valstybės biudžetą, teikia Seimui biudžeto įvykdymo apyskaitą“ (Konstitucijos 94 straipsnio 4 punktą, Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 4 punktą); „rengia ir teikia Seimui svarstyti įstatymų projektus“ (Konstitucijos 94 straipsnio 5 punktą, Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 6 punktą); „užmezga diplomatinis santykius ir palaiko

⁹⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. lapkričio 23 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 8 straipsnio 2 ir 4 dalių, 9 straipsnio 1 dalies 4 punkto ir 4 dalies, 22 straipsnio 1 punkto, 24 straipsnio 2 dalies 5 bei 11 punktų, 26 straipsnio 3 dalies 7 punkto, 31 straipsnio 2, 4 dalių ir 6 dalies 2 punkto, 37 straipsnio 4 dalies, 45 straipsnio 4 dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 1999, Nr. 101-2916

⁹⁷ Ten pat.

ryšius su užsienio valstybėmis ir tarptautinėmis organizacijomis“ (Konstitucijos 94 straipsnio 6 punktas, Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 10 punktas); „vykdo kitas pareigas, kurias Vyriausybei paveda Konstitucija ir kiti įstatymai“ (Konstitucijos 94 straipsnio 7 punktas, Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 16 punktas). Pažymėtina, jog visi paminėti, anot Konstitucinio Teismo svarbiausi, Vyriausybės konstituciniai įgaliojimai yra patikslinti ir papildyti Vyriausybės įstatymo 22 straipsnyje, kuriame įvardijami kaip „Pagrindiniai įstatyminiai Vyriausybės įgaliojimai“. Tačiau nei Konstitucijoje, nei Vyriausybės įstatyme nėra atskleistas šių Vyriausybės įgaliojimų turinys. Manome, jog tai paliekama plačiau analizuoti konstitucinės teisės mokslininkams, nes glaustai apibrėžti absoliučiai visus Vyriausybės įgaliojimus, atskleisti jų turinį ar pateikti tokių įgaliojimų baigtinį sąrašą minėtuose teisės aktuose, netikslinga. Tai skatina atkreipti dėmesį ir neišsiplečiant išsamiau panagrinėti svarbiausius Vyriausybės įgaliojimus.

Priešingai nei Respublikos Prezidento ar Seimo įgaliojimai, kuriems aprėpti Konstitucijoje skirta kelios dešimtys punktų (atitinkamai Konstitucijos 84 straipsnis, 67 straipsnis), Vyriausybės įgaliojimai tarsi sumenkinti: jie įtvirtinti tik septyniuose punktuose, kurių paskutinis nukreipia į kitus teisės aktus ir parodo, jog yra ir daugiau konstitucinių Vyriausybės įgaliojimų, neapibrėžtų viename Konstitucijos 94 straipsnyje. Nepaisant to, E. Šileikis mano, jog „neneigiant visiškai Vyriausybės konstitucinių galių principinio (minimalaus) aprašymo prasmingumo, galima teigti, kad ir be tokio aprašymo įmanoma logiškai ir sistemiškai aiškinti valdymo funkcijos esmę ir ją kartu su Respublikos Prezidentu įkūnyti turinčios Vyriausybės paskirtį bei veikimo kryptis“.⁹⁸

Atsižvelgiant į minėtą Konstitucijos 94 straipsnio 7 punktą, kuriame įtvirtinta formuluotė „vykdo kitas pareigas“, darytina išvada, jog minėtame straipsnyje nustatyti visi kiti Vyriausybės įgaliojimai yra imperatyvūs. Tai įrodo Konstitucijos 94 straipsnyje įsakmiai įtvirtinti žodžiai: „tvarko“, „saugo“, „garantuoja“, „vykdo“, „koordinuoja“, „rengia“, „teikia“ ir kt. Taigi Vyriausybė ne tiek gali dispozityviai įgyvendinti Konstitucijos 94 straipsnyje nustatytus įgaliojimus, kiek privalo tai padaryti. Šiuo požiūriu galima paaiškinti, kodėl Vyriausybės konstituciniuose įgaliojimuose nėra nurodyta Vyriausybės galimybė, pavyzdžiui, kreiptis į Konstitucinį Teismą. Ši Vyriausybės galimybė, kuri įtvirtinta Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 13 punkte, yra dispozityvi, t.y. loginiu požiūriu negali būti perfrazuota įsakmiais žodžiais „kreipiasi į Konstitucinį Teismą“. Priešingai, Vyriausybės įstatyme įtvirtinta galimybė kreiptis į Konstitucinį Teismą yra ne Vyriausybės pareiga, o teisė, kuria aukščiausioji vykdomosios valdžios institucija esant reikalui gali įgyvendinti, tačiau neprivalo. Manytume, jog šios Vyriausybės galimybės dispozityviškumą lemia tokios aplinkybės: anot Juozo Žilio, „Vyriausybės galimybės inicijuoti konstitucinį ginčą Konstituciniame Teisme yra siauresnės negu kitų subjektų. Ji gali kreiptis į Konstitucinį Teismą tik dėl įstatymų ir kitų Seimo priimtų aktų atitikimo Konstitucijai“, o tai reikštų, jog Vyriausybė negali ginčyti Respublikos Prezidento dekretų ir

⁹⁸ Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 481-482.

savo pačios nutarimų⁹⁹; pasak E. Šileikio, „Vyriausybės kreipimasis į Konstitucinę Teismą dėl įstatymo ar Seimo nutarimo konstitucingumo iš esmės sunkiai suvokiamas parlamentinės demokratijos, pagrįstos Seimo pasitikėjimu Vyriausybe ir jos atsakomybe Seimui, požiūriu“. ¹⁰⁰

Sugrįžtant prie imperatyvių Vyriausybės įgaliojimų ir atsižvelgiant į tai, jog Vyriausybės įgaliojimai pasireiškia įvairiose valstybės valdymo srityse, manytume, tikslinga būtų šios kolegialios, vykdomosios valstybės valdžios institucijos pagrindines tam tikrų galių kategorijas suskirstyti į tokias sritis: krašto reikalų, nacionalinio saugumo, įstatymų vykdymo, ministerijų koordinavimo, valstybės biudžeto, užsienio politikos ir kt.

1) *Krašto reikalų tvarkymas*. Kaip teigia E. Šileikis, „krašto reikalų tvarkymas loginiu ir kalbiniu požiūriu – bendrinė Vyriausybės galių kategorija, iš principo pernelyg abstrakti ir tinkanti tiek Seimo, tiek Respublikos Prezidento misijai įvardyti. Iš principo tiek ministerijų koordinavimas, tiek valstybės biudžeto projekto rengimas – tai tam tikras krašto reikalų tvarkymas“. ¹⁰¹ Autorius pažymi, jog krašto reikalai tvarkomi ir sprendžiant valstybės valdymo klausimus Vyriausybės nutarimais, tačiau Vyriausybė: negali kištis į įstatymų leidėjo diskrecijos sritį; neprivalo laukti, kol įstatymų leidėjas paves jai tvarkyti tam tikrą viešąjį krašto reikalą; negali tam tikrais nutarimais tvarkyti tų krašto reikalų, kurie akivaizdžiai susiję su esminiais žmogaus teisių ir laisvių ribojimo aspektais, išsamiai nereglamentuotais įstatymų; negali „protokoliniais sprendimais“, oficialiai neskelbtiniais ir tik Vyriausybės posėdžio pirmininko pasirašytais, tvarkyti krašto reikalų. ¹⁰²

Antai Vyriausybė, tvarkydama krašto reikalus, vykdo ūkio, finansų, socialinės apsaugos ir darbo, susisiekimo, švietimo, kultūros, sveikatos apsaugos, aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo, nacionalinio saugumo ir krašto apsaugos, užsienio politikos ir tarptautinių santykių ir kitų sričių valstybės valdymo funkcijas bei įgyvendina šiose srityse valstybės politiką. Pažymėtina, jog tai Vyriausybė atlieka per tam tikros srities ministerijas, pavyzdžiui: per Susisiekimo ministeriją atlieka įstatymų ir kitų teisės aktų jai pavestų transporto (oro, vandens, geležinkelių, kelių), pašto ir elektroninių ryšių sričių valdymo funkcijas ir t.t.; ¹⁰³ per Finansų ministeriją valdo valstybės biudžeto ir kitus Vyriausybės disponuojamus valstybės išteklius, rengia ir teikia Seimui valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetinių finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą, koordinuoja nacionalinę Europos Bendrijų nuosavų išteklių politiką ir t.t.; ¹⁰⁴ per Švietimo ir mokslo ministeriją koordinuoja Lietuvos mokslo ir studijų institucijų veiklą, organizuoja mokslo ir studijų srities intelektualinės kūrybos valstybinį skatinimą ir reguliavimą, organizuoja ir koordinuoja vidurinio ugdymo programos

⁹⁹ Birmontienė T. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda: kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007. P. 275.

¹⁰⁰ Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 421.

¹⁰¹ Ten pat, P. 482.

¹⁰² Ten pat, P. 482-484.

¹⁰³ <http://www.transp.lt/Default.aspx?Element=ViewArticles&TopicID=304&Lang=LT&UL=>; prisijungimo laikas: 2009 07 07.

¹⁰⁴ http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_I?p_id=345632; prisijungimo laikas: 2009 07 07.

akreditavimą ir t.t.;¹⁰⁵ per Aplinkos ministeriją užtikrina aplinkos formavimą, įgyvendina aplinkos apsaugos valstybės politiką, pagal kompetenciją reglamentuoja ir kontroliuoja veiklą saugomose teritorijose, koordinuoja poveikio aplinkai vertinimo procesą ir t.t.;¹⁰⁶ per Ūkio ministeriją rengia energetikos strategiją, organizuoja jos įgyvendinimą, numato Lietuvos ūkio plėtros strategines bei vidutinės trukmės laikotarpio kryptis ir t.t.¹⁰⁷ Be to, kaip konstatavo Konstitucinis Teismas, „pagal Konstituciją Vyriausybė, kaip vykdomosios valdžios institucija, turi plačią diskreciją formuoti ir vykdyti valstybės ekonominę politiką ir atitinkamai reguliuoti ūkinę veiklą“.¹⁰⁸

Taigi „krašto reikalų tvarkymas“ yra išties plati, daugialypė ir iš esmės integruojanti sąvoka, kuri apima nenutrūkstamą vykdomosios valdžios ir valstybės politikos įgyvendinimą Vyriausybės kompetencijai priskirtose valdymo srityse.¹⁰⁹

2) *Nacionalinis saugumas ir krašto apsauga*. Pažymėtina, jog be krašto reikalų tvarkymo, Konstitucijos 94 straipsnio 1 punktas tiesiogiai įpareigoja Vyriausybę saugoti Lietuvos Respublikos teritorijos neliečiamybę, garantuoti valstybės saugumą bei viešąją tvarką. Šios Vyriausybės pareigos remiasi kartinėmis Konstitucijos 1, 3, 8 straipsnių, 135 straipsnio 1 dalies normomis, kurios tiesiogiai reglamentuoja valstybės saugumo, teritorijos vientisumo, piliečių gerovės, jų pagrindinių teisių ir laisvių apsaugos aspektus.

Taigi, galime manyti, jog iš vieno Vyriausybės konstitucinio įgaliojimo saugoti valstybės teritorijos neliečiamybę, kildintina Valstybės sienos apsaugos tarnyba, kuri ir įgyvendina valstybės sienos apsaugą ir jos kirtimo kontrolę. Vadinasi, Lietuvos teritorijos neliečiamybės užtikrinimas yra neatsiejamas nuo valstybės sienos neliečiamybės užtikrinimo.

Kitas Konstitucijos 94 straipsnio 1 punkte įtvirtintas Vyriausybės įgaliojimas „garantuoti valstybės saugumą“, manome, gali būti aiškinamas per Valstybės saugumo departamentą, kurio pagrindiniai uždaviniai yra: laiku atskleisti veikas, keliančias grėsmę valstybės saugumui, jos suverenitetui, teritorijos neliečiamybei ir vientisumui, konstitucinei santvarkai, valstybės interesams, užkirsti kelią šioms veikoms atsirasti, šalinti jų atsiradimo priežastis ir kovoti su jomis įstatymų nustatyta tvarka.¹¹⁰ Kadangi ši specializuota institucija dėl įstatyminio reglamentavimo nėra Vyriausybei atskaitinga ir jos koordinuojama, tai anot E. Šileikio, „įstatymo nuostata, pagal kurią saugumo tarnyba nėra atskaitinga Vyriausybei, neviseškai atitinka Konstitucijos 94 straipsnio 1

¹⁰⁵ http://www.smm.lt/veikla/docs/min_nuostatai.pdf; prisijungimo laikas: 2009 07 07.

¹⁰⁶ <http://www.am.lt/VI/index.php#r/115>; prisijungimo laikas: 2009 07 07.

¹⁰⁷ <http://www.ukmin.lt/lt/veikla/>; prisijungimo laikas: 2009 07 07.

¹⁰⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. gegužės 23 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 24 d. nutarimo Nr. 1698 „Dėl pritarimo Akcinės Bendrovės „Alita“ valstybei nuosavybės teise priklausančių akcijų pirkimo-pardavimo sutarties projektui“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymo 16 straipsnio (2001 m. gruodžio 17 d. redakcija) 1 daliai (1997 m. lapkričio 4 d. redakcija)“//Valstybės žinios. 2007, Nr. 58-2246.

¹⁰⁹ Jovaišas K. Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras/ 2 dalis. Vilnius: Teisės institutas, 2002. P. 181.

¹¹⁰ Lietuvos Respublikos Valstybės saugumo departamento įstatymas//Valstybės žinios. 1994, Nr. 11-163.

punktą.¹¹¹

Kalbant apie Konstitucijos 94 straipsnio 1 punkte nustatytą Vyriausybės įgaliojimą „garantuoti viešąją tvarką“, galima pastebėti, jog minėto straipsnio normose nėra nustatyti Vyriausybės įgaliojimai dėl piliečių teisių ir laisvių teisėtumo bei apsaugos ir kovos su nusikalstamumu užtikrinimo. Aiškinant šį Vyriausybės konstitucinį įgaliojimą plečiamai, viešosios tvarkos užtikrinimas yra svarbi pareiga, kuri suprantama per žmogaus teisių ir laisvių, visuomenės saugumo užtikrinimo, nusikalstamumo prevencijos bei kontrolės prizmę.

Palyginus su Lietuvos Respublikos Konstitucijos 94 straipsnio 1 punkte įtvirtintais Vyriausybės įgaliojimais, galime pastebėti, jog kai kurių šalių Konstitucijose analogiškai imperatyviai nustatytos Vyriausybės pareigos tvarkant krašto reikalus, saugant teritorijos neliečiamybę, garantuojant valstybės saugumą bei viešąją tvarką. Antai Ispanijos Konstitucijoje numatyta, jog Vyriausybė garantuoja valstybės saugumą ir viešąją tvarką, saugo valstybės teritorijos neliečiamybę.¹¹² Tuo tarpu Lenkijos Respublikos Konstitucijos 146 straipsnio 4 dalies 7 punkte nustatyta, jog Ministrų Taryba užtikrina valstybės vidaus saugumą ir viešąją tvarką, o 8 punkte įtvirtinta, kad užtikrina valstybės išorinį saugumą.¹¹³

3) *Įstatymų, nutarimų bei dekretų vykdymas*. Toliau analizuojant Konstitucijos 94 straipsnyje įtvirtintus Vyriausybės įgaliojimus, atkreiptinas dėmesys į šio straipsnio antrame punkte nustatytą pareigą vykdyti įstatymus ir Seimo nutarimus dėl įstatymų įgyvendinimo, taip pat Respublikos Prezidento dekretus. Aptariamoji konstitucinė nuostata, įsakmiai įpareigojanti Vyriausybę vykdyti įstatymus, suponuoja būtinumą sudaryti tam reikiamas prielaidas ir sąlygas. Reikalas tas, kad labai tiksliai parengtas, gyvenimo realijas atitinkantis įstatymas yra veiksmingas, tuo atveju, kai yra numatyta, kaip jį įgyvendinti. Tuo tarpu E. Šileikis mano, jog įstatymų vykdymas – įstatymų laikymasis; aktyvi ar pasyvi Vyriausybės veikla, kuri arba tiesiogiai numatyta įstatymuose, arba loginiu ir sisteminiu požiūriu akivaizdžiai būtina, nepaisant nesamo specialaus įstatyminio Vyriausybės įpareigojimo.¹¹⁴

Autorius laiko problemiškais „Seimo nutarimus dėl įstatymų įgyvendinimo“ ir Vyriausybės pareigą tokius nutarimus vykdyti. E. Šileikis Seimo nutarimus laiko valdymo aktais, kuriuose iš principo gali būti sprendžiami tik organizaciniai bei techniniai klausimai, bet nereglamentuojami santykiai, sudarantys įstatymų (kuriems įgyvendinti skirti valdymo aktai) objektą. Todėl įstatymams įgyvendinti turi būti skirti „įstatymai dėl įstatymų įgyvendinimo“ (bet ne „Seimo nutarimai dėl įstatymų įgyvendinimo“).¹¹⁵ Šiuo požiūriu reikšmingas Konstitucinio Teismo išaiškinimas, jog

¹¹¹ Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 568.

¹¹² Birmontienė T. ir kt. Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą: kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005. P. 254.

¹¹³ Jarašiūnas E., Mesonis G. Užsienio šalių konstitucijos. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2004. P. 243.

¹¹⁴ Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 485.

¹¹⁵ Ten pat.

„Vyriausybės pareiga priimti poįstatyminius aktus, būtinus įstatymams įgyvendinti, kyla tiesiogiai iš Konstitucijos, o esant įstatymų leidėjo pavedimui – ir iš įstatymų bei Seimo nutarimų dėl įstatymų įgyvendinimo“.¹¹⁶ Be to, Konstitucinis Teismas 2006 m. gegužės 31 d. nutarime konstatavo, jog Vyriausybė neprivalo poįstatyminiuose teisės aktuose nurodyti konkrečių įstatymų, Seimo nutarimų, ar Respublikos Prezidento dekretų, kuriuos ji vykdo priimdama poįstatyminį teisės aktą; svarbu, kad poįstatyminius teisės aktus Vyriausybė priimtų neviršydama savo įgaliojimų ir kad šie poįstatyminiai teisės aktai neprieštarautų Konstitucijai ir įstatymams.¹¹⁷

Verta paminėti, jog aptariamos konstitucinės nuostatos prasme Vyriausybė minėtų įstatymų ir kitų teisės aktų jai pavestas konkrečios srities valstybės valdymo funkcijas vykdo per atitinkamas ministerijas, departamentus, kitas Vyriausybės įstaigas. Be to, Vyriausybė priima ir teisės aktus, kurie nustato įstatymų taikymo tvarką, sąlygas bei įtvirtina jų įgyvendinimo prielaidas.

4) *Ministerijų koordinavimas*. Kitas Konstitucijos 94 straipsnyje nustatytas Vyriausybės įgaliojimas – koordinuoti ministerijų ir kitų Vyriausybės įstaigų veiklą. Šiuo požiūriu E. Šileikis, analizuodamas Vyriausybės kompetenciją ir diskreciją, mano, jog „ministerijų koordinavimą galima suprasti dvejopai: a) siauroju požiūriu kaip išimtinai Vyriausybės posėdyje pasireiškiantį vadovaujančių ministerijoms ministrų nuomonių dėl svarstomų Vyriausybės nutarimų projektų derinimą; b) plačiuoju požiūriu kaip laikotarpį tarp Vyriausybės posėdžių pasireiškiantį derinimą, kurį įkūnija Ministras Pirmininkas, konstituciškai įgaliotas vadovauti Vyriausybės veiklai“.¹¹⁸

Taigi, šią Konstitucijos 94 straipsnio 3 punkte reglamentuotą konstitucinę pareigą Vyriausybė paprastai įgyvendina per ministrus. Tačiau klaidinga būtų sureikšminti ministro teisę vadovauti ministerijoms, nekreipiant dėmesio į Ministro Pirmininko galimybę vadovauti Vyriausybei. Juk pagal Konstitucijos 96 straipsnio 2 dalį ministrai tiesiogiai pavaldūs Ministrui Pirmininkui. Vadinasi, aptariama Vyriausybės pareiga pateisina Vyriausybės įstatymo nustatytus Ministro Pirmininko pavedimus ministrams, kuriais siekiama koordinuoti ministerijų veiklą.

5) *Valstybės biudžeto politika*. Pažymėtina, jog aptartos veiklos sritys kaip „krašto reikalų tvarkymas“, „įstatymų vykdymas“ priskirtinos ir kitoms valstybės institucijoms pagal savo funkcinę paskirtį ir ją atitinkančią kompetenciją, tačiau sistemiškai nagrinėjant Konstitucijos 94 straipsnyje imperatyviai nustatytas Vyriausybės veiklos kryptis galime rasti išimtinį, t.y. nė vienai kitai valstybės institucijai konstituciškai nesuteiktą, Vyriausybės įgaliojimą rengti valstybės biudžeto projektą ir teikti

¹¹⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 rugpjūčio 13 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. vasario 27 d. nutarimo Nr. 222 „Dėl kandidato į Vyriausybės atstovus“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo 9 straipsniui“//Valstybės žinios. 2007, Nr. 90 – 3580.

¹¹⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. gegužės 31 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. rugsėjo 26 d. nutarimo Nr. 1170 „Dėl cukraus rinkos reguliavimo priemonių“ 2.3, 2.4 punktų, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 12 d. nutarimo Nr. 879 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. kovo 12 d. nutarimo Nr. 284 „Dėl baltjojo cukraus gamybos kvotos nustatymo“ pakeitimo“ 2 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos cukraus įstatymo 4 straipsnio 1 daliai (2000 m. gegužės 18 d. redakcija), 2 daliai (1999 m. liepos 8 d. redakcija)“//Valstybės žinios. 2006, Nr. 62-2283.

¹¹⁸ Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 487.

jį Seimui; vykdyti valstybės biudžetą, teikti Seimui biudžeto įvykdymo apyskaitą. Šiuo požiūriu biudžetas, kaip teisinė kategorija, apibrėžtas Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo 2 straipsnio 14 dalyje: „Valstybės biudžetas – Seimo tvirtinamas valstybės biudžeto pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams metams“.¹¹⁹

Konstitucinis Teismas, nagrinėdamas Konstitucijos 94 straipsnio 4 punktą, pažymėjo, jog „konstitucinė valstybės biudžeto samprata suponuoja tai, kad valstybės biudžeto projekto rengimas (sudarymas), biudžeto svarstymas Seime ir jo patvirtinimas įstatymu, biudžeto vykdymas yra atskiros biudžeto proceso stadijos“.¹²⁰ Vadinasi, rengiant valstybės biudžeto projektą ir svarstant bei tvirtinant valstybės biudžetą Vyriausybės, kaip vykdomosios valdžios institucijos, įgaliojimai atriboti nuo kitų valstybės valdžios institucijų įgaliojimų ir kad konstituciniai įgaliojimai sudaryti valstybės biudžeto projektą yra nustatyti Vyriausybei. Pagal Konstitucijos 94 straipsnio 4 punktą Vyriausybė, vykdydama valstybės biudžetą, turi pareigą užtikrinti, kad į valstybės biudžetą būtų surinktos nustatytos pajamos bei patvirtintą valstybės biudžetą vykdyti pagal tą paskirtį ir tokiomis apimtimis, kurios nustatytos įstatymuose.

6) *Įstatymų projektų rengimas ir teikimas*. Toliau analizuojant Konstitucijos 94 straipsnio punktų visumą, įsakmiu tonu įtvirtinta sekanti imperatyvi Vyriausybės veiklos kryptis: „rengia ir teikia Seimui svarstyti įstatymų projektus“. Šis Vyriausybės konstitucinis įgaliojimas sukonkretina Konstitucijos 68 straipsnio 1 dalies normą, pagal kurią Vyriausybė, kaip ir Seimo nariai bei Respublikos Prezidentas, yra įstatymų leidybos iniciatyvos teisės subjektas.¹²¹ Tačiau, kaip mano E. Šileikis, įstatymų projektų rengimas ir teikimas Seimui pagal Konstitucijos 94 straipsnio punktus yra imperatyvi Vyriausybės veiklos kryptis, bet ne dispozityvi galimybė – „teisė“ pagal Konstitucijos 68 straipsnio 1 dalį, kurios neva galima absoliučiai neįgyvendinti.¹²² Autoriaus nuomonę pagrindžia Konstitucinis Teismas 2001 m. sausio 25 d. nutarime, kuriame konstatavo, jog Konstitucijos 68 straipsnyje nustatyti subjektai, turintys įstatymų leidybos iniciatyvos teisę (Seimo nariai, Respublikos Prezidentas, Vyriausybė, penkiasdešimt tūkstančių rinkimų teisę turinčių Lietuvos Respublikos piliečių) ir kad įstatymų leidybos iniciatyvos teisės realizavimas – pirmoji leidybos proceso stadija.¹²³ Tuo tarpu Konstitucinis Teismas 1993 m. lapkričio 8 d. nutarime konstatavo, kad „įstatymų leidybos iniciatyvos teisės esmė ir paskirtis – inicijuoti įstatymų leidybos procesą. Ši teisė praktiškai realizuojama pateikiant parlamentui

¹¹⁹ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas//Valstybės žinios. 1990, Nr. 24-596

¹²⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 2001 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo (2000 m. gruodžio 19 d. redakcija), Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų dydį ir išlyginimą lemiančių rodiklių tvirtinimo 2001, 2002 ir 2003 metams įstatymo ir Lietuvos Respublikos žemės ūkio ekonominių santykių valstybinio reguliavimo įstatymo 16 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 2002, Nr. 5-186.

¹²¹ Jovaišas K. Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras/ 2 dalis. Vilnius: Teisės institutas, 2002. P. 190.

¹²² Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 483.

¹²³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. sausio 25 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto 23 straipsnio, 38 straipsnio 2 dalies, 41 straipsnio 5 dalies, 152 straipsnio 5 dalies, 155 straipsnio 4 dalies, 156 straipsnio 5 dalies, 180 straipsnio, 208 straipsnio 4 bei 11 dalių ir 231 straipsnio 3 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 2001, Nr. 10-295.

konkretų įstatymo projektą. Kai Konstitucijoje nurodytas subjektas pateikia įstatymo projektą, įstatymų leidybos institucijai – Seimui iškyla pareiga pradėti jį svarstyti“.¹²⁴ Atsižvelgiant į minėtą E. Šileikio nuomonę bei Konstitucinio Teismo išaiškinimus, darytina išvada, jog Konstitucijos 68 straipsnyje įtvirtinta atitinkamų subjektų konstitucinė teisė gali būti realizuojama arba ne, tuo tarpu pagal Konstitucijos 94 straipsnio 5 dalies turinį – Vyriausybė yra vienintelis subjektas, įgaliotas rengti įstatymų projektus ir teikti juos Seimui svarstyti.

Taigi įstatymų, kitų teisės aktų projektų rengimas – tai planuojamas procesas, susijęs su tų visuomeninių santykių, kuriuos numatoma reguliuoti teisės aktais, visapusiška analize, valstybės veiklos prioritetais. Todėl tiek Lietuvos Respublikos Konstitucija, tiek ir kitų valstybių Konstitucijos vyriausybei, kaip svarbiausiai vykdomosios valdžios įgyvendinimo institucijai, nustato pareigą teikti įstatymų projektus. Pavyzdžiui, Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinio Įstatymo 76 straipsnio 1 dalyje nustatyta, jog „įstatymų projektus Bundestage teikia Federalinė Vyriausybė /.../“, o to paties straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad „Federalinės Vyriausybės įstatymų projektai pirmiausia turi būti pateikiami Bundesratui“.¹²⁵

7) *Užsienio politika ir tarptautiniai santykiai*. Dar vienas Vyriausybės konstitucinis įgaliojimas įtvirtintas Konstitucijos 94 straipsnio 6 dalyje, kurioje įsakmiai sakoma, jog „užmezga diplomatinius santykius ir palaiko ryšius su užsienio valstybėmis ir tarptautinėmis organizacijomis“. Nors šioje konstitucinėje normoje nieko nepasakyta apie Prezidento dalyvavimą vykdam užsienio politiką, tačiau tiek Konstitucijos 84 straipsnio 1 punkte, tiek Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 10 punkte nustatyta, jog Vyriausybė kartu su Respublikos Prezidentu vykdo užsienio politiką. Diplomatinį santykių užmezgimas bei ryšių su užsienio valstybėmis ir tarptautinėmis organizacijomis palaikymas, tai ne tik Vyriausybės vykdomosios užsienio politikos sudėtinė dalis, bet kartu ir tokios politikos rezultatas.

Nepaisant aptartos, Konstitucijos 94 straipsnyje imperatyviai nustatytos Vyriausybės konstitucinių įgaliojimų visumos, kurios sąrašas baigiasi blanketine nuoroda „vykdo kitas pareigas, kurias Vyriausybei paveda Konstitucija ir kiti įstatymai“, verta paminėti, jog atskirais atvejais gali susiklostyti netipiški Vyriausybės santykiai su kitomis valstybės valdžios institucijomis, kurių metu Vyriausybei suteikiamos specifinės teisės.

Be to, kaip sako A. Pumputis, „dalis Vyriausybės kompetencijos įgyvendinama Ministro Pirmininko vienasmeniškai. Pabrėžtina tai, kad pastaruoju metu visose šalyse Ministro Pirmininko vaidmuo tapo svarbesnis“.¹²⁶

Sugrįžtant prie Vyriausybės įstatymo 22 straipsnyje įtvirtintų Vyriausybės įstatyminių įgaliojimų

¹²⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 8 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 1993 m. kovo 16 d. įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymo dalinio pakeitimo ir papildymo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 1993, Nr. 61-1166.

¹²⁵ Jarašiūnas E., Mesonis G. Užsienio šalių konstitucijos. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2004. P. 67.

¹²⁶ Birmontienė T. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda: kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007. P. 256.

visumos tikslinga paminėti, jog šalia minėto, Konstitucijos 94 straipsnyje nustatyto Vyriausybės įgaliojimų negalutinio sąrašo, Vyriausybė dar įgyvendina Vyriausybės programą, kuriai pritarė Seimas, tvirtina šios programos įgyvendinimo priemones, rengia valstybės ilgalaikės raidos strategiją ir teikia ją Seimui, disponuoja valstybės turtu, nustato jo valdymo ir naudojimo tvarką, teikia Seimui siūlymus dėl ministerijų steigimo ir panaikinimo, steigia, reorganizuoja, pertvarko ir likviduoja Vyriausybės įstaigas, bei įstaigas prie ministerijų, tvirtina ministerijų, Vyriausybės įstaigų nuostatus, organizuoja valdymą aukštesniuose administraciniuose vienetuose, siūlo Seimui įvesti tiesioginį valdymą savivaldybės teritorijoje, sudaro Vyriausybės komitetus ir komisijas, vykdo kitas pareigas, kurios numatytos Konstitucijos ir kitų įstatymų.

Apibendrinant Vyriausybės įgaliojimus galime teigti, jog Vyriausybės įgaliojimai kyla iš Konstitucijos ir iš įstatymų. Tačiau įstatymuose numatytų įgaliojimų pobūdis yra kiek kitoks. Juos nustato įstatymų leidėjas, aišku, nepažeisdamas Konstitucijos principų ir nomų. Be to, visa tai, ką Vyriausybė daro įgyvendindama Konstitucijoje bei įstatymuose jai nustatytą kompetenciją, yra valstybės valdymo reikalų sprendimas. Kaip konstatavo Konstitucinis Teismas, „visi valstybės valdymo reikalai, Konstitucijoje ir įstatymuose priskirti Vyriausybės kompetencijai, sprendžiami priimant nutarimus. Valstybės valdymo reikalai negali būti sprendžiami Vyriausybei priimant kitos rūšies aktą“.¹²⁷

2.3. Vyriausybės įgaliojimų grąžinimas ir atsistatydinimas

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje nėra nustatytas Vyriausybės funkcionavimo laikas, tačiau paprastai Vyriausybė gauna įgaliojimus veikti Seimo įgaliojimų laikotarpiu, t.y. ketverius metus. Šalia to Konstitucijoje yra įtvirtinti du Vyriausybės veiklos pasibaigimo atvejai: Konstitucijos 92 straipsnio 4 dalis bei Vyriausybės įstatymo 8 straipsnio 1, 2, 3 dalys numato, jog „Vyriausybė grąžina savo įgaliojimus Respublikos Prezidentui po Seimo rinkimų arba išrinkus Respublikos Prezidentą“; tuo tarpu Konstitucijos 101 straipsnis bei Vyriausybės įstatymo 9 straipsnio 1 dalis numato Vyriausybės atsistatydinimo pagrindus. Šiuo požiūriu Konstituciniam Teismui, nagrinėjančiam įstatymų ir kitų teisės aktų atitiktį Konstitucijai, teko aiškinti konstitucinių sąvokų „Vyriausybės atsistatydinimas“ ir „Vyriausybės įgaliojimų grąžinimas“ esmę, atskleisti šių sąvokų turinį. Todėl plačiai remdamiesi Konstitucinio Teismo jurisprudencija bandysime paanalizuoti Vyriausybės veiklos pasibaigimo formas ir atsakyti į tokius aktualius klausimus: ar tikrai Vyriausybės įgaliojimų grąžinimas išrinkus

¹²⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. lapkričio 29 d. nutarimas „Dėl į Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. liepos 22 d. posėdžio protokolą įrašyto Lietuvos Respublikos Vyriausybės sprendimo „Dėl kompanijos „Danisco Sugar“ A/S prašymo įsigyti cukraus pramonės įmonių akcijų“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos“ 3 bei 8 straipsnių nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 2001, Nr. 102-3636.

Respublikos Prezidentą reiškia, kad Vyriausybė turės atsistatydinti? Kodėl Konstitucijoje yra įtvirtintas Vyriausybės atsistatydinimas bei Vyriausybės įgaliojimų grąžinimas? Kokią konstitucinę prasmę turi Vyriausybės įgaliojimų grąžinimas po Respublikos Prezidento išrinkimo?

Atsakant į šiuos klausimus iš karto reikia pasakyti, jog Konstitucijoje nėra nustatyta, kad po Respublikos Prezidento rinkimų Vyriausybė turi atsistatydinti. Vyriausybės atsistatydinimo pagrindai įtvirtinti Konstitucijos 101 straipsnio 3 dalyje, kurioje imperatyviai nustatyta, jog Vyriausybė turi atsistatydinti tik tokiais atvejais: kai Seimas du kartus iš eilės nepritaria naujai sudarytos Vyriausybės programai; kai Seimas visų Seimo narių balsų dauguma slaptu balsavimu pareiškia nepasitikėjimą Vyriausybe ar Ministru Pirmininku; kai Ministras Pirmininkas atsistatydina ar miršta; po Seimo rinkimų, kai sudaroma nauja Vyriausybė. Be to, pagal Konstitucijos 101 straipsnio 2 dalį, Vyriausybė privalo atsistatydinti, kai pasikeitus daugiau kaip pusei ministrų, iš naujo negauna Seimo įgaliojimų.

Konstitucinis Teismas pažymėjo, jog „Konstitucijoje numatytas Vyriausybės privalomo atsistatydinimo pagrindų sąrašas yra baigtinis. Tai reiškia, kad įstatymais negalima nustatyti jokių kitų naujų Vyriausybės privalomo atsistatydinimo pagrindų, taip pat kad įstatymais šių pagrindų negalima pakeisti (susiaurinti ar išplėsti)“.¹²⁸

Taigi kaip matyti, tarp Konstitucijoje įsakmiai nustatytų Vyriausybės atsistatydinimo pagrindų nerasime tokio, kad Vyriausybė privalo atsistatydinti išrinkus Respublikos Prezidentą. Remiantis Konstitucijos 92 straipsnio 4 dalimi, po Respublikos Prezidento rinkimų Vyriausybė turi ne atsistatydinti, bet grąžinti savo įgaliojimus Respublikos Prezidentui.

Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, jog „nėra pagrindo sąvokas „Vyriausybės atsistatydinimas“ ir „Vyriausybės įgaliojimų grąžinimas“ laikyti tapačiomis. Jos susijusios su skirtingomis teisinėmis situacijomis. Tai lemia ir skirtingus teisinius padarinius“.¹²⁹

Akivaizdu, kad viena iš esminių atsistatydinimo priežasčių – Seimo pasitikėjimo Vyriausybe praradimas ar neįgijimas. Vadinasi, Vyriausybė, kurios veiklos pradžia priklauso tik nuo Seimo, netekusi jo pasitikėjimo, privalo atsistatydinti. Tai akivaizdžiai matyti iš minėtų konstitucinių Vyriausybės atsistatydinimo pagrindų, kurie visi vienaip ar kitaip yra susiję būtent su Seimo pasitikėjimo Vyriausybe praradimu ar neįgijimu.

G. Mesonis, vertindamas kai kurių valstybių konstitucines normas, pastebėjo, jog „nė vienos šalies vyriausybė negali egzistuoti be parlamento pasitikėjimo, nors pastarasis gali būti išreikštas ne vienodai. Vykdomoji valdžia, jos svarbiausia grandis – vyriausybė turi turėti įstatymų leidžiamosios

¹²⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. lapkričio 23 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 8 straipsnio 2 ir 4 dalių, 9 straipsnio 1 dalies 4 punkto ir 4 dalies, 22 straipsnio 1 punkto, 24 straipsnio 2 dalies 5 bei 11 punktų, 26 straipsnio 3 dalies 7 punkto, 31 straipsnio 2, 4 dalių ir 6 dalies 2 punkto, 37 straipsnio 4 dalies, 45 straipsnio 4 dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 1999, Nr. 101-2916.

¹²⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 1998, Nr. 5-99.

institucijos pasitikėjimą“.¹³⁰ Autorius taip pat mano, jog „nepasitikėjimo išreiškimas senajai vyriausybei, išrenkant naują vadovą yra netgi racionalesnis. Nes šie parlamento įgaliojimai ne tik suteikia galimybę išspręsti pasitikėjimo senąja vyriausybe klausimą, bet ir suteikia teisę išrinkti naują vykdomosios valdžios vadovą. Tokiu būdu yra išvengiama nestabilaus politinio periodo, kuris būdingas vyriausybių kaitos periodams“.¹³¹

Konstitucinis Teismas 1998 m. sausio 10 d. nutarime, analizuodamas Seimo pasitikėjimo Vyriausybe praradimą ar neįgijimą, pažymėjo, jog nepasitikėjimo raiškos formos Konstitucijoje numatytos įvairios: vienu atveju Seimas nepasitikėjimą išreiškia tiesiogiai, kitu – du kartus iš eilės nepritardamas naujai sudarytos Vyriausybės programai, trečiuoju atveju Vyriausybė turi pakartotinai, t.y. iš naujo, gauti Seimo įgaliojimus. Pagaliau kitais dviem atvejais laikoma, jog Vyriausybė neteko Seimo pasitikėjimo, t.y. įgaliojimų veikti: pirma, kai Ministras Pirmininkas atsistatydina ar miršta, antra, po Seimo rinkimų.

Vadinasi, jog tol, kol Vyriausybė turi Seimo pasitikėjimą, ji gali veikti ir jokia valstybės valdžios institucija, tame tarpe ir Respublikos Prezidentas, negali nutraukti Vyriausybės veiklos. Todėl Vyriausybė privalo atsistatydinti tik tada, kai yra Konstitucijoje numatyti pagrindai, o Konstitucijoje, kaip buvo minėta, nėra nustatyta, jog Vyriausybė turi atsistatydinti išrinkus Respublikos Prezidentą. Tokį konstitucinį reguliavimą galima paaiškinti ta aplinkybe, jog vien dėl to, kad yra išrinktas Respublikos Prezidentas, Vyriausybės sąsajos su Seimu, pritarusiu jos programai ir taip suteikusių jai įgaliojimus veikti, nenutrūko. Šiuo požiūriu Konstitucinis Teismas 1998 m. gruodžio 17 d. sprendime konstatavo, jog „pasikeitus valstybės vadovui išlieka Seimo pasitikėjimas Vyriausybe“.¹³² Būtent todėl po Respublikos Prezidento rinkimų Vyriausybė neturi atsistatydinti, ji paprastai tęsia savo veiklą. Tačiau Konstitucijoje numatyta, jog Vyriausybė privalo naujai išrinktam Respublikos Prezidentui grąžinti savo įgaliojimus, nes, anot Konstitucinio Teismo, „prisiekus naujam Respublikos Prezidentui, nutrūksta buvusiojo Respublikos Prezidento įgaliojimai, kartu nutrūksta ir Vyriausybės ryšys su valstybės vadovu, kuris taip pat ją formavo“.¹³³ Kyla klausimas, kada konkrečiai Vyriausybė turėtų grąžinti įgaliojimus išrinkus Respublikos Prezidentą? Antai Konstitucinis Teismas 1998 m. sausio 10 d. nutarime padarė išvadą, jog „Vyriausybės įgaliojimai turėtų būti grąžinami naujai išrinktam Respublikos Prezidentui prisiekus ir pradėjus eiti pareigas. Šis aiškinimas pagrįstas tuo, kad Konstitucijoje nenumatytas joks kitas terminas“.¹³⁴ Vadinasi, pagal Konstituciją Vyriausybė privalo

¹³⁰ Mesonis G. Lietuvos valdymo forma: lyginamasis aspektas Vidurio ir Rytų Europos kontekste: daktaro disertacija: socialiniai mokslai, teisė (01S). – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2000. P. 54.

¹³¹ Ten pat.

¹³² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. gruodžio 17 d. sprendimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimo išaiškinimo“//Valstybės žinios. 1998, Nr. 112-3114.

¹³³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimo “Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 1998, Nr. 5-99.

¹³⁴ Ten pat.

grąžinti įgaliojimus naujai išrinktam Respublikos Prezidentui tą dieną, kai jis pradeda eiti savo pareigas.

Analizuojant Vyriausybės įgaliojimų grąžinimą pažymėtina, jog Lietuvos Respublikos Konstitucijoje apie svarbiausios vykdomosios valdžios įgaliojimų grąžinimą rašoma labai nedaug: pagal Konstitucijos 92 straipsnio 4 dalį „Vyriausybė grąžina savo įgaliojimus Respublikos Prezidentui po Seimo rinkimų arba išrinkus Respublikos Prezidentą“; pagal Konstitucijos 101 straipsnio 2 dalį, Vyriausybė taip pat privalo grąžinti įgaliojimus ir įgaliojimus gauti iš naujo, jei pasikeičia daugiau kaip pusė ministrų, nes priešingu atveju privalo atsistatydinti (jeigu pasikeitus daugiau kaip pusei ministrų Vyriausybė iš naujo negauna Seimo įgaliojimų); pagal Konstitucijos 84 straipsnio 8 punktą Respublikos Prezidentas, „/.../ Vyriausybei grąžinus įgaliojimus, ne vėliau kaip per 15 dienų teikia Seimui svarstyti Ministro Pirmininko kandidatūrą“. Konstitucijoje nėra įtvirtintų formuluočių dėlto, ar įgaliojimus grąžinusi Vyriausybė gali toliau veikti; Konstitucijoje taip pat nerasime, kokią Ministro Pirmininko kandidatūrą Seimui turi teikti Respublikos Prezidentas; Konstitucijoje taip pat nėra parašyta, kokiai Vyriausybei Respublikos Prezidentas turi pavesti toliau eiti pareigas; nepaaiškinta, kada pripažįstama, jog Vyriausybėje pasikeitė daugiau kaip pusė ministrų.

Atsakydami į šiuos klausimus, visų pirma pažymime, jog Konstitucijoje įtvirtintą Vyriausybės įgaliojimų grąžinimo ir atsistatydinimo atvejų sąrašą sukonkretina Vyriausybės įstatymas. Tačiau E. Šileikis, analizuodamas Vyriausybės įgaliojimų grąžinimą ir atsistatydinimą, išvelgė Vyriausybės įgaliojimų grąžinimo konstitucinio reglamentavimo problemą. Autorius teigia, jog „dviejose Konstitucijos nuostatose (Konstitucijos 84 str. 6 p., 92 str. 4 d.), kuriuose numatomas Vyriausybės įgaliojimų grąžinimas, nevienodai pateikiami tokio grąžinimo pagrindai: vienoje nuostatoje (Konstitucijos 84 str. 6 p.) kalbama apie Vyriausybės įgaliojimų grąžinimą „išrinkus naują Seimą“, kitoje (Konstitucijos 92 str. 4 d.) – apie tokį grąžinimą „po Seimo rinkimų arba išrinkus Respublikos Prezidentą“.¹³⁵

Šiame kontekste Konstitucinis Teismas konstatavo, jog nagrinėjant, kada konkrečiai Vyriausybė turi grąžinti savo įgaliojimus, labai svarbu nustatyti sąvokos „po Seimo rinkimų“ turinį. Taigi, anot Konstitucinio Teismo, „atskleidžiant, ką reiškia sąvoka „po Seimo rinkimų“, atsižvelgtina į tai, kad pagal Konstitucijos 59 straipsnio 1 dalį „Seimo narių įgaliojimų laikas pradedamas skaičiuoti nuo tos dienos, kurią naujai išrinktas Seimas susirenka į pirmąjį posėdį. Nuo šio posėdžio pradžios baigiasi anksčiau išrinktų Seimo narių įgaliojimų laikas“.¹³⁶ Pažymėtina, jog naujai išrinktą Seimą susirinkti į pirmąjį posėdį kviečia Respublikos Prezidentas, tačiau iki kol naujai išrinktas Seimas susirinks į pirmąjį posėdį, nuo kurio pradžios naujasis Seimas pradės funkcionuoti kaip valstybės valdžios

¹³⁵ Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 487.

¹³⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. lapkričio 23 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 8 straipsnio 2 ir 4 dalių, 9 straipsnio 1 dalies 4 punkto ir 4 dalies, 22 straipsnio 1 punkto, 24 straipsnio 2 dalies 5 bei 11 punktų, 26 straipsnio 3 dalies 7 punkto, 31 straipsnio 2, 4 dalių ir 6 dalies 2 punkto, 37 straipsnio 4 dalies, 45 straipsnio 4 dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 1999, Nr. 101-2916.

institucija, praeis tam tikras laikotarpis. Šiame laikotarpyje, kuris pagal Konstitucijos 65 straipsnį negali būti ilgesnis negu 15 dienų, kadenciją bebaigiantis Seimas dar turi visus konstitucinius ir įstatyminius įgaliojimus. Vadinasi, šiuo metu taip pat išlieka ir Vyriausybės ryšys su ankstesniojo Seimu. Tačiau, kai naujasis išrinktas Seimas susirenka į pirmąjį posėdį, nuo šio posėdžio pradžios pasibaigia ankstesniojo Seimo narių įgaliojimai. O pasibaigus šiems įgaliojimams, nebelieka ankstesniojo Seimo – vieno iš subjektų, iš kurio Vyriausybė gavo įgaliojimus veikti. Tačiau, priešingai nei po Respublikos Prezidento rinkimų (po kurių, kaip buvo minėta, ir toliau išlieka Seimo pasitikėjimas Vyriausybe), pasak Konstitucinio Teismo, „šiuo atveju įgaliojimų grąžinimas yra tik pirmas žingsnis į privalomą, Konstitucijoje įsakmiai nurodytą Vyriausybės atsistatydinimą“.¹³⁷

Po Seimo rinkimų Respublikos Prezidentas, vadovaudamasis Konstitucijos 84 straipsnio 6 punktu, priima Vyriausybės grąžinamus įgaliojimus ir paveda jai eiti pareigas, kol bus sudaryta nauja Vyriausybė. Respublikos Prezidentas ne vėliau kaip per 15 dienų teikia Seimui svarstyti naujo Ministro Pirmininko kandidatūrą. Taip pradedama formuoti nauja Vyriausybė. Kai sudaroma nauja Vyriausybė, įgaliojimus grąžinusi Vyriausybė atsistatydina.

Analizuojant Vyriausybės įgaliojimų grąžinimą, dar tikslinga paminėti, jog Konstitucinis Teismas atkreipė dėmesį į tai, kad Konstitucijoje įtvirtintu Vyriausybės įgaliojimų grąžinimu išreiškiama pagarba valstybės vadovo institucijai, pripažįstamas Respublikos Prezidento ir Vyriausybės santykių reikšmingumas. Pažymėtina, jog Vyriausybė grąžinusi įgaliojimus išlieka legitimi. Antra vertus, kaip konstatavo Konstitucinis Teismas, „įgaliojimų grąžinimo procedūra yra ne tik tarpinstitucinio mandagumo išraiška – ji suteikia galimybę Respublikos Prezidentui patikrinti, ar Seimas ir toliau pasitiki Vyriausybe“.¹³⁸ Konstitucinis Teismas padarė išvadą, jog pagal Konstituciją po to, kai Vyriausybė grąžina Respublikos Prezidentui savo įgaliojimus, Respublikos Prezidentas turi teikti Seimui svarstyti ne bet kokią Ministro Pirmininko kandidatūrą, o tik įgaliojimus grąžinusios Vyriausybės Ministro Pirmininko kandidatūrą.

Konstitucinis Teismas taip pat konstatavo, jog po Respublikos Prezidento rinkimų Seimui pritarus Respublikos Prezidento pateiktai svarstyti įgaliojimus grąžinusios Vyriausybės Ministro Pirmininko kandidatūrai, Respublikos Prezidentui paskyrus Ministrą Pirmininką bei patvirtinus jo pateiktos Vyriausybės sudėtį, jei nepasikeitė daugiau kaip pusė ministrų, reiškia, kad prasideda naujas Vyriausybės įgaliojimų tarpsnis ir todėl ministrų pasikeitimai Vyriausybėje skaičiuojami nuo jo pradžios.¹³⁹ Seimui nepritarus Ministro Pirmininko kandidatūrai ir Vyriausybei atsistatydinus, be

¹³⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 1998, Nr. 5-99.

¹³⁸ Ten pat.

¹³⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. balandžio 20 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. birželio 1 d. nutarimo Nr. 647 „Dėl sutikimo vykdyti viešąjį pirkimą uždarojo konkurso būdu ir lėšų skyrimo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 8 straipsniui“// Valstybės žinios. 1999, Nr. 36-1094.

abejo, būtų pradėta naujos Vyriausybės sudarymo procedūra. Tačiau kyla klausimas, kas būtų tuo atveju, jeigu Seimas pritartų įgaliojimus grąžinusios Vyriausybės Ministro Pirmininko kandidatūrai, Respublikos Prezidentas paskirtų esamą Ministrą Pirmininką ir patvirtintų jo sudarytą Vyriausybę, tačiau Vyriausybėje pasikeistų daugiau kaip pusė ministrų?

Antai Konstitucinis Teismas 1999 m. balandžio 20 d. nutarime konstatavo, jog Vyriausybės in corpore ir Seimo santykių aspektu yra svarbu ne atskirų ministrų pasikeitimas Vyriausybėje /.../, bet tai, ar dėl tokių pasikeitimų Vyriausybėje neatsiranda daugiau kaip pusė naujų ministrų. Tokiu atveju Seimas turi konstitucinį pagrindą patikrinti, ar tebevykdoma Vyriausybės programa, kuriai Seimas anksčiau buvo pritaręs. Kita vertus, pagal Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarime pateiktą išaiškinimą darytina išvada, jog jeigu pasikeitė daugiau kaip pusė ministrų, situaciją reikia vertinti kitaip, o būtent, kad Vyriausybė nėra iš naujo gavusi Seimo įgaliojimų veikti. Todėl Vyriausybei grąžinus įgaliojimus naujai išrinktam Respublikos Prezidentui, ir jo patvirtintoje Vyriausybėje pasikeitus daugiau kaip pusei ministrų, Vyriausybė tokiu atveju turėtų iš naujo gauti Seimo įgaliojimus, nes priešingu atveju Vyriausybė būtų priversta atsistatydinti. Šiuo požiūriu Konstitucinis Teismas 1999 m. balandžio 20 d. nutarime yra konstatavęs, kad „įgaliojimų iš naujo gavimo institutas yra viena iš Vyriausybės parlamentinės priežiūros formų“.¹⁴⁰

Pažymėtina, jog kitose šalyse taipogi yra įvairių vyriausybės parlamentinės priežiūros formų, kaip antai: Čekijoje Vyriausybė atsistatydina jei Deputatų rūmai pareiškia jai nepasitikėjimą arba nepatenkina jos prašymo išreikšti pasitikėjimą¹⁴¹; Latvijoje pareikštas politinis nepasitikėjimas Ministru Pirmininku arba ministru sukelia tradicines politines pasekmes – šie asmenys privalo atsistatydinti, o kartu ir visa Vyriausybė, jei pareikštas nepasitikėjimas Ministru Pirmininku¹⁴²; tuo tarpu Estijos Respublikos Vyriausybė, teikdama įstatymo projektą Parlamentui, turi teisę projekto priėmimą sieti su balsavimu dėl pasitikėjimo Vyriausybe. Jei Parlamentas nepriima įstatymo projekto, Respublikos Vyriausybė atsistatydina.¹⁴³

Taigi galime teigti, jog Vyriausybės atsistatydinimas yra politinio pobūdžio atsakomybė, kai Vyriausybė už bendrą savo veiklą atsako solidariai. Tokiu atveju atsistatydina visa Vyriausybė. Tuo tarpu Vyriausybės įgaliojimų grąžinimo atvejis suponuoja Vyriausybei skirtingas teises pasekmes. Vyriausybei grąžinus įgaliojimus po Seimo rinkimų Vyriausybė privalo atsistatydinti, po Respublikos Prezidento rinkimų Respublikos Prezidentas teikia Seimui tvirtinti tą pačią Ministro Pirmininko kandidatūrą ir gali keisti Vyriausybės sudėtį (suderinęs su Ministru Pirmininku, kai kuriuos ministrus

¹⁴⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. balandžio 20 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. birželio 1 d. nutarimo Nr. 647 „Dėl sutikimo vykdyti viešąjį pirkimą uždarojo konkurso būdu ir lėšų skyrimo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 8 straipsniui“// Valstybės žinios. 1999, Nr. 36-1094.

¹⁴¹ Bacevičius V. ir kt. Konstitucinio reguliavimo įvairovė: kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006. P. 199.

¹⁴² Ten pat, P. 237.

¹⁴³ Ten pat, P. 293.

gali atleisti ir paskirti naujus), tačiau Vyriausybė neatsistatydina¹⁴⁴, pasikeitus daugiau kaip pusei ministrų Vyriausybė turi gauti naujus Seimo įgaliojimus.

3. LIETUVOS RESPUBLIKOS VYRIAUSYBĖS SANTYKIAI SU KITOMIS VALSTYBĖS VALDŽIOS INSTITUCIJOMIS

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnyje nustatyta: „Valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas“.¹⁴⁵ Šia konstitucine norma, kurios turinys detaliau atskleidžiamas kituose Konstitucijos straipsniuose, įtvirtintas valstybės valdžių padalijimo principas. Konstitucinio Teismo doktrinoje ne kartą buvo konstatuota, jog valdžių padalijimo principas reiškia, kad kiekvienai valstybės valdžios institucijai nustatyta jos paskirtį atitinkanti kompetencija, kurią lemia tos valstybės valdžios institucijos vieta tarp kitų valdžios institucijų, jos įgaliojimų santykis su kitų valdžios institucijų įgaliojimais. Kiekviena iš šių institucijų turi apibrėžtą veiklos sritį, vykdo tam tikras joms nustatytas konstitucines funkcijas. Tačiau institucijų savarankiškumas, jų vykdomų funkcijų apibrėžtumas nereiškia, kad jos visiškai atskirtos, nesusijusios viena su kita jokiais ryšiais. Štai, pavyzdžiui, Prancūzijos Konstituciją grindžiančioje doktrinoje teigiama, kad valdžių padalijimas nėra jų suskaldymas ir susilpninimas, bet priešingai, - turi užtikrinti jų bendradarbiavimą ir kooperaciją, tik tada valstybės valdžia atitiks visuomenės ir asmens interesus, nes tai ir yra valdžios paskirtis.¹⁴⁶

Kalbant apie valstybės valdžios institucijų santykius, kurie susiję su valdžių pusiausvyra, Konstitucinio Teismo nutarimuose minimos tokios sąvokos kaip „tarpusavio sąveika“ (Konstitucinis Teismas 1999 m. birželio 3 d. nutarime aiškino, jog Konstitucijoje nustatant įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių funkcijas ir įgaliojimus yra numatyta jų tarpusavio sąveika),¹⁴⁷ „tarpfunkcinė partnerystė“, „bendradarbiavimas“ (Konstitucinis Teismas 1998 m. sausio 10 nutarime, aiškindamas Konstitucijos 5 straipsnio 2 dalį, konstatavo, jog „įgyvendinant bendruosius valstybės uždavinius ir funkcijas valstybės institucijų veikla grindžiama jų bendradarbiavimu, todėl jų tarpusavio sąveika

¹⁴⁴ Tokios nuostatos buvo laikomasi 1998, 2003, 2004 metais, kai po Respublikos Prezidento rinkimų Vyriausybė jam grąžino savo įgaliojimus. Taigi ir šiais 2009 metais, kai buvo išrinkta Lietuvos Respublikos Prezidentė, Vyriausybė neatsistatydino, o grąžino jai savo įgaliojimus.

¹⁴⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucija//Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.

¹⁴⁶ Jarašiūnas E. Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. P. 124.

¹⁴⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. birželio 3 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. gegužės 22 d. nutarimo Nr. 620 „Dėl buvusių Statybos ir urbanistikos ministerijos, Europos reikalų ministerijos, Ryšių ir informatikos ministerijos ir jų institucijų reorganizavimo tvarkos bei terminų“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 2 punktui, 29 straipsnio 2 daliai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymo 1 straipsniui ir Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymo 4 straipsniui“//Valstybės žinios. 1999, Nr. 50-1624.

apibūdintina kaip tarpfunkcinė partnerystė“).¹⁴⁸ Pažymėtina, jog daugelyje konstitucinio reguliavimo sričių valstybės valdžios institucijų bendradarbiavimo santykiai akivaizdūs. Todėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės konstitucinius teisinius santykius su Respublikos Prezidentu bei įstatymų leidžiamąja valdžia (atsiribojant nuo ankstesniame skyriuje nagrinėtų Respublikos Prezidento bei Seimo santykių formuojant Vyriausybę) bandysime atskleisti analizuojant jos tokius įgaliojimus kaip užsienio politikos vykdymas, naujų įstatymų bei jau galiojančių įstatymų pakeitimų ir papildymų projektų rengimas ir teikimas svarstyti ir tvirtinti Seimui, valstybės biudžeto projekto rengimas ir teikimas Seimui, kitų krašto reikalų tvarkymas (pavyzdžiui, nuosavybės teisiniuose santykiuose, ekonominėje politikoje). Taip pat bendrais bruožais aptarsime nereglamentuotus Respublikos Prezidento ir Vyriausybės santykius.

3.1. Vyriausybės santykiai su Respublikos Prezidentu

Galime pastebėti, jog Konstitucinio Teismo nutarimuose pabrėžiami Respublikos Prezidento – valstybės vadovo,¹⁴⁹ Vyriausybės – kolektyvios vykdomosios institucijos teisinės padėties ypatumai,¹⁵⁰ jų įgaliojimai ir vykdomų funkcijų svarba.

Pagal Konstituciją Lietuvoje vykdomąją valdžią vykdo Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė. Nors Respublikos Prezidentas pagal konstitucinę doktriną ir priskirtinas vykdomajai valdžiai, tačiau jo konstitucinis statusas negali būti sulyginamas su Vyriausybės statusu. Tai mums akivaizdžiai parodė Konstitucinis Teismas 2000 m. gegužės 8 d. nutarime, kuriame aiškindamas Konstitucijos 77 straipsnį konstatavo, jog „valstybės vadovo statusą Konstitucijoje nustatytam laikui įgyja tik vienas asmuo, t.y. Respublikos Prezidentas, kurį išrenka Lietuvos Respublikos piliečiai. Respublikos Prezidento, kaip valstybės vadovo, teisinis statusas yra individualus, besiskiriantis nuo visų kitų piliečių teisinio statuso“.¹⁵¹ Darytina išvada, jog Respublikos Prezidentas reikšminga pareigybė, kuri savo funkcijomis priskirtina vykdomosios valdžios grandžiai.

Šiame kontekste Toma Birmontienė taip pat pažymėjo, jog Respublikos Prezidento ir Vyriausybės kaip dviejų dualistinės (sudvejintos) vykdomosios valdžios atšakų įgaliojimai yra skirtingi ir vienas kito atžvilgiu autonomiškai, savarankiškai. Autorė mano, kad tokio jų įgaliojimo

¹⁴⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 1998, Nr. 5-99.

¹⁴⁹ Respublikos Prezidento kaip vykdomosios valdžios konstitucinis statusas yra išaiškintas Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d., 1999 m. gruodžio 21 d., 2003 m. gruodžio 30 d. ir kt. nutarimuose.

¹⁵⁰ Bene reikšmingiausia Vyriausybės kaip vykdomosios tvarkomosios šalies institucijos statuso ir sąveikos su kitomis valstybės valdžios institucijomis interpretacija išdėstyta Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d., 1999 m. lapkričio 23 d., 1999 m. balandžio 20 d. nutarimuose.

¹⁵¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. gegužės 8 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos operatyvinės veiklos įstatymo 2 straipsnio 12 dalies, 7 straipsnio 2 dalies 3 punkto, 11 straipsnio 1 dalies ir Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 1981 straipsnio 1 bei 2 dalių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 2000, Nr. 39-1105.

pobūdžio nepaneigia ir tai, kad Konstitucijoje yra *expressis verbis* nurodyti tie Respublikos Prezidento ir Vyriausybės įgaliojimai, kuriuos Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė įgyvendina kartu.¹⁵²

Taigi analizuojant, anot T. Birmontienės, sudvejintos vykdomosios valdžios tarpusavio įgaliojimų įgyvendinimą, verta paminėti, jog Vyriausybės santykiai su Respublikos Prezidentu yra nustatyti Konstitucijoje (netiesiogiai), Vyriausybės įstatyme (įstatymo penktajame skirsnyje įvardyta kaip „Ypatingieji Vyriausybės santykiai su /.../ Respublikos Prezidentu“; šeštajame skirsnyje – „Vyriausybės kompetencija“ ir kt.)¹⁵³ bei Vyriausybės darbo reglamente (reglamento šeštajame skyriuje konkrečiai įvardyta – „Vyriausybės ir Respublikos Prezidento santykiai“, o aštuntajame skyriuje – „Tarptautiniai Vyriausybės santykiai“).¹⁵⁴

Minėto Vyriausybės darbo reglamento 125 punkte pasakyta, jog „Respublikos Prezidento iniciatyva Ministras Pirmininkas ir ministrai /.../ kartu su Respublikos Prezidentu /.../ nagrinėja ir sprendžia valstybės valdymo klausimus Respublikos Prezidento ir Ministro Pirmininko suderintais bendradarbiavimo būdais ir formomis“.¹⁵⁵ Atsižvelgdami į šią nuostatą galime pastebėti, jog nei Konstitucijoje, nei įstatymuose tiesiogiai nėra užsiminta apie dualistinės vykdomosios valdžios tarpusavio bendradarbiavimo būdus, tikrovėje atsirandančius Respublikos Prezidentui kaip valstybės vadovui imantis iniciatyvos nagrinėti tam tikrus valstybės valdymo klausimus, kuriuos spręsti įgaliota Vyriausybė ar atitinkamos valdymo srities ministras. Kaip pastebėjo E. Šileikis, Vyriausybė, siekdama užpildyti tokią teisės spragą, 1999 m. balandžio 16 d. priėmė nutarimą „Dėl sprendimų ir projektų derinimo valstybės valdžios institucijose“, kurio preambulėje buvo iškeltas siekis, kaip galima konstruktyviau Vyriausybei bendradarbiauti su Respublikos Prezidentu bei tam trukdančią aplinkybę – „iki šiol nereglamentuota, kaip Respublikos Prezidentas gali dalykiškai nagrinėti Vyriausybės kompetencijoje esančius klausimus“.¹⁵⁶ Nors minėtu nutarimu ir buvo sudaryta darbo grupė tam tikram teisės akto projektui parengti, tačiau toks projektas nebuvo parengtas.

Taigi šiuo požiūriu E. Šileikis, analizuodamas nereglamentuotus Respublikos Prezidento ir Vyriausybės santykius, priėjo išvados, jog tokie Respublikos Prezidento ir Vyriausybės santykiai, atsirandantys valstybės vadovo iniciatyva, ir dėl jų kylantys galimi nesutarimai vargu ar gali būti veiksmingai reglamentuojami teisės normų. Mes linkę pritarti šiai išvadai, nes viską įstatymiškai reglamentuojant šalies vadovas būtų „išpraustas“ į įstatymo rėmus, o tai valstybės valdymo mechanizmą darytų neefektyvų. Kita vertus, kokie susiklosto santykiai tarp Respublikos Prezidento ir Vyriausybės priklauso ir nuo įvairių faktorių (pavyzdžiui, asmenybių, tuo laikotarpiu susiklosčiusios

¹⁵² Mesonis G. (atsak. redaktorius). *Parlamentas ir valstybės valdžios institucijų sąranga*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008. P. 117.

¹⁵³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas//Valstybės žinios. 1998, Nr. 41(1)-1131.

¹⁵⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. rugpjūčio 11 d. nutarimu Nr. 728 (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. kovo 13 d. nutarimo Nr. 313 redakcija) patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamentas. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=347592; prisijungimo laikas: 2009 07 14.

¹⁵⁵ Ten pat.

¹⁵⁶ Šileikis E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 469.

politinės situacijos ir pan.), kuriuos apibrėžti teisės aktais netikslinga ir vargu ar įmanoma. Šiame kontekste analizuodamas tam tikrus politinius įvykius Lietuvoje, E. Šileikis taip pat priėjo prie panašios išvados, kurioje teigiama, jog Lietuvos konstitucinės teisės dalis, susijusi su /.../ Prezidento ir Vyriausybės santykiais, dėl įvairių tikrovės veiksnių (tarp jų – Prezidento asmenybės, politinio nuosaikumo ar aktyvumo) yra linkusi netilpti į rašytinius rėmus, t.y. dinamiškai plėtotis nerašytos teisės ir precedentų pavidalu.

Toliau analizuojant Vyriausybės ir Respublikos Prezidento santykius, kurie atsiskleidžia dualistinei vykdomajai valdžiai įgyvendinant įgaliojimus kartu, verta trumpai paminėti kai kuriuos iš jų.

Antai Respublikos Prezidentui negalint eiti savo pareigų, kai Seimas per įstatymo nustatytą terminą negali susirinkti ir paskelbti pirmalaikių Respublikos Prezidento rinkimų, rinkimus skelbia Vyriausybė priimdama nutarimą.

Vyriausybė svarsto ir teikia Respublikos Prezidentui įvairius dokumentus dėl tarptautinių sutarčių teikimo ratifikuoti Seimui ir kitų tarptautinių sutarčių ratifikavimu susijusių veiksmų atlikimo, Lietuvos Respublikos diplomatinį atstovų užsienio valstybėse ar prie tarptautinių organizacijų skyrimo ir atšaukimo, tai pat kitus klausimus.

Ministras Pirmininkas, pasirašydamas teikimą, teikia Respublikos Prezidentui atitinkamus dokumentus dėl pritarimo suteikti įgaliojimus atlikti veiksmus, susijusius su Europos Bendrijų ir Lietuvos Respublikos, kaip Europos Sąjungos valstybės narės, atstovaujančių vienai tarptautinės sutarties šaliai, tarptautinių sutarčių sudarymu.

Be to, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 85 straipsnyje įsakmiai įtvirtinta, jog Prezidento dekretai, kuriais skiriami ir atšaukiami Lietuvos Respublikos diplomatiniai atstovai užsienio valstybėse ir prie tarptautinių organizacijų, priimami užsienio valstybių diplomatinį atstovų įgaliojamieji ir atšaukiamieji raštai, teikiami aukščiausi diplomatiniai rangai ir specialūs vardai, suteikiami aukščiausi kariniai laipsniai, skelbiama nepaprastoji padėtis bei teikiama pilietybė, būtų pasirašyti Ministro Pirmininko arba atitinkamo ministro. Todėl tam tikro ministro parašas, galime sakyti, yra lygiavertis valstybės vadovo parašui, nes be atitinkamo ministro parašo valstybės vadovo dekretas negalios.

Remiantis Lietuvos Respublikos Konstitucijos 94 straipsnio 6 punktu, kuriame numatyta Vyriausybės pareiga „užmezga diplomatinis santykius ir palaiko ryšius su užsienio valstybėmis ir tarptautinėmis organizacijomis“, kelia abejonių dėl valstybės vadovo galių užsienio politikoje. Priešingai nei Prancūzijoje,¹⁵⁷ Lietuvoje net pagrindiniais užsienio politikos klausimais Prezidentas nėra įgaliotas sušaukti Vyriausybės posėdžio, vadovauti jam, tuo labiau, numatyti tokio susirinkimo darbotvarkės. Tuo tarpu svarbiausius finansinius, ekonominius, socialinius valstybės gyvavimo

¹⁵⁷ Prancūzijos Respublikos Konstitucijos 9 straipsnyje numatyta, jog „Respublikos Prezidentas pirmininkauja Ministrų Tarybai“. Be to, Prancūzijoje vyriausybės posėdžiuose prezidentas dalyvauja kaip svarbiausias šio kolegialaus organo narys. (Jarašiūnas E., Mesonis G. Užsienio šalių konstitucijos. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2004. P. 10.)

klausimus nedalyvaujant valstybės vadovui sprendžia Vyriausybė.

Nepaisant to, Respublikos Prezidentas sprendžia pagrindinius užsienio politikos klausimus ir kartu su Vyriausybe vykdo užsienio politiką. Pažymėtina, jog politikos mokslų literatūroje pabrėžiamos didelės Lietuvos Respublikos Prezidento galios užsienio politikoje: „įgaliojimai vidaus ir užsienio politikos srityje yra aiškiai asimetriški: pirmieji gana menki, o antrieji išpūdingi“. Tuo tarpu G. Mesonis, analizuodamas Respublikos Prezidento ir Vyriausybės įgaliojimus sprendžiant pagrindinius užsienio politikos klausimus, pripažįsta, jog „užsienio politika yra nedidelė Vyriausybės veiklos sritis“.¹⁵⁸ Autorius pažymi, jog „pati galimybė Prezidentui įtakoti Vyriausybę net užsienio politikos klausimais yra ribota“.¹⁵⁹ Manome, jog šią autoriaus mintį atspindi Konstitucijos 84 straipsnio 1 punktas, 3 punktas, 85 straipsnis.

Pažymėtina, jog konstitucinė Prezidento funkcija: „sprendžia pagrindinius užsienio politikos klausimus ir kartu su Vyriausybe vykdo užsienio politiką“ yra įtvirtinta ne tik Lietuvos Respublikos Konstitucijoje. Antai palyginus Suomijos Respublikos Konstitucijos 93 straipsnio 1 dalį, kurioje analogiškai numatyta funkcija, jog „pagrindinius užsienio politikos klausimus sprendžia Respublikos Prezidentas kartu su Vyriausybe“.¹⁶⁰ Panašių Prezidento įgaliojimų vykdant užsienio politiką galime rasti ir Lenkijos Respublikos Konstitucijoje. Šios valstybės Konstitucijos 133 straipsnio 3 dalyje rašoma, jog „Respublikos Prezidentas užsienio politikos srityje bendradarbiauja su Ministrų Tarybos Pirmininku ir kompetentingu ministru“.¹⁶¹

Verta paminėti, jog Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, svarstydamas Vyriausybės prašymą, ar įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių“ 7 ir 12 straipsnių nuostatos neprieštarauja Konstitucijai, ginė vykdomosios valdžios institucijų, t.y. Respublikos Prezidento ir Vyriausybės galias, tikrino Respublikos Prezidento ir Vyriausybės įgaliojimus tarpusavio santykiuose vykdant užsienio politiką bei suformulavo vykdomosios valdžios institucijų santykių doktriną užsienio politikoje. Šiuo požiūriu reikšmingas yra Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 17 d. nutarimas, kuriame konstatuota, jog „pagal Konstituciją ne tik Prezidentas, bet ir Vyriausybė turi konkrečius įgaliojimus sudaryti tarptautines sutartis, nes neturint jų vykdyti užsienio politikos neįmanoma“.¹⁶² Konstitucijos 94 straipsnio 6 punkte numatyti Vyriausybės santykiai ir ryšiai taip pat nustatomi tarptautinėmis sutartimis. Be to, Ministro Pirmininko teisę pasirašyti sutartis pagrindžia ir Konstitucijos 97 straipsnio pirmosios dalies nuostata, kuri teigia, kad „Ministras Pirmininkas

¹⁵⁸ Mesonis G. Lietuvos valdymo forma: lyginamasis aspektas Vidurio ir Rytų Europos kontekste: daktaro disertacija: socialiniai mokslai, teisė (01S). – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2000. P. 109.

¹⁵⁹ Ten pat.

¹⁶⁰ Jarašiūnas E., Mesonis G. Užsienio šalių konstitucijos. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2004. P. 151.

¹⁶¹ Ten pat, P. 239.

¹⁶² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 17 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių“ 7 straipsnio ketvirtosios dalies ir 12 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 1995, Nr. 86-1949.

atstovauja Lietuvos Respublikos Vyriausybei ir vadovauja jos veiklai“.¹⁶³

Tokią savo poziciją Konstitucinis Teismas pagrindė remdamasis tarptautine teise. Antai Vienos konvencijos 7 straipsnio 2 punkte nustatyta, jog valstybių vadovai, vyriausybių vadovai bei užsienio reikalų ministrai, kad atliktų visus veiksmus, susijusius su sutarties sudarymu, laikomi pagal savo funkcijas atstovaujančiais savo valstybei ir nereikalaujant pateikti iš jų įgaliojimus.

Be to, Konstitucinis Teismas minėtoje nutartyje kitaip vertino Konstitucijos 84 straipsnio 2 punkto nuostatą, jog Respublikos Prezidentas pasirašytas tarptautines sutartis teikia Seimui ratifikuoti. Konstitucinis Teismas išaiškino, jog „kituose Konstitucijos straipsniuose, nustatančiuose valstybės valdžios institucijų kompetenciją, nenurodyta, kad Vyriausybė ar kokie nors kiti valdžios subjektai turi teisę teikti Seimui ratifikuoti tarptautines sutartis. Ši teisė pagal Konstituciją kaip vieningą aktą yra Respublikos Prezidento prerogatyva“.¹⁶⁴

Taigi Konstitucinis Teismas, nagrinėdamas vykdomosios valdžios institucijų santykius, atribojo ir saugojo tiek Prezidento kaip valstybės vadovo, tiek Vyriausybės kaip kolegialios, bendros kompetencijos, vykdomosios valdžios institucijos įgaliojimus vadovaudamasis tik Konstitucijoje nustatytais teisiniais kriterijais bei įtvirtintu valdžių padalijimo principu. Tačiau, kaip pastebėjo E. Jarašiūnas, „neretai Respublikos Prezidento ir Vyriausybės įgaliojimai konkrečioje srityje taip persipina, jog ne taip paprasta nustatyti konkrečias galių ribas“.¹⁶⁵

3.2. Vyriausybės santykiai su Seimu

Lietuvoje, kaip ir daugelyje kitų šalių, valdžios struktūrą sudaro trys elementai: įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžios. Šias valdžias įgyvendinančios institucijos vykdo svarbiausias valstybės funkcijas. Siekiant užtikrinti kiekvienos valstybės valdžios institucijos kryptingą veiklą, nustatoma šių institucijų kompetencija, apibrėžiama jų tarpusavio sąveika.

Pažymėtina, jog reikšminga minėtų aukščiausių valstybės valdžios institucijų tarpusavio sąveikos interpretacija išdėstyta Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje. Joje buvo: konstatuojama, jog pagal Konstitucijoje nustatytą valdžios institucijų kompetenciją Lietuvos valstybės valdymo modelis priskirtinas parlamentinės respublikos su būdingais mišriosios sistemos ypatumais valdymo formai; ne kartą, nagrinėjant įstatymų ir kitų teisės aktų atitikimą Konstitucijai, buvo sprendžiami klausimai, susiję su valstybės valdžios institucijų konstituciniu statusu, funkcijomis, kompetencija; neretai, atribojant Seimo ir vykdomosios valdžios institucijų teises įvairiose srityse, buvo tikrinami Respublikos

¹⁶³ Lietuvos Respublikos Konstitucija//Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.

¹⁶⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 17 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių“ 7 straipsnio ketvirtosios dalies ir 12 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 1995, Nr. 86-1949.

¹⁶⁵ Jarašiūnas E. Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. P. 214.

Prezidento, Vyriausybės, Seimo įgaliojimai tarpusavio santykiuose bei ginamos tiek įstatymų leidžiamosios, tiek vykdomosios valdžių galios ir t.t. Todėl, kaip pastebėjo E. Jarašiūnas, neretai tokių ginčų kilimo priežastis – teisės aktuose neaiškiai nubrėžtos valstybės valdžios institucijų įgaliojimų ribos.¹⁶⁶

Atsižvelgiant į tai, pagrįstai kyla klausimas, kokie santykiai sieja Seimą ir vykdomąją valdžią (nagrinėjamu atveju Vyriausybę)? Kokie tarpinstituciniai santykiai dažniausiai yra konfliktų dėl Seimo ar Vyriausybės kompetencijos priežastis? Atsakant į šiuos klausimus pirmiausia, plačiai remdamiesi Konstitucinio Teismo jurisprudencija, bandysime panagrinėti Seimo ir Vyriausybės santykių problemas bei šių institucijų konstitucines kompetencijų ribas.

Iš pirmo žvilgsnio gali atrodyti, jog Konstitucijoje įtvirtinta parlamentinės respublikos valdymo struktūra, kuriai būdinga Vyriausybės priklausomybė nuo Seimo, t.y. vykdomoji valdžia Lietuvoje negali egzistuoti ir veikti neturėdama Seimo paramos, turėtų užkirsti kelią daugumai įstatymų leidžiamosios valdžios ir Vyriausybės konfliktų. Šiuo požiūriu E. Jarašiūnas mano, jog „tokiems konfliktams kilus realiausias jų sprendimo būdas yra pasitikėjimo Vyriausybe klausimo iškėlimas Seime“.¹⁶⁷

Minėtame Konstitucinio Teismo 1997 m. birželio 17 d. nutarime buvo konstatuota, jog Vyriausybės galios apibrėžtos Konstitucija ir įstatymais, o įgyvendindama vykdomąją valdžią savo veikloje (kuri turi būti grindžiama teise) privalo vadovautis demokratijos, teisėtumo, viešumo principais. Vadinas, Vyriausybė pagal jai suteiktą kompetenciją turi atlikti tik tokius atitinkamus veiksmus, kurie neprieštarautų teisės normoms. Atsižvelgiant į tai galime spręsti, jog Vyriausybė užima išskirtinę vietą valstybės valdžios institucijų sistemoje, kurios veiklai būdingas operatyvumas.

Šiuo požiūriu Vyriausybė, vadovaudamasi konstituciniais principais, savo veikla siekia kuo greičiau įgyvendinti užsibrėžtus tikslus, atitinkamai reguliuoti tam tikrus santykius. Tačiau Seimo, kaip tautos atstovybės, veiklai būdingos viešos diskusijos laikantis Seimo statute nustatytų procedūrų. O tai, kaip žinia, nesuderinami dalykai su Vyriausybės siekiais operatyviai spręsti problemas. Todėl, kaip pastebėjo E. Jarašiūnas, Seimas kartais ima ir perduoda dalį savo įgaliojimų Vyriausybei, kur čia, dalis įstatymų leidžiamosios valdžios kompetencijos tampa Vyriausybės kompetencijos dalimi.¹⁶⁸ Tokiu atveju kyla įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių konfliktas, kurį savo veiksmais sukėlė pats Seimas.

Pažymėtina, jog Konstitucinis Teismas, kaip savarankiškas ir nepriklausomas teismas, vykantis konstitucinį teisingumą, konstitucinę teisminę kontrolę bei garantuojantis Konstitucijos viršenybę teisės sistemoje, konstitucinį teisėtumą, ne kartą sprendė tokius valstybės valdžios institucijų

¹⁶⁶ Jarašiūnas E. Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. P. 149.

¹⁶⁷ Konstitucinė justicija: dabartis ir ateitis. Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 1998. P. 194-195.

¹⁶⁸ Jarašiūnas E. Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. P. 195.

tarpusavio konfliktus, griežtai atribodamas ir aiškindamas institucijų konstitucines kompetencijas ribas.

Kalbant apie Seimo kompetencijos apsaugą konstitucinėje justicijoje, visų pirma tikslingiausia paminėti įstatymų leidybos delegavimo problemą. Šiuolaikinei valstybei būdingas bruožas – vykdomosios valdžios skverbimasis į įstatymų leidybą. Tai suprantamai ir akivaizdžiai parodo tokios aplinkybės: Vyriausybė nuolat susiduria su tam tikromis problemomis, turi nemažas galimybes rengti įstatymų projektus; įstatymų leidybos procedūros iniciavimas, t. y. įstatymo projekto rengimas ir teikimas Seimui, Konstitucijos 94 straipsnio 5 punkte nustatyta Vyriausybės pareiga; Vyriausybė yra vienintelis subjektas, įgaliotas rengti įstatymų projektus; šiuo metu Vyriausybė aktyviai dalyvauja įstatymų leidybos procese. Atrodytų lyg ir viskas čia aišku, tačiau kyla aktualūs klausimai, ar galimas įstatymų leidybos delegavimas vykdomajai valdžiai? Ar Seimas gali pavesti Vyriausybei reguliuoti tam tikrus santykius, pavyzdžiui, susijusius su žmogaus teisėmis, valstybiniu turtu, mokesčių nustatymu, reguliuojant ūkinę veiklą, formuojant ekonominę politiką ir pan.?

Pažymėtina, jog kai kurių šalių, pavyzdžiui Prancūzijos, Vokietijos, Italijos,¹⁶⁹ Ispanijos¹⁷⁰ ir kt. konstitucijose yra numatyta deleguojamoji įstatymų leidyba, kai įstatymų leidėjas gali pavesti vyriausybei leisti teisės aktus, turinčius įstatymų galią. Tuo tarpu kitose šalyse, pavyzdžiui, Bulgarijoje, Čekijoje įstatymų leidybos delegavimas nėra numatytas. Šių šalių nacionalinės teisės sistemoje tokios teisės perdavimas vykdomajai valdžiai bus neteisėtas. Antai Latvijos Konstitucinis Teismas, 1995 m. spalio 3 d. nagrinėdamas bylą dėl Ministrų Kabineto priimtų gyvūnų laikymo taisyklių atitikties Gyvūnijos apsaugos įstatymui, konstatavo, jog Vyriausybė pažeidė Konstitucijoje nustatytas įgaliojimų ribas, kadangi nustatė papildomus nuosavybės teisės apribojimus asmenims, laikantiems naminius gyvūnus. Teismas pažymėjo, jog siekiant užkirsti kelią vykdomosios valdžios kišimuisi į asmens nuosavybės teisių įgyvendinimą, įstatyme turėjo būti nustatyta visiškai aiški Vyriausybės įgaliojimų apimtis ir jų įgyvendinimo būdai. Tačiau Vyriausybės nustatyti ribojimai nebuvo paremti įstatymo norma, todėl tokie veiksmai neatitiko Konstitucijos.¹⁷¹

C. Taube, analizuodama Estijos, Latvijos ir Lietuvos konstitucinę valdymo sistemą, padarė

¹⁶⁹ Konstitucinis Teismas 1995 m. spalio 26 d. nutarime konstatavo, jog „Italijos Respublikos Konstitucijos 76 straipsnyje yra nustatyta, kad įstatymų leidybos funkcijos vykdymas gali būti vyriausybei deleguotas tik nurodžius svarbiausius principus ir kriterijus tik ribotam laikui, tam tikrais klausimais. Tad jeigu įstatymų leidybos delegavimas yra leidžiamas, kartu yra nustatomos atitinkamos ribos bei kitos konstitucinės garantijos.“ (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ 10 straipsnio septintosios dalies nuostatos, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. sausio 26 d. nutarimo Nr. 55 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. lapkričio 15 d. nutarimu Nr. 470 patvirtintos Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ įgyvendinimo tvarkos dalinio pakeitimo“ 1.2 punkto nuostatos, 2.1 punkto ir jo 1, 2 bei 3 papunkčių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 1995, Nr. 89-2007.)

¹⁷⁰ Ispanijos Vyriausybė yra teisėkūros subjektas, kuris ne tik priima dekretus, bet Konstitucijoje numatytais atvejais turi teisę leisti įstatymų galią turinčius dekretus ir deleguotus įstatymus. (Birmontienė T. ir kt. Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą: kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005. P. 254

¹⁷¹ Bacevičius V. ir kt. Konstitucinio reguliavimo įvairovė: kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006. P. 238.

išvadą, jog Lietuvos Respublikos Konstitucija nenumato įstatymų delegacijos Vyriausybei ir kad tiktai Seimas turi įstatymų leidžiamąją galią. Autorė pažymėjo, jog gerbdamos Konstitucijoje nustatytą kompetenciją, Seimas ir Vyriausybė tokiu būdu atitinkamai įsipareigoja nesikišti viena į kitos valstybės valdžios valdymo sferą.¹⁷²

Vadinasi, Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įstatymų leidybos delegavimas Vyriausybei nenumatytas. Jos priimti teisės aktai savo galia įstatymui neprilygsta, su įstatymu konkuruoti ar jo pakeisti negali, ir kaip yra konstatavęs Konstitucinis Teismas, „Vyriausybės pareiga priimti poįstatyminius aktus, būtinus įstatymams įgyvendinti, kyla tiesiogiai iš Konstitucijos, o esant įstatymų leidėjo pavedimui – ir iš įstatymų bei Seimo nutarimų dėl įstatymų įgyvendinimo; svarbu, kad poįstatyminius teisės aktus Vyriausybė priimtų neviršydamą savo įgaliojimų ir kad šie poįstatyminiai teisės aktai neprieštarautų Konstitucijai ir įstatymams“.¹⁷³

Šiuo požiūriu sistemiškai analizuojant konstitucines normas, kuriose tiesiogiai įtvirtinti valstybės valdžios institucijų įgaliojimai, taip pat normas, kuriose nustatyta žmogaus teisių ir laisvių bei socialinių vertybių apsauga, akivaizdu, jog šių normų įgyvendinimas priskiriamas įstatymų leidžiamosios valdžios prerogatyvai. Nepaisant to, praktikoje neretai pasitaiko, kai Seimas Vyriausybei iš esmės paveda ne detalizuoti įstatymą, o sureguliuoti tokius santykius, kurie priskiriami įstatyminiam reguliavimui.

Konstitucinis Teismas, sprendamas klausimą, ar Seimas gali įstatymu deleguoti Vyriausybei teisę spręsti valstybės paslapties apsaugos klausimus, susijusius su žmogaus teisės į informaciją apribojimų nustatymu, 1996 m. gruodžio 19 d. nutarime konstatavo, jog įstatymų ir poįstatyminių valdymo aktų reguliavimo ribos priklauso nuo daugelio veiksnių – teisės tradicijų, visuomenės politinės ir teisinės kultūros lygio, tačiau tiek teisės teorijos, tiek įstatymų leidybos praktikos požiūriu tam tikri visuomenės prioritetiniai dalykai turi būti reguliuojami tik įstatymais. Demokratinėje visuomenėje prioritetas teikiamas žmogui, todėl viskas, kas susiję su pagrindinėmis žmogaus teisėmis ir laisvėmis, reguliuojami įstatymais.¹⁷⁴

Tuo tarpu Konstitucinis Teismas, aiškindamas problemą dėl Seimo pavedimo Vyriausybei reguliuoti santykius, kurie susiję su žmogaus teisėmis ar laisvėmis, 1995 m. spalio 26 d. nutarime

¹⁷² Taube C. *Constitutionalism in Estonia, Latvia and Lithuania: a study in comparative constitutional law*. Uppsala: Iustus Förlag, 2001. P. 210.

¹⁷³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. balandžio 29 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos gamtinių dujų įstatymo 5 straipsnio 2 dalies (2000 m. spalio 10 d. redakcija) ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. birželio 19 d. nutarimu Nr. 743 „Dėl gamtinių dujų perdavimo, paskirstymo, laikymo ir tiekimo licencijavimo taisyklių patvirtinimo“ patvirtintų gamtinių dujų perdavimo, paskirstymo, laikymo ir tiekimo licencijavimo taisyklių 10 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, šių taisyklių 37 punkto (2002 m. gruodžio 23 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos energetikos įstatymo 15 straipsnio 1 daliai, Lietuvos Respublikos gamtinių dujų įstatymo 14 straipsnio 1 daliai, Lietuvos Respublikos Civilinio kodekso 1.2 straipsnio 2 daliai, 1.3 straipsnio 3 daliai, 2.80 straipsniui, Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo 4 straipsniui“//Valstybės žinios. 2009, Nr. 49-1993.

¹⁷⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. gruodžio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės paslapčių ir jų apsaugos įstatymo 5 ir 10 straipsnių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. kovo 6 d. nutarimų Nr. 309 ir Nr. 310 atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos Civilinio proceso kodekso normoms“//Valstybės žinios. 1996, Nr. 126-2962.

konstatavo, jog „teisės leisti įstatymus delegavimas Vyriausybei turi būti legitiminis, t.y. pagrįstas valstybės konstitucijoje įtvirtintomis nuostatomis“.¹⁷⁵ Tačiau atkreiptinas dėmesys į tai, jog neretai pačių įstatymų normos, net nesant legitiminės teisės leisti įstatymus delegavimo, suteikia Vyriausybei tokias išskirtines teises, kurios viršija Vyriausybės konstitucinius įgaliojimus teisės aktų leidybos srityje reguliuojant tam tikrą valstybės valdymo sritį. Darytina išvada, jog Seimas tokiais savo veiksmais ne tik išprovokuoja įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių kompetencijų konfliktą, bet ir pažeidžia savo paties, kaip įstatymų leidėjo, kompetenciją.

Konstituciniam Teismui nagrinėjant teisės normas, nustatančias ūkinės veiklos santykius, dažnai teko konstatuoti, jog šioje sferoje „nustatyti esmines ūkinės veiklos sąlygas, draudimus ir ribojimus, darančius esminį poveikį ūkinei veiklai, taip pat įvairias sankcijas už atitinkamus teisės pažeidimus /.../ pagal Konstituciją galima tik įstatymu“.¹⁷⁶

Šiuo požiūriu Konstitucinis Teismas 2008 m. birželio 30 d. nutarime yra konstatavęs, jog „pagal Konstituciją Seimas, kaip įstatymų leidžiamosios valdžios institucija, ir Vyriausybė, kaip vykdomosios valdžios institucija, turi labai plačią diskreciją formuoti ir vykdyti valstybės ekonominę politiką (kiekvienas pagal savo kompetenciją) ir teisės aktais atitinkamai reguliuoti ūkinę veiklą, - žinoma, jokių būdu nepažeisdami Konstitucijos ir įstatymų /.../“.¹⁷⁷ Taigi valstybės teisė reguliuoti ūkinę veiklą sudaro konstitucines prielaidas leisti įstatymus, kuriais galima nustatyti ir esminį poveikį ūkinei veiklai galinčias daryti ekonominio poveikio priemones, kur pastarosios turėtų būti taikomos, kai numatyti įpareigojimai yra netinkamai vykdomi arba visai nevykdomi. Tačiau tam tikri ūkinės veiklos santykiai gali būti reguliuojami tik įstatymais, tuo tarpu kiti – Vyriausybės poįstatyminiais teisės aktais. Pavyzdžiui, Konstitucinis Teismas 2008 m. kovo 5 d. nutarime pažymėjo, jog „tam tikri keleivių vežėjų ūkinės veiklos santykiai gali būti reguliuojami ir poįstatyminiais teisės aktais. Tačiau nustatyti esmines ūkinės veiklos sąlygas, draudimus ir ribojimus, darančius esminį poveikį ūkinei veiklai, taip

¹⁷⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ 10 straipsnio septintosios dalies nuostatos, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. sausio 26 d. nutarimo Nr. 55 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. lapkričio 15 d. nutarimu Nr. 470 patvirtintos Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ įgyvendinimo tvarkos dalinio pakeitimo“ 1.2 punkto nuostatos, 2.1 punkto ir jo 1, 2 bei 3 papunkčių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 1995, Nr. 89-2007.

¹⁷⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. gegužės 31 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. rugsėjo 26 d. nutarimo Nr. 1170 „Dėl cukraus rinkos reguliavimo priemonių“ 2.3, 2.4 punktų, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 12 d. nutarimo Nr. 879 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. kovo 12 d. nutarimo Nr. 284 „Dėl baltojo cukraus gamybos kvotos nustatymo“ pakeitimo“ 2 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos cukraus įstatymo 4 straipsnio 1 daliai (2000 m. gegužės 18 d. redakcija), 2 daliai (1999 m. liepos 8 d. redakcija)“//Valstybės žinios. 2006, Nr. 62-2283.

¹⁷⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2008 m. birželio 30 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymo 9 straipsnio 2 dalies (2003 m. gruodžio 18 d. redakcija) nuostatos atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 2008, Nr. 75-2965.

pat sankcijas už atitinkamus teisės pažeidimus pagal Konstituciją galima tik įstatymu.¹⁷⁸ Tuo tarpu Konstitucinis Teismas 2008 m. kovo 15 d. nutarime priėjo išvados, jog svarbiausius reikalavimus dėl netauriųjų metalų laužo ir atliekų supirkimo detalizuoti bei konkretinti yra pavesta teisėkūros institucijoms, pagal savo kompetenciją leidžiančioms poįstatyminius teisės aktus. Šiuo požiūriu Konstitucinis Teismas pažymėjo, jog Vyriausybė ar jos įgaliota institucija turi įgaliojimus tam tikrus santykius (susijusius su kuo įvairiausių kategorijų atliekų, ne tik metalų ir metalų junginių, tvarkymu) reguliuoti detaliau, darant nuorodas į kitus įstatymus, Lietuvos Respublikos tarptautines sutartis, kitus teisės aktus.¹⁷⁹ Vadinas, Vyriausybė ar jos įgaliota institucija turi įgaliojimus tam tikrus santykius reguliuoti detaliau, tačiau Vyriausybės, kitų poįstatyminius teisės aktus leidžiančių institucijų nustatytas teisinis reguliavimas negali konkuruoti su nustatytuoju įstatymuose.

Kitas keblus kompetencijos pasiskirstymo tarp įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių klausimas yra susijęs su mokesčių, kitų finansinių reikalų reglamentavimu. Konstitucijoje nustatyta, jog Vyriausybė rengia valstybės biudžeto projektą, jį vykdo, tačiau mokesčius, kitas įmokas į biudžetą ir rinkliavas nustato įstatymai. Nors Konstitucijos 67 straipsnio 15 punkte įsakmiai pasakyta, jog Seimas nustato valstybinius mokesčius ir kitus privalomus mokėjimus, tačiau Konstitucinis Teismas aiškino įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių įgaliojimų koliziją būtent mokesčių, biudžeto sudarymo bei vykdymo, valstybės turto tvarkymo srityse.

Konstitucinis Teismas, aiškindamas problemą dėl Seimo pavedimo Žyminio mokesčio įstatymu Vyriausybei nustatyti žyminio mokesčio tarifus, 1996 m. kovo 15 d. nutarime konstatavo, jog žyminis mokestis, nors ir pavadintas mokesčiu, savo esme skiriasi nuo mokesčių tikrąja to žodžio prasme, nes yra tiesiogiai atlygintinio pobūdžio. Kadangi Vyriausybė, nustatydamą žyminio mokesčio tarifus, perėmė Seimo funkcijas, nes patį žyminį mokestį įvedė ne Vyriausybė, bet Seimas, išleisdamas Žyminio mokesčio įstatymą, tai pavedimą nustatyti šio mokesčio tarifus Konstitucinis Teismas įvertino kaip neprieštaraujantį Konstitucijai.¹⁸⁰

Tuo tarpu Konstitucinis Teismas, nagrinėdamas klausimą dėl nuostatos „išleidžiant laisvai cirkuliuoti pagrindinius kompensacinius produktus, importo muitai ir (arba) mokesčiai skaičiuojami

¹⁷⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2008 m. kovo 5 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos kelių transporto kodekso 18 straipsnio 4 dalies (2005 m. gruodžio 23 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 2008, Nr. 28-1018.

¹⁷⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2008 m. kovo 15 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. vasario 6 d. nutarimu Nr. 177 „Dėl skirtų realizuoti netauriųjų metalų laužo“ ir atliekų supirkimo licencijavimo taisyklių patvirtinimo“ (2004 m. rugpjūčio 31 d. redakcija) patvirtintų skirtų realizuoti netauriųjų metalų laužo ir atliekų supirkimo licencijavimo taisyklių (2004 m. rugpjūčio 31 d. redakcija) 34 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 2008, Nr. 32-1114.

¹⁸⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. kovo 15 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. lapkričio 11 d. nutarimu Nr. 1123 „Dėl žyminio mokesčio tarifų bei žyminio mokesčio mokėjimo ir grąžinimo tvarkos patvirtinimo“ patvirtintų žyminio mokesčio tarifų 5, 6, 7, 8, 16, 17, 19, 27.4-27.9, 29, 34 ir 36 punktų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat Lietuvos Respublikos žyminio mokesčio įstatymo 6 straipsniui ir Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo 6 straipsniui“//Valstybės žinios. 1996, Nr. 25-630.

<...> pridedant delpinigių“ atitikimo Konstitucijai tuo aspektu, jog šie delpinigiaai turi būti nustatyti ne Vyriausybės nutarimu, o įstatymu, 2006 m. sausio 24 d. nutarime konstatavo, jog „Konstitucija nereikalauja mokesčių įstatymų įgyvendinimo tvarkos nustatyti tik įstatymu: pagal Konstituciją mokesčių įstatymų įgyvendinimo tvarka, taip pat tam tikro įstatymu nustatyto mokėtino mokesčio apskaičiavimo tvarka gali būti nustatoma ne tik įstatymu, bet ir poįstatyminiu aktu“.¹⁸¹ Tačiau kiekvienu atveju privaloma išsiaiškinti ar Vyriausybės nutarime nustatyta atitinkama mokesčių mokėjimą užtikrinanti priemonė nėra grindžiama įstatymu, nes priešingu atveju, vien tai, kad ši priemonė poįstatyminiame teisės akte yra reglamentuojama detaliau negu įstatyme, savaime nėra pagrindas konstatuoti, jog toks Vyriausybės nutarime nustatytas teisinis reguliavimas yra nesuderinamas su Konstitucija.

Taigi Konstitucinio Teismo nutarimuose, kuriuose aiškinama Seimo biudžetinė kompetencija, konstatuotina, kad įstatymus, kuriais nustatomi mokesčiai bei kiti privalomi mokėjimai, gali priimti tik Seimas. O poįstatyminiuose aktuose, kuriuose nustatyta mokesčių įstatymų įgyvendinimo tvarka, negali būti teisės normų, reglamentuojančių kitokį nei įstatymo nustatytą teisinį reguliavimą ir prieštaraujančių įstatymo normoms.

Rengiant vastybės biudžeto, kaip valstybės būtinų piniginių lėšų pajamų ir išlaidų formos, projektą bei svarstant ir tvirtinant valstybės biudžetą Seimo, kaip įstatymų leidžiamosios valdžios institucijos, ir Vyriausybės, kaip vykdomosios valdžios institucijos, įgaliojimai yra atriboti. Konstitucinis Teismas 2002 m. sausio 14 d. nutarime suformulavo nuoseklią Seimo ir Vyriausybės įgaliojimų atribojimo biudžetiniuose santykiuose doktriną.¹⁸²

Tuo tarpu 2002 m. liepos 11 d. nutarime Konstitucinis Teismas pabrėžė, jog „įstatymais, numatančiais tam tikras išlaidas, negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuriuo būtų paneigiama Vyriausybės konstitucinė teisė ir pareiga sudaryti valstybės biudžeto projektą biudžetiniams metams

¹⁸¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. sausio 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. rugpjūčio 11 d. nutarimu Nr. 898 „Dėl laikinojo prekių įvežimo į Lietuvos Respubliką perdirbti tvarkos patvirtinimo“ patvirtintos laikinojo prekių įvežimo į Lietuvos Respubliką perdirbti tvarkos 21.1 punkto (2002 m. birželio 27 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 2006, Nr. 10-369.

¹⁸² Šiame Konstitucinio Teismo nutarime aiškiai išskirtos dviejų institucijų – Vyriausybės ir Seimo veiklos sritys. Vyriausybės veiklos sritis aiškinama taip: pagal Konstituciją rengti (sudaryti) valstybės biudžeto projektą yra Vyriausybės ir tik jos teisė ir pareiga; parengusi valstybės biudžeto projektą, Vyriausybė Konstitucijoje numatytais terminais jį teikia Seimui tvirtinti; biudžetiniiais metais biudžetas keičiamas bei papildomas biudžetas įstatymu tvirtinamas tik Vyriausybės teikimu; valstybės biudžeto projektas Seimui teikiamas Vyriausybės nutarimu; Vyriausybė turi ne tik konstitucinę teisę, bet ir konstitucinę pareigą valstybės biudžeto projekte numatyti konkrečius pajamų šaltinius, sumas; Vyriausybė privalo biudžeto projekte nurodytas pajamas bei asignavimus pagrįsti visuomenės ir valstybės reikmių bei galimybių įvertinimu; biudžeto projekte turi būti numatytos lėšos, reikalingos įstatymams įgyvendinti.

Tuo tarpu Seimo įgaliojimai yra tokie: svarstyti ir įstatymu tvirtinti Vyriausybės pateiktą valstybės biudžeto projektą; valstybės biudžeto įstatymo priėmimas – tai galutinis biudžeto suformavimas; nustatyti subjektus, kuriems skiriami valstybės biudžeto asignavimai; nustatyti valstybės biudžeto pajamų šaltinius, planuojamas biudžeto pajamas bei jų dydžius, biudžeto išlaidas ir kt. (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 2001 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo (2000 m. gruodžio 19 d. redakcija), Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų dydį ir išlyginimą lemiančių rodiklių tvirtinimo 2001, 2002 ir 2003 metams įstatymo ir Lietuvos Respublikos žemės ūkio ekonominių santykių reguliavimo įstatymo 16 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 2002, Nr. 5-186.

bei Seimo konstitucinė teisė ir pareiga tvirtinti valstybės biudžetą būtent biudžetiniams metams“.¹⁸³ Vadinasi, pagal Konstituciją Seimas negali nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuriuo būtų apriboti ar paneigti Vyriausybės Konstitucijoje nustatyti įgaliojimai rengti valstybės biudžeto projektą. Todėl įgaliojimus rengti valstybės biudžeto projektą Konstitucijoje nustačius tik Vyriausybei, jokia kita valstybės valdžios institucija, joks kitas subjektas negali į šiuos įgaliojimus įsiterpti.

Sprendžiant teisės normų aktų hierarchijos klausimus, Konstituciniam Teismui tenka nagrinėti įstatymų leidėjo ir Vyriausybės kompetencijų koliziją. Vyriausybė, vykdydama konkretų pavedimą, peržengia jo ribas, sprendžia kitus klausimus, be jokių įstatyminių pagrindų suteikia sau teisę imtis vienokių ar kitokių veiksmų.

Šiuo požiūriu atitinkamo Konstitucinio Teismo įvertinimo susilaukė atvejai, kai Vyriausybė išbrovė į įstatymų leidėjo reguliuojamą sritį. Pavyzdžiui, viename iš Konstitucinio Teismo nutarimų buvo konstatuota, jog nuosavybės teisių atkūrimo sąlygos yra tokie teisiniai santykiai, nuo kurių priklauso, ar nuosavybės teisė bus atkurta. Šie nuosavybės teisiniai santykiai yra įstatymo reguliavimo dalykas, todėl įstatymo norma, kuria Vyriausybei pavedama poįstatyminiu aktu nustatyti nuosavybės teisių atkūrimo tam tikros grupės asmenims sąlygas, prieštarauja Konstitucijai. Juk tik įstatymų leidėjas, reguliuodamas nuosavybės teisių atkūrimo santykius turi diskreciją nustatyti nuosavybės teisių atkūrimo sąlygas ir tvarką. Tai darydamas įstatymų leidėjas yra saistomas Konstitucijos, taigi privalo paisyti konstitucinių nuosavybės teisių apsaugos principų, kurie garantuoja nuosavybės neliečiamumą.¹⁸⁴

Panašaus Konstitucinio Teismo vertinimo susilaukė ir tie atvejai, kuriuose buvo aiškinamos Vyriausybės ir įstatymų leidžiamosios valdžios įgaliojimų ribos tvarkant valstybinį turtą. Šiuo atveju Konstitucinis Teismas konstatavo, jog tik įstatymų leidėjas gali nustatyti disponavimo valstybiniu turtu būdus ir sąlygas, nes Konstitucijos 128 straipsnio antrojoje dalyje nustatyta, kad „valstybinio turto valdymo, naudojimo ir disponavimo tvarką nustato įstatymas“.¹⁸⁵ Vadinasi, Vyriausybė kaip institucija, nors ir turinti įgaliojimus Konstitucijos ir įstatymų nustatyta tvarka įgyvendinti valstybinio turto savininko funkcijas, tačiau savo aktais negali sukurti tokių normų, kurios nesiremtų įstatymo normomis ar joms prieštarautų.

¹⁸³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. liepos 11 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos sveikatos sistemos įstatymo 39 straipsnio, Lietuvos Respublikos mokslo ir švietimo ilgalaikio finansavimo įstatymo 1, 2 ir 3 straipsnių, Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo 18 straipsnio 2 dalies ir Lietuvos Respublikos Seimo statuto 172 straipsnio 1 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 2002, Nr. 72-3080.

¹⁸⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. liepos 5 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusių nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 5 straipsnio 2 dalies 1 punkto (2002 m. balandžio 2 d. redakcija), 16 straipsnio 7 dalies (1999 m. gegužės 1 d., 2001 m. gruodžio 11 d. redakcijos) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 2007, Nr. 76-3018.

¹⁸⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. spalio 22 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. liepos 17 d. nutarimo Nr. 987 „Dėl valstybinės žemės sklypų ne žemės ūkio veiklai pardavimo ir nuomos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat Lietuvos Respublikos Civilinio kodekso 97, 98, 99 straipsniams ir Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo 9 straipsnio 1 bei 3 punktais, 14 straipsnio pirmajai daliai ir 18 straipsniui“//Valstybės žinios. 1996, Nr. 104-2385.

Išnagrinėjus keletą Konstitucinio teismo nutarimų, darytina išvada, jog pagrindiniai teisiniai kriterijai, kuriais remiantis Konstitucinis Teismas atskleidė Lietuvos Respublikos Seimo ir Vyriausybės tarpusavio kompetencijos attribojimo ar jos apsaugos klausimus, yra valdžių padalijimo principas ir pusiausvyros modelis. Interpretuodamas valdžių padalijimo principą Seimo ir Vyriausybės tarpusavio santykių teisinėje konstrukcijoje, Konstitucinis Teismas pabrėžė, jog tiek įstatymų leidžiamoji, tiek vykdomoji valdžios turi būti atskirtos, pakankamai savarankiškos, bet kartu tarp jų turi būti pusiausvyra, kad kiekvienai valstybės valdžios institucijai yra nustatyta jos paskirtį atitinkanti kompetencija, kurios konkretus turinys priklauso nuo tos valdžios vietos bendroje valdžių sistemoje ir jos santykio su kitomis valdžiomis, nuo tos institucijos vietos tarp kitų institucijų ir jos įgaliojimų santykio su kitų institucijų įgaliojimais, kad šie įgaliojimai negali būti pakeisti ar apriboti įstatymu.

IŠVADOS

Išanalizavus temą „Vyriausybės įgaliojimų konstitucinės ribos“, galima būtų suformuluoti tokias išvadas:

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas ar kiti teisės aktai nepateikia Vyriausybės apibrėžimo, todėl dabar konstitucinį terminą „Vyriausybė“, kuriuo vadinama konkreti valstybės valdžios institucija, manytina, tikslinga būtų suprasti neformaliai. Konstitucijai akivaizdžiai siaurinant Vyriausybės sampratą iki jos konkrečios institucinės formos, išskiriami tokie Vyriausybės, kaip vienos iš valstybinę valdžią vykdančių institucijų, pagrindiniai, ją apibūdinantys požymiai: kolegiali, išvestinė, teisiškai savarankiška, bendrosios kompetencijos, valstybinio pobūdžio, vykdomoji tvarkomoji institucija. Atsižvelgdami į šių požymių visumą, manytina, jog konstitucinėje teisėje kalbant apie Vyriausybę svarbu suprasti ir išskirti ją kaip aukščiausiąją kolegialią vykdomosios tvarkomosios valdžios instituciją, vykdančią įstatymus ir kitus teisės aktus, tvarkančią krašto reikalus. Terminas „Vyriausybė“ apibrėžimų įvairovė, manytina, pirmiausia priklauso nuo valdžių principo padalijimo įgyvendinimo, valstybės valdymo formos, vyriausybės vykdomų funkcijų. Labiausiai atkreiptinas dėmesys ne į vyriausybės apibrėžimų įvairovę, bet į jų turinį, esmę.

2. Lietuvos Respublikos Vyriausybės kaip vykdomosios valdžios istorinė kaita atspindi sudėtingų procesų vyksmą: 1) šalies vidaus gyvenime nuo okupacijos ir aneksijos link demokratijos, žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo; 2) užsienio politikoje nuo unitarinės valstybės dalies link politinės valstybės nepriklausomybės, jos išsaugojimo, suvereniteto įtvirtinimo. Šių etapų metu Lietuvos Respublikos Vyriausybės statusas keitėsi priklausomai nuo valstybingumo raidos, kartu keičiantis valstybės valdymo formai. 1918 – 1992 m. teisinėje sistemoje Vyriausybė yra tarsi kitų valstybės valdžios institucijų šešėlyje, jos vaidmuo sumenkintas, tuo tarpu Seimo ir Respublikos Prezidento institucijos suvokiamos kaip labiausiai įtakojančios tautos gyvenimą. Šiomis dienomis vis labiau pabrėžiama vykdomosios valdžios – Vyriausybės reikšmė dėl būtinumo operatyviai spręsti įvairius aktualius klausimus.

3. Vyriausybę kaip kolegialią vykdomosios valdžios instituciją formuoja Seimas ir Respublikos Prezidentas, tačiau jų vaidmuo bei uždaviniai nevienodi. Respublikos Prezidentas šiame procese dalyvauja kaip valstybės vadovas, atliekantis Konstitucijoje numatytas funkcijas, tuo tarpu Seimas veikia kaip tautos atstovybė, kuriai atsakinga Vyriausybė. Taigi Seimo ir Prezidento įgaliojimų Vyriausybės formavimo srityje analizė leidžia mums teigti, jog šiame procese Prezidento veiklos svarbiausias uždavinys – laiduoti valdžios institucijų sąveiką. Formuojant Vyriausybę Prezidento veiksmus pirmiausiai lemia pareiga veikti taip, kad būtų sudaryta veiksminga, t.y. Seimo pasitikėjimą turinti, Vyriausybė. Manytina, jog Prezidentas negali laisvai pasirinkti Ministro Pirmininko ar ministrų

kandidatūrų, nes visais atvejais minėtų pareigūnų skyrimas priklauso nuo Seimo pasitikėjimo ar nepasitikėjimo jais. Todėl lyginant Respublikos Prezidento ir Seimo teisinę padėtį, įstatymų leidžiamosios valdžios vaidmuo yra dominuojantis Vyriausybės formavimo procese.

Toks konstitucinis valdžios institucijų galių ir tarpusavio santykių reglamentavimas formuojant Vyriausybę ir suteikiant jai iš naujo įgaliojimus veikti, atspindi Konstitucijoje numatytą valstybės valdžių padalijimo ir jų pusiausvyros principą.

4. Konstitucinio Teismo suformuotoje doktrinoje skiriamos dvi Vyriausybės kaip vykdomosios valdžios institucijos įgaliojimų rūšys. Vieni jų įtvirtinti tiesiogiai Konstitucijoje, kiti – įstatymuose, tačiau išakmiai besibaigiantys blanketine nuoroda „vykdo kitas pareigas, kurias Vyriausybei numato Konstitucija ir kiti įstatymai“.

4.1. Vyriausybei vykdant Konstitucijos jai priskirtas funkcijas, jos įgaliojimai gali priklausyti nuo šalies ekonominės bei socialinės būklės, sprendžiamų problemų ir kitų aplinkybių, kurioms pasikeitus gali keistis ir Vyriausybės įgaliojimų turinys bei apimtis. Todėl Konstitucijoje yra įtvirtinti tik svarbiausi Vyriausybės įgaliojimai, kurių kita valstybės valdžios institucija negali perimti ar perduoti ir tokie įgaliojimai negali būti koreguojami įstatymais, kitais teisės aktais, išskyrus pačios Konstitucijos keitimą. Konstitucinis Teismas aiškiai nubrėžė Vyriausybės įgaliojimų konstitucines ribas per Konstitucijoje įtvirtintą valdžių padalijimo principo prizmę ir pabrėžė šios valdžios institucijos organizacinį atskirumą bei institucijai patikėtos kompetencijos svarbą.

4.2. Kiek kitoks yra įstatymuose nustatomų Vyriausybės įgaliojimų pobūdis. Šiuos įgaliojimus nustato įstatymų leidėjas, vadovaudamasis Konstitucijos principais ir normomis. Todėl įstatymines Vyriausybės įgaliojimų ribas nubrėžia: a) Konstitucija b) pats įstatymas c) įstatymo reguliavimo sritis.

5. Vyriausybės kaip vykdomosios valdžios veiklos pasibaigimas siejamas su jos atsistatydinimu arba įgaliojimų grąžinimu. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje ar Vyriausybės įstatyme nėra pateikta sąvokų „Vyriausybės atsistatydinimas“ ir „Vyriausybės įgaliojimų grąžinimas“, kurios nėra identiški teisiniai veiksmai, sukeliantys skirtingus teisinius padarinius, apibrėžimų. Vyriausybės atsistatydinimo pagrindų sąrašas yra baigtinis, kuris reiškia, jog vykdomosios valdžios veikla pasibaigia. Tuo tarpu grąžinusi įgaliojimus, Vyriausybė išlieka legitimu ir jos veikla nepasibaigia.

6. Vyriausybės santykiai su Seimu ir Respublikos Prezidentu reglamentuoti Vyriausybės įstatyme bei Vyriausybės darbo reglamente, kur pastarajame, santykiai su minėtomis institucijomis išdėstyti išsamiau nei Vyriausybės įstatyme. Nagrinėjant Vyriausybės, Seimo ir Respublikos Prezidento santykius galima disponuoti nemenka Konstitucinio Teismo jurisprudencija. Savo nutarimuose sprendamas šių institucijų kompetencijos atskyrimo klausimus, Konstitucinis Teismas rėmėsi Konstitucijoje įtvirtintais teisiniais kriterijais bei valdžių padalijimo, pusiausvyros modeliu. Vyriausybės, Seimo, Prezidento tarpusavio santykiai neapsiriboja šiame darbe nagrinėtomis sritimis. Lieka dar nemažai valstybės valdžios institucijų sferų, kuriose akivaizdi šių institucijų sąveika.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Norminė literatūra

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija//Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas//Valstybės žinios., 2008, Nr. 38-1379.
3. Lietuvos Respublikos Seimo statutas//Valstybės žinios. 1994, Nr. 15-249.
4. Lietuvos Respublikos Valstybės saugumo departamento įstatymas//Valstybės žinios. 1994, Nr. 11-163.
5. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas//Valstybės žinios. 1990, Nr. 24-596.
6. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. rugpjūčio 11 d. nutarimu Nr. 728 (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. kovo 13 d. nutarimo Nr. 313 redakcija) patvirtintas „Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamentas“ // http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=347592; prisijungimo laikas: 2009 07 14.
7. Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. gruodžio 9 d. nutarimu Nr. XI-52 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ pritarta „Penkioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos programa“// <http://www.lrv.lt/bylos/vyriausybes/15vyrprograma.pdf>; prisijungimo laikas: 2009 07 07.
8. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 15 d. nutarimu Nr. 1117 (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. balandžio 9 d. nutarimo Nr. 338 redakcija) patvirtinti „Lietuvos Respublikos Susisiekimo ministerijos nuostatai“// <http://www.transp.lt/Default.aspx?Element=ViewArticles&TopicID=304&Lang=LT&UL=>; prisijungimo laikas: 2009 07 07.
9. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 8 d. nutarimu Nr. 1088 (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. balandžio 9 d. nutarimo Nr. 337 redakcija) patvirtinti „Lietuvos Respublikos Finansų ministerijos nuostatai“// http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=345632; prisijungimo laikas: 2009 07 07.
10. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. liepos 21 d. nutarimu Nr. 914 (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. balandžio 9 d. nutarimo Nr. 369 redakcija) patvirtinti „Lietuvos Respublikos Švietimo ir mokslo ministerijos nuostatai“// http://www.smm.lt/veikla/docs/min_nuostatai.pdf; prisijungimo laikas: 2009 07 07.
11. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 22 d. nutarimu Nr. 1138 (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. balandžio 9 d. nutarimo Nr. 336 redakcija) patvirtinti „Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerijos nuostatai“// <http://www.am.lt/VI/index.php#r/115>; prisijungimo laikas: 2009 07 07.
12. Lietuvos Respublikos ūkio ministro 2003 m. lapkričio 7 d. įsakymu Nr. 4 - 420 patvirtintas „Lietuvos Respublikos Ūkio ministerijos darbo reglamentas“// <http://www.ukmin.lt/lt/veikla/>;

prisijungimo laikas: 2009 07 07.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo aktai

13. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 1998, Nr. 5-99.

14. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. birželio 17 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. rugpjūčio 31 d. nutarimo Nr. 1169-22 „Dėl specialaus Vyriausybės vertybinių popierių aukciono“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos valstybės išdo įstatymo 1 straipsnio 2 daliai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 21 straipsnio 5 punktui ir Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos 1995 m. valstybės biudžeto ir atskaitymų į savivaldybių biudžetus normatyvų bei dotacijų patvirtinimo“ 4 straipsniui“//Valstybės žinios. 1997, Nr. 58-1351.

15. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. lapkričio 23 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 8 straipsnio 2 ir 4 dalių, 9 straipsnio 1 dalies 4 punkto ir 4 dalies, 22 straipsnio 1 punkto, 24 straipsnio 2 dalies 5 bei 11 punktų, 26 straipsnio 3 dalies 7 punkto, 31 straipsnio 2, 4 dalių ir 6 dalies 2 punkto, 37 straipsnio 4 dalies, 45 straipsnio 4 dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 1999, Nr. 101-2916.

16. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. gruodžio 17 d. sprendimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimo išaiškinimo“//Valstybės žinios. 1998, Nr. 112-3114.

17. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. gegužės 23 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 24 d. nutarimo Nr. 1698 „Dėl pritarimo Akcinės Bendrovės „Alita“ valstybei nuosavybės teise priklausančių akcijų pirkimo-pardavimo sutarties projektui“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymo 16 straipsnio (2001 m. gruodžio 17 d. redakcija) 1 daliai (1997 m. lapkričio 4 d. redakcija)“//Valstybės žinios. 2007, Nr. 58-2246.

18. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 rugpjūčio 13 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. vasario 27 d. nutarimo Nr. 222 „Dėl kandidato į Vyriausybės atstovus“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo 9 straipsniui“//Valstybės žinios. 2007, Nr. 90 – 3580.

19. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. gegužės 31 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. rugsėjo 26 d. nutarimo Nr. 1170 „Dėl cukraus rinkos reguliavimo priemonių“ 2.3, 2.4 punktų, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 12 d. nutarimo Nr.

879 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. kovo 12 d. nutarimo Nr. 284 „Dėl baltojo cukraus gamybos kvotos nustatymo“ pakeitimo“ 2 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos cukraus įstatymo 4 straipsnio 1 daliai (2000 m. gegužės 18 d. redakcija), 2 daliai (1999 m. liepos 8 d. redakcija)“//Valstybės žinios. 2006, Nr. 62-2283.

20. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 2001 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo (2000 m. gruodžio 19 d. redakcija), Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų dydį ir išlyginimą lemiančių rodiklių tvirtinimo 2001, 2002 ir 2003 metams įstatymo ir Lietuvos Respublikos žemės ūkio ekonominių santykių valstybinio reguliavimo įstatymo 16 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 2002, Nr. 5-186.

21. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. sausio 25 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto 23 straipsnio, 38 straipsnio 2 dalies, 41 straipsnio 5 dalies, 152 straipsnio 5 dalies, 155 straipsnio 4 dalies, 156 straipsnio 5 dalies, 180 straipsnio, 208 straipsnio 4 bei 11 dalių ir 231 straipsnio 3 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“// Valstybės žinios. 2001, Nr. 10-295.

22. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 8 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 1993 m. kovo 16 d. įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymo dalinio pakeitimo ir papildymo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 1993, Nr. 61-1166.

23. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. lapkričio 29 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. liepos 22 d. posėdžio protokolą įrašyto Lietuvos Respublikos Vyriausybės sprendimo „Dėl kompanijos „Danisco Sugar“ A/S prašymo įsigyti cukraus pramonės įmonių akcijų“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos“ 3 bei 8 straipsnių nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 2001, Nr. 102-3636.

24. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. balandžio 20 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. birželio 1 d. nutarimo Nr. 647 „Dėl sutikimo vykdyti viešąjį pirkimą uždarojo konkurso būdu ir lėšų skyrimo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 8 straipsniui“// Valstybės žinios. 1999, Nr. 36-1094.

25. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. birželio 3 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. gegužės 22 d. nutarimo Nr. 620 „Dėl buvusių Statybos ir urbanistikos ministerijos, Europos reikalų ministerijos, Ryšių ir informatikos ministerijos ir jų institucijų reorganizavimo tvarkos bei terminų“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 2 punktui, 29 straipsnio 2 daliai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymo 1 straipsniui ir Lietuvos

Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymo 4 straipsniui“//Valstybės žinios. 1999, Nr. 50-1624.

26. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. gegužės 8 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos operatyvinės veiklos įstatymo 2 straipsnio 12 dalies, 7 straipsnio 2 dalies 3 punkto, 11 straipsnio 1 dalies ir Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 1981 straipsnio 1 bei 2 dalių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 2000, Nr. 39-1105.

27. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 17 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių“ 7 straipsnio ketvirtosios dalies ir 12 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 1995, Nr. 86-1949.

28. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ 10 straipsnio septintosios dalies nuostatos, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. sausio 26 d. nutarimo Nr. 55 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. lapkričio 15 d. nutarimu Nr. 470 patvirtintos Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ įgyvendinimo tvarkos dalinio pakeitimo“ 1.2 punkto nuostatos, 2.1 punkto ir jo 1, 2 bei 3 papunkčių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 1995, Nr. 89-2007.

29. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. balandžio 29 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos gamtinių dujų įstatymo 5 straipsnio 2 dalies (2000 m. spalio 10 d. redakcija) ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. birželio 19 d. nutarimu Nr. 743 „Dėl gamtinių dujų perdavimo, paskirstymo, laikymo ir tiekimo licencijavimo taisyklių patvirtinimo“ patvirtintų gamtinių dujų perdavimo, paskirstymo, laikymo ir tiekimo licencijavimo taisyklių 10 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, šių taisyklių 37 punkto (2002 m. gruodžio 23 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos energetikos įstatymo 15 straipsnio 1 daliai, Lietuvos Respublikos gamtinių dujų įstatymo 14 straipsnio 1 daliai, Lietuvos Respublikos Civilinio kodekso 1.2 straipsnio 2 daliai, 1.3 straipsnio 3 daliai, 2.80 straipsniui, Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo 4 straipsniui“//Valstybės žinios. 2009, Nr. 49-1993.

30. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. gruodžio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės paslapčių ir jų apsaugos įstatymo 5 ir 10 straipsnių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. kovo 6 d. nutarimų Nr. 309 ir Nr. 310 atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos Civilinio proceso kodekso normoms“//Valstybės žinios. 1996, Nr. 126-2962.

31. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2008 m. birželio 30 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymo 9 straipsnio 2 dalies (2003 m. gruodžio 18 d. redakcija) nuostatos atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 2008, Nr. 75-2965.

32. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2008 m. kovo 5 d. nutarimas „Dėl Lietuvos

Respublikos kelių transporto kodekso 18 straipsnio 4 dalies (2005 m. gruodžio 23 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 2008, Nr. 28-1018.

33. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2008 m. kovo 15 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. vasario 6 d. nutarimu Nr. 177 „Dėl skirtų realizuoti netauriųjų metalų laužo“ ir atliekų supirkimo licencijavimo taisyklių patvirtinimo“ (2004 m. rugpjūčio 31 d. redakcija) patvirtintų skirtų realizuoti netauriųjų metalų laužo ir atliekų supirkimo licencijavimo taisyklių (2004 m. rugpjūčio 31 d. redakcija) 34 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 2008, Nr. 32-1114.

34. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. kovo 15 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. lapkričio 11 d. nutarimu Nr. 1123 „Dėl žyminio mokesčio tarifų bei žyminio mokesčio mokėjimo ir grąžinimo tvarkos patvirtinimo“ patvirtintų žyminio mokesčio tarifų 5, 6, 7, 8, 16, 17, 19, 27.4-27.9, 29, 34 ir 36 punktų atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat Lietuvos Respublikos žyminio mokesčio įstatymo 6 straipsniui ir Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymo 6 straipsniui“//Valstybės žinios. 1996, Nr. 25-630.

35. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. sausio 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. rugpjūčio 11 d. nutarimu Nr. 898 „Dėl laikinojo prekių įvežimo į Lietuvos Respubliką perdirbti tvarkos patvirtinimo“ patvirtintos laikinojo prekių įvežimo į Lietuvos Respubliką perdirbti tvarkos 21.1 punkto (2002 m. birželio 27 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 2006, Nr. 10-369.

36. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 2001 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo (2000 m. gruodžio 19 d. redakcija), Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų dydį ir išlyginimą lemiančių rodiklių tvirtinimo 2001, 2002 ir 2003 metams įstatymo ir Lietuvos Respublikos žemės ūkio ekonominių santykių reguliavimo įstatymo 16 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 2002, Nr. 5-186.

37. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. liepos 11 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos sveikatos sistemos įstatymo 39 straipsnio, Lietuvos Respublikos mokslo ir švietimo ilgalaikio finansavimo įstatymo 1, 2 ir 3 straipsnių, Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo 18 straipsnio 2 dalies ir Lietuvos Respublikos Seimo statuto 172 straipsnio 1 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 2002, Nr. 72-3080.

38. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. liepos 5 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 5 straipsnio 2 dalies 1 punkto (2002 m. balandžio 2 d. redakcija), 16 straipsnio 7 dalies (1999 m. gegužės 1 d., 2001 m. gruodžio 11 d. redakcijos) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 2007, Nr. 76-3018.

39. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. spalio 22 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. liepos 17 d. nutarimo Nr. 987 „Dėl valstybinės žemės sklypų ne žemės ūkio veiklai pardavimo ir nuomos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat Lietuvos Respublikos Civilinio kodekso 97, 98, 99 straipsniams ir Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo 9 straipsnio 1 bei 3 punktams, 14 straipsnio pirmajai daliai ir 18 straipsniui“//Valstybės žinios. 1996, Nr. 104-2385.

Specialioji literatūra

40. Alder J. Constitutional and Administrative Law. Second edition. University of Keele: Macmillan, 1994.
41. Bakaveckas A. Lietuvos vykdomoji valdžia. – Vilnius: Eugrimas, 2007.
42. Birmontienė T. ir kt. Lietuvos Konstitucinė teisė. Atrasis leidimas. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002.
43. Birmontienė T. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda: kolektyvinė monografija. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007.
44. Birmontienė T. ir kt. Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą: kolektyvinė monografija. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.
45. Bacevičius V. ir kt. Konstitucinio reguliavimo įvairovė: kolektyvinė monografija. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006.
46. Ilgūnas G. Lietuvos Respublikos I Vyriausybė 1990 – 1991 m. – Vilnius, 2008.
47. Ilgūnas G. Lietuvos Respublikos XII Vyriausybė 2001 – 2004 m. – Vilnius, 2004.
48. Jarašiūnas E. Valstybės valdžios institucijų santykių problemos konstitucinėje justicijoje: daktaro disertacija: socialiniai mokslai, teisė (01 S). – Vilnius: Lietuvos teisės akademija, 1999.
49. Jarašiūnas E. Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas. - Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003.
50. Jarašiūnas E., Mesonis G. Užsienio šalių konstitucijos. Mokomasis leidinys. Antrasis leidimas. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2004.
51. Jovaišas K. (atsak. redaktorius) Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras/ 2 dalis. – Vilnius: Teisės institutas, 2002.
52. Kašauskienė V. Lietuvos Respublikos Vyriausybės: jų kaita ir veiklos bruožai 1990-2007. – Vilnius, 2007.
53. Konstitucinė justicija: dabartis ir ateitis. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. – Vilnius, 1998.

54. Lukošaitis A. Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis: monografija. – Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2005.
55. Luney P. R., Jr., Takahashi K. Japanese constitutional law. – Japan: University of Tokyo press, 1993.
56. Maksimaitis M. Lietuvos valstybės konstitucijų istorija (XX a. pirmoji pusė): monografija. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.
57. Mesonis G. Lietuvos valdymo forma: lyginamasis aspektas Vidurio ir Rytų Europos kontekste: daktaro disertacija: socialiniai mokslai, teisė (01 S). – Vinius Lietuvos teisės universitetas, 2000.
58. Mesonis G. (atsak. redaktorius) Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga: monografija. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008.
59. Pumputis A. ir kt. Konstitucingumas ir pilietinė visuomenė: kolektyvinė monografija. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.
60. Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Antras pataisytas ir papildytas leidimas. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005.
61. Taube C. Constitutionalism in Estonia, Latvia and Lithuania. A study in comparative constitutional law. – Iustus Forlag, 2001.
62. Valančius K. Lietuvos valstybės konstitucijos. – Vilnius: Mokslas, 1989.
63. Vinkleris P. Lietuvos Respublikos prezidento statusas ir įgaliojimai. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2002.
64. Žalys J. Pirmoji vyriausybė 1990 – 1991. – Vilnius: Pradai, 2000.
65. Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран. – Москва: Инфра-М форум, 2000.
66. Автономов А. С. Конституционное (Государственное) право зарубежных стран. – Москва: Проспект, 2005.
67. Алебастрова И. А. Конституционное (Государственное) право зарубежных стран. – Москва: Юриспруденция, 2000.
68. Альхименко В. В., Бутылин В. Н., Герасимов А. П. и др. Конституционное право. Москва: Издательство БЕК, 1997.
69. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. 4-е издание, переработанное и дополненное. – Москва: Проспект, 2008.
70. Маклаков В. В. Конституции зарубежных государств. 3-е издание, переработанное и дополненное. – Москва: Издательство БЕК, 2001.
71. Чиркин В. Е. Государствоведение. Издание второе, исправленное и дополненное. – Москва: Юрист, 2000.

Vyriausybės įgaliojimų konstitucinės ribos

Rimgaudas Kviklys

Santrauka

Šiame darbe atskleidžiama Vyriausybės samprata, išskiriami Vyriausybę apibūdinantys požymiai. Aptariama Lietuvos Respublikos Vyriausybių istorinė raida, kaip keitėsi Vyriausybės statusas. Analizuojami Lietuvos Respublikos Vyriausybės konstituciniai įgaliojimai bei šių įgaliojimų ribos, bendrais bruožais palyginama su kitų demokratinių valstybių vyriausybių konstituciniais įgaliojimais.

Lietuvos Respublikos Vyriausybė – Respublikos Prezidento ir Seimo sudaroma aukščiausia, kolegiali, savarankiškai veikianti vykdomosios valdžios institucija, kuri tvarko krašto reikalus, vykdo įstatymus, Seimo nutarimus, koordinuoja ministerijų veiklą, dalyvauja užsienio politikoje, rengia ir teikia Seimui svarstyti įstatymų projektus bei vykdo kitas pareigas, kurias Vyriausybei paveda Konstitucija. Ši aukščiausioji, kolegiali vykdomosios valdžios institucija lemia daugelio valstybėje priimamų teisės aktų turinį bei sprendžia daugybę klausimų – Konstitucijoje įsakmiai įvardintų kaip krašto reikalai, valstybės saugumas, įstatymų projektų rengimas ir teikimas, užsienio politikos vykdymas ir kiti svarbūs klausimai, kurių sąrašas nėra baigtinis.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo kuriamoje oficialioje konstitucinėje doktrinoje per valdžių padalijimo principą atskleidžiamos įstatymų leidėjo ir Vyriausybės konstitucinių įgaliojimų ribos, pabrėžiant šių valdžios institucijų organizacinį atskirumą bei tam tikrai institucijai patikėtos kompetencijos svarbą. Respublikos Prezidento ir Vyriausybės kaip sudvejintos vykdomosios valdžios atšakų įgaliojimai taip pat yra skirtingi ir vienas kito atžvilgiu autonomiški, savarankiški.

Remiantis Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencija, atibojami šių sąveikaujančių valstybės valdžios institucijų (Vyriausybės su Prezidentu bei su Seimu) konkretūs įgaliojimai, nustatomos jų ribos, apibrėžiamos jų teisių ir pareigų apimtys.

Darbe taip pat nagrinėjamos, kokios yra Prezidento ir Seimo galios Lietuvos Respublikos Vyriausybės sudarymo procese; atskleidžiamas konstitucinių sąvokų „Vyriausybės įgaliojimų grąžinimas“ ir „Vyriausybės atsistatydinimas“ turinys.

Raktiniai žodžiai: Vyriausybė, konstituciniai įgaliojimai, įstatyminiai įgaliojimai, įgaliojimų ribos, Seimas, Prezidentas.

Constitutional Limitations on the Powers of the Government

Rimgaudas Kviklys

Summary

In this work the conception of the Government is disclosed, features defining the Government are singled out. Historical development of the Governments of the Republic of Lithuania, how status of the Government has been changing is discussed. Constitutional powers of the Government of the Republic of Lithuania and the limitations on these powers are analysed, they are compared in general terms with the constitutional powers of governments of other democratic countries.

The Government of the Republic of Lithuania is a supreme, collegial, independent body of executive power consisting of the President and Seimas of the Republic, it controls national affairs, executes legislation, resolutions of Seimas, coordinates the activities of ministries, participates in foreign policy, prepares draft laws and introduces them to Seimas for resolution and performs other duties charged on the Government by the Constitution. This supreme, collegial body of executive power determines the content of most legislation adopted in the State and deals with many issues that are imperatively named by the Constitution as national affairs, national security, law drafting and introduction, execution of foreign policy and other important issues, the list of which is not finite.

In an official constitutional doctrine being established by the Constitutional Court of the Republic of Lithuania the limitations on the lawmaker's and Government's constitutional powers are disclosed through the principle of separation of powers by emphasizing organisational solitude of governmental bodies and the importance of competence entrusted to a certain body. The powers of the President and the Government of the Republic as the branches of geminated executive power are also different and autonomic and independent in respect of each other.

Basing on the jurisprudence of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania, specific powers of these interactive state government bodies (the Government with the President and Seimas) are delimited, their limits are determined, the extents of their rights and duties are defined.

The work also analyses the powers of the President and Seimas in the process of formation of the Government of the Republic of Lithuania and discloses the content of constitutional notions 'Returning of the powers of the Government' and 'Resignation of the Government'.

Key words: Government, constitutional powers, legal powers, limitations on powers, Seimas, President.