

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
TEISĖS FAKULTETO
KONSTITUCINĖS TEISĖS KATEDRA

Jovita Čiuplytė

Dieninio sk. Transporto teisės studijų programos studentė

**VALSTYBĖS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS DIDŽIOJOJE BRITANIJOJE IR
VOKIETIJOS FEDERACINĖJE RESPUBLIKOJE**

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas –
Lekt. G. Kalinauskas

Katedros vedėjas –
Prof. Dr. E. Jarašiūnas

Vilnius, 2006

TURINYS

ĮVADAS.....	2
1. VALSTYBĖS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS SAMPRATA.....	5
2. VALDŽIŲ PADALIJIMO PRINCIPŲ TURINYS IR AUKŠČIAUSIOS VALSTYBĖS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS	8
3. ĮSTATYMŲ LEIDŽIAMOJI VALDŽIA DIDŽIOJOJE BRITANIJOJE IR VOKIETIJOS FEDERACINĖJE RESPUBLIKOJE:	
3.1. Dviejų rūmų parlamentas Didžiojoje Britanijoje ir Vokietijos Federacinėje Respublikoje.....	12
3.2. Parlamento viršenybės doktrinos samprata Didžiojoje Britanijoje ir Vokietijos Federacinėje Respublikoje bei įtaka aukščiausiai valstybės valdžios institucijų sistemai.....	19
4. VYKDOMOJI VALDŽIA DIDŽIOJOJE BRITANIJOJE IR VOKIETIJOS FEDERACINĖJE RESPUBLIKOJE:	
4.1. Vykdomosios valdžios pobūdis ir specifiniai bruožai Didžiojoje Britanijoje ir Vokietijos Federacinėje Respublikoje.....	29
4.2. Vyriausybės vadovai kaip pagrindinė valstybės valdžios institucijų sistemos dalis Didžiojoje Britanijoje ir Vokietijos Federacinėje Respublikoje.....	37
5. TEISMINĖS VALDŽIOS NEPRIKLAUSOMUMAS DIDŽIOJOJE BRITANIJOJE IR VOKIETIJOS FEDERACINĖJE RESPUBLIKOJE.....	43
IŠVADOS.....	47
LITERATŪROS SĄRAŠAS.....	49
Santrauka.....	52
Summary.....	53

ĮVADAS

Temos aktualumas ir problematika. Valstybės valdžios institucijų sistema, remiantis valdžių padalijimo principu, yra įstatymų leidžiamosios, įstatymų vykdomosios ir teisminės institucijų visuma. Valstybės valdžios institucijų sistemos pagalba valstybė įgyvendina savo funkcijas, todėl ši tema yra labai svarbi, be valstybės valdžios ir jos institucijų sistemos neįsivaizduojame ir pačios valstybės funkcionavimo.

1949 metų Vokietijos Federacinės Respublikos (toliau – Vokietija) pagrindinis įstatymas, taip pat Didžiosios Britanijos konstitucija nustato tokią valstybės valdžios institucijų sistemą, kuri yra grindžiama valdžių padalijimo principu. Šis principas įtvirtinamas siekiant išvengti valdžios savivalės ir absoliutizmo. Valdžių padalijimo principo esmė yra ta, kad įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžia yra atskiriamos, jos yra savarankiškos, tačiau veikia ne išsisklaidžiusios, o kartu, yra glaudžiai susiję tarpusavyje, tarp jų palaikoma tam tikra pusiausvyra. Kiekviena valdžia savo funkcijas įgyvendina per atitinkamas institucijas. Šių institucijų veikloje yra susiduriama su valdžių padalijimo principo įgyvendinimo problemomis. Praktikoje dažnai susikerta institucijų interesai, sprendžiami tokie klausimai kaip valdžios institucijų įgaliojimai, kompetencijos ribos, tarpusavio santykių pobūdis. Dėl šios priežasties ypač svarbus yra kompetencijos, įgaliojimų ribų klausimas.

Pažymėtina, kad Didžioji Britanija neturi konstitucijos konkrečiąja prasme, t. y. šioje valstybėje nėra vieno rašytinio akto, kuris būtų laikomas svarbiausiu šalies įstatymu, turinčiu aukščiausią teisinę galią, priimamas ir keičiamas ypatinga tvarka. Didžiojoje Britanijoje konstitucija yra abstrakti, t.y. teisės norminių aktų, teisminių precedentų bei teisinių papročių visuma, nustatanti valstybės valdžios institucijų sistemą, jos veiklos pagrindus, įtvirtinanti valstybės valdžios bei piliečių tarpusavio santykių pagrindus. Didžiosios Britanijos konstituciją sudaro tokie svarbūs dokumentai kaip Didžioji laisvių chartija (1215), Teisių bilis (1689), Reformų aktas (1832), Parlamento aktai, deleguotoji įstatymų leidyba, teisminiai precedentai, paprotinė teisė, doktrina, konstituciniai papročiai.

Nagrinėti valstybės valdžios institucijų sistemas yra tikslinga. Kadangi tik išnagrinėjus institucijų įgaliojimus, jų kompetencijos ribas, tarpusavio santykius, bus galima palyginti Didžiosios Britanijos ir Vokietijos institucijų sistemas, atskleisti jų panašumus ir skirtumus, veikimo privalumus ir trūkumus. Juk priimant konstituciją ir nustatant tam tikrą valdymo modelį, siekiama, kad valdžia būtų veiksminga, ir saugotų ir gintų žmonių teises ir laisves.

Darbo objektas. Darbo objektas yra toks pats kaip ir temos pavadinimas - valstybės valdžios institucijų sistemos Didžiojoje Britanijoje ir Vokietijoje. Dalykas skaidosi į keletą

smulkesnių objektų - valstybės valdžios institucijų samprata, valstybės valdžių padalijimo principas, Didžiosios Britanijos bei Vokietijos įstatymų leidžiamoji, vykdomoji bei teisminė valdžios.

Darbo tikslas - atskleisti Didžiosios Britanijos ir Vokietijos valdžios institucijų struktūros, kompetencijos, bei tarpusavio santykių ypatumus.

Tyrimo uždaviniai:

1. Pateikti aukščiausių valstybės valdžios institucijų sistemos sampratą.
2. Išnagrinėti valdžių padalijimo principo turinį.
3. Išanalizuoti Vokietijos ir Didžiosios Britanijos parlamentų struktūrą bei kompetenciją.
4. Ištirti Vokietijos ir Didžiosios Britanijos vykdomosios valdžios struktūrą, pagrindinius požymius bei veiklos principus.
5. Išnagrinėti Vokietijos Federacinės Respublikos ir Didžiosios Britanijos teisminės valdžios vietą institucijų sistemoje.
6. Pateikti Vokietijos ir Didžiosios Britanijos valdžios institucijų sistemų trūkumus ir privalumus.

Metodai. Metodas yra apibrėžiamas kaip būdų, priemonių visuma darbo tikslui pasiekti. Savo darbe naudosis tiek empirinius: content - analizės, dokumentų analizės, tiek teorinius metodus: lyginamąjį ir lyginamąjį istorinį, apibendrinimo, analizės ir sintezės.

Pasirinkta tema buvo rašyti darbai, kurie nagrinėja tam tikrus šios temos aspektus. Pvz., Prancūzijos ir Vokietijos federacinės respublikos parlamentų įgaliojimų ir struktūros lyginamoji analizė¹; Valstybės vadovo Vokietijos federacinėje respublikoje, Prancūzijoje ir Didžiojoje Britanijoje teisinis statusas²; Valstybės valdžios institucijų santykių problemos konstitucinėje justicijoje³ ir pan. Šiuose darbuose nuodugniai išanalizuoti Vokietijos parlamento struktūra ir įgaliojimai, Didžiosios Britanijos ir Vokietijos vadovų teisinis statusas.

Literatūros šia tema yra pakankamai daug, ypatingai užsienio autorių darbų. Rašydama analizuosiu anglišką, rusišką ir lietuvišką doktrinas. Visų pirma reikėtų paminėti John W. Burges⁴, kuris ypač plačiai aprašė tiek Didžiosios Britanijos, tiek Vokietijos institucijų struktūrą ir įgaliojimus. Šiek tiek glausčiau šiuos dalykus savo darbuose nagrinėja E. Barendt, A.Carroll⁵.

¹ Počujeva O. Prancūzijos ir Vokietijos Federacinės Respublikos parlamento įgaliojimų ir struktūros analizė. - Vilnius: LTU, 2003. P. 55.

² Kaziulis R. Valstybės vadovo Vokietijos Federacinėje Respublikoje, Prancūzijoje ir Didžiojoje Britanijoje teisinės padėties lyginamoji analizė. – Vilnius: LTU, 2002. P. 51.

³ Jarašiūnas E. Valstybės valdžios institucijų santykių problemos konstitucinėje justicijoje: daktaro disertacija. Socialiniai mokslai: teisė() / LTU. – V., 1999. P. 160.

⁴ Burgess John W. Political science and comparative constitutional law. - New York:Villiams S.Hein & Co., inc. Buffalo, 2000. P. 59- 264.

⁵ Barnett H. Constitutinal and administrative law. - London: Cavendish publishing, 2004. P. 869.

Carroll A.Constitutinal administrative law. - London: Longman, 2003. P. 549.

M.Cohn⁶ nuodugniai analizuoja Didžiosios Britanijos vykdomosios valdžios įgaliojimus, T. R. S. Allan, P. P. Craig⁷ - įstatymų leidžiamosios valdžios viršenybės klausimus.

Lietuviškos doktrinos atstovai siauriau atskleidžia šios temos problemas. Reikėtų paminėti G. Mesonį, H. Šinkūną⁸, E. Jarašiūną. G. Mesonis nagrinėja šio principo raidą, jo įgyvendinimo problemas. O H. Šinkūnas atkreipia dėmesį į teisminės valdžios vietą valdžių padalijimo sistemoje. E. Jarašiūnas analizuoja valstybės valdžios institucijų santykių problemas.

⁶ Cohn M. Medieval chains, invisible inks: on non- statutory powers of executive // Oxford journal of legal studies. 2005, No 3. P. 97- 122.

⁷ Allan T. R. S. Legislative supremacy and legislative intent: a reply to profesor Craig // Oxford journal of legal studies. 2004, No 4. P. 563 - 583.

Craig P. P. Legislative intent and legislative supremacy: a reply to profesor Allan // Oxford journal of legal studies. 2004, No 4. P. 585 - 596.

⁸ Mesonis G. Valdžių padalijimo teorija ir jos įgyvendinimo modeliai: kriterijų kokybės problema// Jurisprudencija. 2004, Nr. 53. P. 5 - 18.

Šinkūnas H. Valdžių padalijimo principas ir teisminės valdžios vieta valdžių padalijimo sistemoje // Teisė. 2003, Nr. 49. P. 113 - 123.

1. VALSTYBĖS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS SAMPRATA

Prieš pradėdant kalbėti apie valstybės valdžios institucijų sistemas Didžiojoje Britanijoje bei Vokietijoje, turėtume išsiaiškinti, kaip apskritai yra suprantama valstybės valdžios institucijų sistema. Tam kad apsibrėžtume, kas tai yra valstybės valdžios institucijų sistema, reikia iš pradžių panagrinėti, kas tai yra valstybės valdžios institucija.

Institucija išvertus iš lotyniško žodžio „institutio“ reiškia nustatymas, sutvarkymas. Institucija paprastai yra suprantama kaip organizacija atliekanti tam tikrus uždavinius. Tarptautinių žodžių žodynas pateikia tokią institucijos sąvoką: „...žmonių susivienijimas, sąjunga tam tikram tikslui pasiekti.“⁹ Taigi institucija suprantama kaip grupė žmonių, suburtų tam tikram bendram tikslui pasiekti, tam tikroms funkcijoms vykdyti.

Valstybė yra organizacija, kuri turi tam tikrus tikslus, funkcijas, kurias įgyvendina per savo institucijas. Tam tikra prasme valstybės funkcijų įgyvendinimo procese dalyvauja visa tauta, t. y. visi tos valstybės gyventojai. Galima pagalvoti, kad valstybės institucija gali būti laikomas kiekvienas asmuo ar tauta apskritai. Tačiau valstybės institucijos sąvoka turėtų būti suprantama kur kas siauriau. Valstybės institucijos sąvoka neapima visų gyventojų, kurie tam tikra prasme prisideda prie valstybės funkcijų įgyvendinimo. Valstybės valdžios institucija nuo kitų institucijų skiriasi tuo, kad tai yra organizacija, atliekanti būtent valstybines funkcijas, kad ji veikia valstybės vardu.

Kiekvienai valstybės valdžios institucijai priklauso tam tikra kompetencija: „Tokiu būdu kiekvieną valdžios organą atitinka tam tikroji kompetencija. Iš šio sujungimo gimsta „kompetentingo organo“ sąvoka.“¹⁰ Vadinasi, valstybės institucija yra suprantama kaip valstybės valdžios institucija tik tada, kai ji veikia tam tikros kompetencijos ribose. Reiškia apibrėžta kompetencija yra vienas iš pagrindinių valstybės valdžios institucijų požymių.

Taigi galima būtų išskirti pagrindinius valstybės valdžios institucijos požymius, kurie ją skiria nuo kitų institucijų:

- ✓ valstybės valdžios institucijų veikla turi teisinį pagrindą - organizacija, struktūra, funkcijos, tikslai, kompetencija yra apibrėžiami įstatymų leidėjo;
- ✓ valdingų įgaliojimų turėjimas, kuriuos įgyvendinant tam tikrais atvejais gali būti panaudojama prievarta;
- ✓ valstybės valdžios institucija veikia valstybės vardu;
- ✓ privalomų vykdyti aktų (norminių ir taikymo aktų) leidimas toms institucijoms priskirtos kompetencijos ribose;
- ✓ valstybės valdžios institucija yra organizacija turinti savo tikslus;

⁹ Vaitkevičiūtė V. Tarptautinių žodžių žodynas. - Vilnius: Žodynas, 1999. P. 519.

¹⁰ Romeris M. Valstybė. - Vilnius: Pradai, 1995. T. 2. P.412.

- ✓ valstybės valdžios institucija turi apibrėžtą kompetenciją;
- ✓ valstybės valdžios institucija įgyvendina savo įgaliojimus griežtai nustatyta tvarka.

Taigi valstybės valdžios institucija - tai organizacija, kuri pagal griežtai nustatytą tvarką įgyvendina valstybės funkcijas jos vardu ir veikia apibrėžtos kompetencijos ribose.

Apibrėžus valstybės valdžios institucijos sąvoką, galime pereiti prie valstybės valdžios institucijų sistemos sampratos analizės.

Taigi kaip galėtume apibrėžti valstybės valdžios institucijų sistemą? Terminas „sistema“ kilęs iš graikiško žodžio „sistema“, kuris reiškia - sandara, junginys. Pagal tarptautinių žodžių žodyną¹¹ sistema yra suprantama kaip tam tikrų organizaciniu atžvilgiu susietų įstaigų visuma arba dar kitaip, tai yra planingas, taisyklingas išdėstymas, sutvarkymas, organizacija. Sistema - tai tam tikras darinys, sudarytas pagal tikslą, paskirtį, veikimą, nagrinėjimo požiūrį ir pan. Vadinasi, valstybės valdžios institucijų sistema galėtų būti suprantama kaip valstybės valdžios institucijų visuma, tam tikras institucijų išdėstymas remiantis tokiais kriterijais, kaip valdžių padalijimas, kompetencija, formavimo būdas, veikimo būdas ir kt.

Labiausiai paplitęs valstybės valdžios institucijų skirstymas yra remiantis valdžių padalijimo koncepcija. Pagal šią koncepciją valstybės valdžios institucijų sistemą sudaro trys valstybės valdžios šakos:

- 1) įstatymų leidžiamoji valdžia;
- 2) vykdomoji valdžia;
- 3) teisminė valdžia.

Šis skirstymas pateikia patį bendriausią valstybės valdžios institucijų sistemos vaizdą. Tačiau reikia pastebėti, kad pasirinkus šią klasifikaciją, į valdžios institucijų sistemą nepatenka kai kurios institucijos, pvz., konstitucinės justicijos institucijos, prokuratūra, valstybinės kontrolės institucijos.

Kitas kriterijus, kuriuo remiantis galima suskirstyti valstybės valdžios institucijas, tai teritorinis kriterijus. Pagal teritorinio veikimo principą galima išskirti dvi valstybės valdžios institucijų grupes:

- 1) centrinės institucijos ir
- 2) vietinės institucijos.

Centrinės institucijos įgyvendina valstybinę valdžią visos šalies teritorijoje, o vietinės institucijos įgyvendina valstybinę valdžią tik tam tikruose apibrėžtuose administraciniuose teritoriniuose vienetuose.

Federacinėse valstybėse yra skiriamos:

¹¹ Bendorienė A., Bogušienė A., Dagytė E. ir kt. Tarptautinių žodžių žodynas. - Vilnius: Alma litera, 2004. P. 683.

- 1) federacijos institucijos ir
- 2) federacijos subjektų institucijos.

Pagal kompetenciją valstybės valdžios institucijos gali būti:

- 1) bendros kompetencijos (vyriausybė);
- 2) funkcinės kompetencijos - institucijos, kurių kompetencijai priklauso tam tikros sritys

(pvz., ministerijos).

Pagal institucijų formavimo būdą skiriami:

- 1) renkamos ir
- 2) skiriamos institucijos.

Pagal veikimo būdą institucijos gali būti:

- 1) kolegialios ir
- 2) vienasmenės.

Valstybės valdžios institucijų sistema yra didelė ir išsišakojusi valstybės institucijų ir valdančių valstybę tarnautojų visuma. Plačiaja prasme sąvoka „valstybės valdžios institucijų sistema“ apima ir parlamentą, ir vyriausybę, ir prezidentą su jo administracija, teismus, prokuratūrą, valstybės kontrolės institucijas, ministerijas, federacijos subjektus, armiją, policiją ir kt. Visos kartu šios institucijos sudaro sistemą, kurios pagalba yra įgyvendinama valstybės valdžia.

Siaurąją prasme valstybės valdžios institucijų sistema - tai visų pirma vykdomosios valdžios institucijų bei tarnautojų visuma.

Taigi valstybės valdžios institucijų sistema – tai valstybės valdžios institucijų visuma, institucijų išdėstymas remiantis tokiais kriterijais, kaip valdžių padalijimas, kompetencija, formavimo būdas, veikimo būdas ir kt. Valstybės valdžios padalijimo principas yra pats svarbiausias valstybės valdžios institucijų organizacijos ir veiklos principas. Jis yra įtvirtintas daugelio šalių konstitucijose. Dėl minėtų priežasčių tolesnėje darbo dalyje plačiau aptarsime valdžių padalijimo principo turinį, o tolesnėse darbo dalyse analizuosime Didžiosios Britanijos ir Vokietijos institucijų sistemas būtent valdžių padalijimo principo aspektu. Valdžių padalijimo principo pasirinkimas reiškia, kad šiame darbe valstybės valdžios institucijų sistema suprantama ne kaip visų valstybės valdžios institucijų, o tik kaip aukščiausios valstybės valdžios institucijų visuma, kurią sudaro įstatymų leidžiamoji, vykdomoji, bei teisminė valdžia.

2. VALDŽIŲ PADALIJIMO PRINCIPO TURINYS IR AUKŠČIAUSIOS VALSTYBĖS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS

Valdžių padalijimo principas yra tam tikras valstybės valdymo modelis. H. Šinkūnas valdžių padalijimo principą apibrėžia taip: „Valdžių padalijimo principas yra vienas iš svarbiausių valstybės valdžios organizavimo principų, kurio paskirtis užkirsti kelią sutelkti visas valstybės galias vienoje rankose ir eliminuoti galimybę piktnaudžiauti valdžia.“¹² Valdžių padalijimo principo turinys bėgant laikui kito, todėl šioje darbo dalyje apžvelgsime pagrindinius šio principo vystymosi etapus, kuriuos detaliai išnagrinėjo G. Mesonis¹³.

Šio principo atsiradimo ištakos siekia Antikos laikus, tačiau galutinai valdžių padalijimo principas buvo suformuluotas XVII amžiuje. Šio principo turinį atskleidė D. Lokas savo veikle „Du traktatai apie vyriausybę“, kuris buvo išleistas 1690 m. D. Lokas teigė, kad žmogus iš prigimties trokšta valdžios, o kai ją gauna ima ją piktnaudžiauti. Tam kad būtų galima apriboti žmonių, turinčių valdžios galias savo rankose, savivalę, reikia tas valdžios galias paskirstyti skirtingiems žmonėms. Tokiu būdu būtų užtikrinta valdžios galių pusiausvyra. D. Lokas išskiria tris valdžias:

- ✓ įstatymų leidžiamąją;
- ✓ įstatymų vykdomąją ir
- ✓ federacinę arba sąjunginę.

Įstatymų leidžiamoji valdžia - aukščiausioji valdžia, leidžianti įstatymus. Vykdomoji valdžia užtikrina jų įgyvendinimą. Vykdomoji valdžia susideda iš dviejų dalių, viena atsakinga už vidaus reikalus, kita – už užsienio reikalus. Federacinė valdžia susijusi su karo ir taikos teise, koalicijų ir sąjungų teise ir pan.

D. Lokas manė, kad yra labai svarbu atskirti įstatymų leidžiamąją valdžią nuo vykdomosios, kadangi jei ir įstatymų leidžiamoji, ir vykdomoji valdžia būtų sutelkta tose pačiose rankose, valdžia turėtų visas sąlygas tuo piktnaudžiauti ir nevykdyti savo pačios priimtų įstatymų.

Reikėtų paminėti du labai svarbius dalykus, kurie susiję su D. Loko pateiktu valdžių padalijimo principu. Pirma, D. Lokas neišskyrė teisminės valdžios kaip savarankiškos valdžios. Jis teisminę valdžią priskyrė prie vykdomosios. Kai kurie autoriai rado tam logišką paaiškinimą - teismai kaip ir vykdomoji valdžia įgyvendina įstatymus, kadangi vykdydami teisingumą vadovaujasi tik įstatymu, jį taiko ir aiškina.

¹² Šinkūnas H. Valdžių padalijimo principas ir teisminės valdžios vieta valdžių padalijimo sistemoje // Teisė. 2003, Nr. 49. P. 113 - 123.

¹³ Mesonis G. Valdžių padalijimo teorija ir jos įgyvendinimo modeliai: kriterijų kokybės problema // Jurisprudencija. 2004, Nr. 53. P. 5 - 18.

Antra, pagal valdžių padalijimo teoriją valdžios yra atskiriamos viena nuo kitos, tačiau jos nėra lygiavertės, joms suteikiamų įgaliojimų atžvilgiu. Įstatymų leidžiamoji valdžia yra laikoma aukščiausia valdžia, kuri vadovauja kitoms valdžioms. Ši parlamento viršenybės doktrina pas anglus yra įvardijama terminu „parliamentary supremacy“, „legislative supremacy“ arba „parliamentary sovereignty“. Šis terminas reiškia, kad parlamentas turi absoliutų suverenitetą, yra viršesnis už kitas institucijas, dar daugiau jis gali keisti arba visiškai panaikinti anksčiau išleistus teisės aktus.

D. Loko valdžių padalijimo modelis įsigalėjo Anglijoje ir būdingas jai iki šių dienų.

Šį D. Loko modelį pakoregavo prancūzas Š. L. Monteskjė savo veikalė „Apie įstatymų dvasią“¹⁴, aprašė valstybės sistemą. Jo žymusis valdžių suskirstymas į tris dalis yra pateikiamas skyriuje „Apie Anglijos Konstituciją“. Š. L. Monteskjė suformavo valdžių padalijimo modelį remdamasis Anglijos pavyzdžiu, nors pats buvo prancūzas.

Pagal pakoreguotą valdžių padalijimo modelį kiekvienoje valstybėje yra trys valdžios galių rūšys: įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė.

Įstatymų leidžiamoji apima tiek pirminę įstatymų leidybą, tiek teisės aktų pataisas, tiek ir tų aktų panaikinimą.

Vykdomoji valdžia skyla į dvi - vykdomąją valdžią pagal tarptautinę teisę ir vykdomąją valdžią pagal vidaus įstatymus. Pirmoji priima sprendimus, susijusius su gynyba ir užsienio politika. O antroji - sprendimus baudžiant nusikaltėlius bei sprendžiant ginčus, šią valdžią Š. L. Monteskjė pervadino teismine valdžia, t. y. atskyrė ją nuo vykdomosios. „Š. L. Monteskjė skirtingai nei D. Lokas manė, jog teisminės ir vykdomosios valdžios sujungimas teismus gali paversti engėjais, todėl atskyrė teismus į savarankišką, su vykdomąja valdžia nesietiną instituciją.“¹⁵ Darytina išvada, kad teisminės valdžios atskyrimas nuo vykdomosios turėjo eliminuoti valstybės galimybes kištis į teisingumo vykdymą ir užtikrinti žmogaus apsaugą nuo valstybės savivalės. Teismas savo veikloje turi vadovautis tik įstatymu, o teismo nuomonė apie tuos įstatymus, kuriuos jis taiko vykdydamas teisingumą, nėra svarbi.

Britanijoje Š. L. Monteskjė išskyrė tris valdžias taip: įstatymų leidžiamąją valdžią priskyrė dviejų rūmų parlamentui, susidedančiam iš kilmingųjų ir tautos atstovų; vykdomąją – monarchui, o teisminę žiuri teisėjams.

Nagrinęjant Š. L. Monteskjė valdžių padalijimo modelį, kurį jis pritaikė būtent Anglijai, galima pastebėti, jog Š. L. Monteskjė padarė dvi klaidas, kurias savo darbe aptaria L. Claus¹⁶. Pirmoji klaida susijusi su tuo, jog Š. L. Monteskjė požiūriu valdžios turi būti griežtai viena nuo

¹⁴ Monteskjė Š. L. Apie įstatymų dvasią. - Vilnius: Mintis, 2004. P. 803.

¹⁵ Mesonis G. Valdžių padalijimo teorija ir jos įgyvendinimo modeliai: kriterijų kokybės problema // Jurisprudencija. 2004, Nr. 53. P. 5 - 18.

¹⁶ Claus L. Montesquieu's mistakes and the true meaning of separation // Oxford journal of legal studies. 2005, No 3. P. 419 – 451.

kitos atskirtos ir kiekvieną valdžią turi realizuoti skirtingos institucijos, veikėjai. Tai, kad tie patys veikėjai gali dalyvauti ir vienos ir kitos rūšies valdžios galių realizavime, Š. L. Monteskjė vertino kaip kliūtį tikrajam esminiam valdžių padalijimui. Jis nematė, jog tų pačių veikėjų įtraukimas į kiekvienos valdžios galios vykdymo procesą, yra apsauga nuo savivalės, despotizmo.

Antroji Š. L. Monteskjė klaida yra tai, jog formuodamas valdžių padalijimo teoriją, jis nesuprato ar tiesiog neįvertino anglų bendrosios teisės prigimties ir precedento veikimo mechanizmo, kuris sukuriamas autoritetingai teisminei valdžiai aiškinant galiojančią teisę. Jis neatkreipė dėmesio į įpareigojamąjį precedento pobūdį teisminėje hierarchijoje. Pasak Š. L. Monteskjė „teisėjai yra niekas daugiau kaip tik burnos, kurios paskelbia įstatymo žodžius“¹⁷. Vadinasi, teismai negali plėtoti įstatymo, jie tik turi nuspręsti, kas sako tiesą. Teisminė valdžia turi būti atskira nuo įstatymų leidžiamosios, kadangi ji negali kurti taisyklių byloms, kurios bus nagrinėjamos ateityje. Teisėjai sprendami bylas turėjo tiesiog mechaniškai taikyti teisę, neįtakodami tos teisės turinio. Š. L. Monteskjė nesuprato, kad anglų teismai gali, sprendami ginčus, aiškinti, ką vienas ar kitas įstatymas reiškia. Jis aiškino, kad teisminę valdžią būtina atskirti nuo leidžiamosios tam, kad būtų apsaugotos ginčo šalys. Jei teisėjas galėtų kurti teisę, ginčo šalys patektų į jo kontrolę.

Nors susidaro įspūdis, kad Š. L. Monteskjė valdžias griežtai suskirsto pagal rūšis, tačiau pats teigia, kad Britanijos valstybės sistemos genialumas yra tai, jog atskyrimas derinamas su priežiūra.. Tam kad būtų išvengta piktnaudžiavimo yra reikalingos tam tikros ribos, vienos valdžios kontrolė kitai valdžiai. Valstybė turi būti taip sudaryta, kad nė vienas žmogus nebūtų priverstas daryti dalykus, kurie pagal įstatymus neįeina į jo įgaliojimus, ir kad nebūtų priverstas susilaikyti nuo veiksmų, kuriuos jam įstatymas leidžia.

Valdžių padalijimo teoriją visiškai išbaigė amerikiečiai. Ji buvo išdėstyta „Federalistų raštuose“. Amerikiečiai teigė, jog valdžių padalijimo modelyje yra reikalinga ne tik atriboti valdžias vieną nuo kitos, bet taip pat yra būtina „stabdžių ir atsvarų“ sistema. Šios sistemos tikslas yra tai, kad kiekviena iš valdžių turėtų galimybę sutrukdyti kitai valdžiai naudotis jai nepriklausančiomis galiomis. Tokiu būdu turėtų būti palaikoma pusiausvyra tarp valdžių. „Stabdžių ir atsvarų“ sistema yra pagrįsta tam tikrais principais:

1. Turi skirtis kiekvienos valstybės valdžios formavimo šaltiniai.
2. Valstybės valdžios institucijos paskiriamos skirtingam įgaliojimų laikui.
3. Kiekviena iš valdžių turi turėti galimybę užkirsti kelią kitų valdžių bandymams pasinaudoti joms nepriklausančiomis galiomis.

¹⁷ Claus L. Montesquieu's mistakes and the true meaning of separation // Oxford journal of legal studies. 2005, No 3. P. 423.

Stabdžiai yra suprantami kaip prezidento veto teisė, prezidento teisė paleisti parlamentą, apkalta ir kt. O atsvaros suprantamos kaip, pvz., dviejų rūmų parlamentas, skirtingi įgaliojimų terminai ir kt.

Taigi D. Lokas buvo pirmasis, suformavęs valdžių padalijimo teoriją, kuriai būdinga:

- ✓ įstatymų leidžiamosios valdžios atskyrimas nuo vykdomosios bei federacinės valdžių;
- ✓ teisminės valdžios neišskyrimas kaip atskiros valdžios, o jos priskyrimas prie vykdomosios;
- ✓ įstatymų leidžiamosios valdžios dominavimas kitų valdžių atžvilgiu.

O Š. L. Monteskje tik pakoregavo jau suformuotą valdžių padalijimo teoriją, atskirdamas teisminę valdžią nuo vykdomosios ir nesuteikdamas viršenybės nei vienai iš valdžių. Amerikiečiai visiškai išbaigė valdžių padalijimo teoriją, sukurdami stabdžių ir atsvarų sistemą. Valdžių padalijimo principo turinio formavimasis ir kitimas tiesiogiai įtakojo aukščiausiųjų valstybės valdžios institucijų sistemos sampratą.

3. 1. Dviejų rūmų parlamentai Didžiojoje Britanijoje ir Vokietijos Federacinėje Respublikoje

Valstybėje bikameralizmas yra tokia praktika, kada įstatymų leidžiamoji valdžia ar parlamentas susideda iš dviejų rūmų. Bikameralizmas yra esminis, charakterizuojantis mišrią vyriausybę bruožas. Daugelis federacinių valstybių konstitucijose yra įtvirtinę bikameralistinę sistemą ir toks sprendimas išlieka populiarus, kadangi regionų skirtumai reikalauja tikslesnio atstovavimo, antriesiems rūmams atstovaujant sudėtinių valstybės dalių interesus.

Santykiai tarp dviejų parlamento rūmų skiriasi. Kai kuriais atvejais jie turi vienodas galias, kai tuo tarpu kitais atvejais vieni rūmai turi didesnes galias kitų rūmų atžvilgiu. Pirmasis atvejis yra būdingas federacinėms prezidentinėms valstybėms. Antrasis atvejis yra būdingas unitarinėms parlamentinėms valstybėms.

Mokslininkai pabrėžia „stabdžių ir atsvarų“ privalumus, kurie atsiranda dėl bikameralistinio modelio, tai padeda apsaugoti nuo blogai apsvaistytų įstatymų leidimo. Bikameralizmas daro parlamento darbą efektyvesnį. Federacinėse valstybėse vienas iš bikameralizmo tikslų yra federacijos subjektų interesų atstovavimas.

Skirtingose valstybėse bikameralizmas turi skirtingus šaltinius. Pagal šiuos šaltinius yra skiriamos tam tikros bikameralizmo rūšys: federalistinis bikameralizmas, aristokratinis bikameralizmas, unitarinių valstybių bikameralizmas bei subnacionalinis bikameralizmas.

Mus šiame darbe domina bikameralizmas Vokietijoje ir Didžiojoje Britanijoje. Šiose valstybėse skiriasi bikameralizmo šaltiniai. Vokietijai būdingas federalistinis bikameralizmas, o Didžiajai Britanijai – aristokratinis. Federalistinis bikameralizmas siejamas su federacine politine struktūra, čia aukštieji rūmai reprezentuoja federacijos subjektų (žemių) interesus, kurie siekia dalyvauti priimant svarbius politinius sprendimus. Didžiojoje Britanijoje bikameralizmas apima demokratinių ir aristokratinėse elementų sugretinimą. Lordų rūmai reprezentuoja aristokratinės sistemos, kuri Anglijoje anksčiau dominavo, liekanas. Didžiojoje Britanijoje skirtingai nei Vokietijoje pagrindinis bikameralizmo tikslas gerinti išleidžiamų teisės aktų kokybę.

Taigi tiek Didžiosios Britanijos, tiek Vokietijos parlamentą sudaro dveji rūmai - aukštieji ir žemieji, Didžiojoje Britanijoje - Lordų rūmai ir Bendruomenių rūmai, o Vokietijoje - Bundesratas ir Bundestagas. Abiejose valstybėse kiekvieni parlamento rūmai veikia nepriklausomai vienas nuo kito, pagal atskirus darbo reglamentus. Abiejose valstybėse vienu rūmų nariai negali būti tuo pačiu metu ir kitų rūmų nariais. Tačiau Vokietijoje priešingai nei Didžiojoje Britanijoje kyla tam tikrų abejonių dėl parlamento sudėties. Vokietijos Pagrindiniame įstatyme niekur tiesiogiai nėra įtvirtinta, kad Vokietijos parlamentą sudaro Bundesratas ir Bunesratas. Netgi priešingai Pagrindiniame įstatyme jos yra pateikiamos kaip atskiros institucijos: jų sudėtis, skyrimo tvarka, įgaliojimų laikas

ir kt. yra reglamentuojami skirtinguose skyriuose. Kai kurie autoriai parlamentu įvardija Bundestagą. Tačiau iš Bundesrato funkcijų, tikslų galime daryti išvadą, kad tai yra aukštieji parlamento rūmai.

Dveji parlamento rūmai nėra vienodi, jie skiriasi vienas nuo kito tiek savo formavimo tvarka, įgaliojimų laiku, įtaka įstatymų leidybai ir pan..

Didžiojoje Britanijoje Lordų ir Bendruomenių rūmai turi skirtingus formavimo šaltinius. Žemesniųjų rūmų formavimo šaltinis yra rinkimai, kai tuo tarpu aukštesniųjų rūmų – „paveldėjimas, rinkimai, karališkas paskyrimas ir bažnytinė tarnyba“¹⁸. Vokietijoje Bundestago ir Bundesrato formavimo šaltiniai taip pat šiek tiek skiriasi. Bundestagas yra renkamas Vokietijos piliečių visuotiniuose, tiesioginiuose, laisvuose, lygiuose ir slaptuose rinkimuose. O Bundesrato nariai yra skiriami.

Bendruomenių rūmai yra demokratiškai išrinkta institucija, susidedanti iš 644 narių, kurie vadinami parlamento nariais (MPs). Nariai yra išrenkami naudojant „first- past- the- post“ sistemą, tai yra „pirmas, kuris tapo išrinktu“: „Bendruomenių rūmai renkami <...> taikant santykinės daugumos mažoritarinę rinkimų sistemą“¹⁹. Pagal šią rinkimų sistemą išrinktu laikomas tas kandidatas, kuris surinko balsų daugiau negu kiekvienas jo varžovas atskirai. Bendruomenių rūmų nariai yra renkami penkeriems metams.

Norint tapti Parlamento nariu, reikia atitikti tam tikrus reikalavimus, kuriuos nustato Anglijos pilietybės įstatymas (British Nationality Act 1981). Parlamento nariu gali būti asmuo, sulaukęs 21 metų amžiaus ir turintis Jungtinės Karalystės, anglų užjūrio teritorijų, Airijos Respublikos pilietybę arba Britanijos tautų sandraugos narys. Lordų rūmų nariai negali eiti jokių pareigų Bendruomenių rūmuose, taip pat balsuoti, tačiau jiems yra leista sėdėti rūmuose diskusijų metu.

Kiekvienas Bendruomenių rūmų narys atstovauja vieną rinkiminę apygardą. Visos vietinės vyriausybės organizacijos, miestai, apygardos, rajonai yra suskirstomi į rinkimines apygardas, kurių kiekvieną vidutiniškai sudaro apie 54000 gyventojų. Kiekviena rinkiminė apygarda siunčia 1 atstovą. Yra keletas išimčių iš šio principo. Pvz., miestas kuriame gyvena daugiau kaip 15000 ir mažiau kaip 50 000 gyventojų gali būti laikomas rinkimine apygarda ir turi teisę siųsti vieną atstovą. Miestas, turintis daugiau kaip 50000 ir mažiau kaip 165000 gyventojų gali būti padalintas į dvi rinkimines apygardas ir siųsti 2 atstovus, po vieną iš kiekvienos apygardos. Rinkimų teisę turi Oksfordo, Kembridžo, Dublino, Londono ir kiti universitetai, nors šiose rinkiminėse apygardose

¹⁸ Burgess John W. Political science and comparative constitutional law. - New York:Williams S.Hein & Co., inc. Buffalo, 2000. P.63.

¹⁹ Birmontienė T., Buišienė O., Jarašiūnas E. ir kt. Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą. - Vilnius: MRU, 2005. P. 210.

žmonių skaičius neviršija 7000. Universitetai siunčia po 2 atstovus. Šiais išimtiniais atvejais populiacija atstovų skaičiui neturi reikšmės.

Vokietijoje Bundestago narių įgaliojimų terminas yra 4 metai, vadinasi, metais trumpesnis nei Bendruomenių rūmų narių Anglijoje. Bundestage yra apie 600 narių. Bundestago nariai yra renkami pagal kitokią rinkimų sistemą nei Bendruomenių rūmų nariai, t. y. pagal mišrią daugumos proporcinio atstovavimo sistemą. Tai sudėtinga sistema, pagal kurią pusė Bundestago narių yra renkami tiesiogiai paprasta balsų dauguma vienmandatėse apygardose, o kita pusė – pagal proporcinį atstovavimą iš partijos sąrašų. Taigi rinkėjai balsuoja už partiją ir už tam tikrą asmenį iš partijos sąrašo. Reikia pažymėti, kad Vokietijoje partijoms galioja 5 procentų barjeras. Vietų pasiskirstymas vyksta tik tarp tų partijų, kurios peržengia 5 procentų barjerą arba gauna vieną vietą mažiausiai trijose apygardose.

Asmeniui norinčiam tapti parlamento nariu keliami tam tikri reikalavimai. Bundestago narys privalo turėti Vokietijos pilietybę, turi būti sulaukęs 25 metų.

Kitas svarbus principas kalbant apie atstovavimą yra tai, kad kiekvienas tiek Bendruomenių rūmų Didžiojoje Britanijoje, tiek Bundestago Vokietijoje narys atstovauja visos valstybės interesus, o ne atskiros vietinės organizacijos ar išimtinai tik tam tikros rinkiminės apygardos. Vadinasi, narys nėra įpareigotas veikti remiantis rinkėjų ar rinkiminės apygardos gyventojų, kurių jis yra išrinktas, instrukcijomis: „Jie yra Tautos atstovai, nesusaistyti pavedimais bei nurodymais ir besivadovaujantys tik savo sąžine“²⁰; „Narys nėra įpareigotas vadovautis rinkėjų ar rinkiminės apygardos, iš kurios jis yra pasirinktas, gyventojų instrukcijomis“²¹. Rinkėjai neturi jokio teisinio pagrindo versti savo išrinktą atstovą veikti pagal jų nurodymus. Žinoma, atstovas gali paklusti ji išrinkusių žmonių instrukcijoms, bijodamas, kad kituose rinkimuose nebus išrinktas. Tačiau teisiškai jis turėtų remtis tik savo nuomone ir vadovautis savo paties sąžine. Taigi tai yra neinstrukuotas atstovavimas arba dar kitaip vadinamas laisvasis mandatas.

Taigi žemesnieji parlamento rūmai tiek Vokietijoje, tiek Didžiojoje Britanijoje yra renkami, nors ir pagal skirtingas rinkimų sistemas. Abiejų valstybių žemesnieji rūmai renkami panašiam laikui (Vokietijoje 4 metams, Britanijoje – 5 metams), jų nariai atstovauja visos tautos, o ne rinkimų apygardos interesams.

Aukštieji rūmai tiek Vokietijoje, tiek Didžiojoje Britanijoje yra nerenkamos institucijos, jos turi labai savitą nei vienai kitai valstybei nebūdingą aukštųjų rūmų formavimo tvarką.

²⁰ Jarašiūnas E., Mesonis G. Užsienio šalių konstitucijos. - Vilnius: LTU, 2004. P. 54.

²¹ Burgess John W. Political science and comparative constitutional law. - New York: Villiams S. Hein & Co., inc. Buffalo, 2000. P. 67.

Lordų rūmai Didžiojoje Britanijoje susideda iš 738 narių: 26 dvasiškųjų lordų ir 712 pasaulietinių lordų. Lordai dvasininkai tarnauja tol, kol jie atlieka dvasiškąją tarnybą, o pasaulietiniai lordai tarnauja visą gyvenimą.

Po vienuolynų panaikinimo pasaulietiniai lordai sudaro didžiausią grupę lordų rūmuose. Priešingai nei dvasiškieji lordai, jie turi būti viešai remiami. Viešai neremiami lordai užima taip vadinamas nepartinių parlamentarų vietas. Pasaulietiniai lordai užima postus Parlamente dviem būdais:

1. paveldėjimu ir
2. karališkuoju paskyrimu.

Lordai, tapę Lordų rūmų nariais paveldėjimo būdu yra vadinami kilmingais lordais: „<...> kilmingi lordai (pagal kilmę paveldėję titulą ir narystę Lordų rūmuose) <...>“²². Reformos, įsigaliojusios 1999 metais įtakojo tai, jog keletas šimtų perų prarado savo vietas Lordų Rūmuose, kilmingų perų skaičius buvo sumažintas. Yra planuojamos ir tolesnės Lordų rūmų reformos.

Pasaulietiniai lordai užima vietas Parlamente ne tik paveldėjimo būdu, bet jie gali būti ir skiriami, tai yra lordai teisininkai. Lordai teisininkai yra paskiriami į Lordų Rūmus tam, kad galėtų vykdyti Lordų Rūmų teismines funkcijas. Lordai teisininkai yra parenkami ministro pirmininko, bet oficialiai paskiriami Karalienės. Lordai teisėjai turi pasitraukti sulaukę 70 metų, bet vyriausybė gali pratęsti terminą iki 75. Pasiekę minėtą amžiaus ribą jie negali nagrinėti bylų. Lordų teisėjų skaičius negali viršyti 20, šis skaičius gali būti keičiamas statutinėmis priemonėmis. Lordai teisėjai tradiciškai nedalyvauja politinėse diskusijose tam, kad išsaugotų savo teisminį nepriklausomumą. Reikia paminėti, kad lordai teisėjai išsaugo savo vietą Parlamente visą gyvenimą, t.y. net ir sulaukę 70 arba 75 metų. Jie išlieka Lordų Rūmų nariais, nors jau nenagrinėja bylų.

Didžiausia pasaulietinių lordų grupė visuose Lordų Rūmuose yra taip vadinami „gyvenimo perai“ (life peer). Tai lordai, kuriems titulą suteikia monarchas už nuopelnus. Kaip ir visų kitų perų, taip ir gyvenimo perų titulai yra suteikiami Karalienės, kuri veikia patariant ministrui pirmininkui. Pagal paprotį ministras pirmininkas leidžia partijų lyderiams rinktis gyvenimo perus taip, kad būtų sustiprinta politinė pusiausvyra Lordų Rūmuose.

Kad galėtų būti Lordų Rūmų nariu, asmuo turi atitikti tam tikrus reikalavimus. Lordų rūmų nariai turi būti sulaukę 21 metų asmenys, Britų tautų sąjungos piliečiai arba Airijos Respublikos piliečiai.

Lordai kaip ir Bendruomenių Rūmų nariai veikia ne pagal instrukcijas. Iš lordų negali būti reikalaujama atsistatydinti dėl jų nuomonės ar balsavimo ar dėl kitos panašios priežasties. Tiesą sakant apskritai nėra tokio dalyko kaip atsistatydinimas, narystės Lordų Rūmuose atsisakymas ar

²² Birmontienė T., Buišienė O., Jarašiūnas E. ir kt. Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą. - Vilnius: MRU, 2005. P. 211.

perleidimas. Dvasinis lordas gali atlaisvinti vietą pasitraukdamas iš dvasinės tarnybos, lordas teisininkas - nustodamas eiti teisininko pareigas, kiti lordai - atsisakę pilietybės ar konfiskavus jų turtą. Tai nėra atsistatydinimas. Lordai netgi nėra įtakojami naujais rinkimais, jie gali galvoti ir veikti naudodamiesi visiškai nepriklausomybe.

Kalbant apie Vokietijos aukštuosius rūmus, reikia pasakyti, kad jų formavimo tvarka yra unikali. Vokietijos pagrindinio įstatymo 51 straipsnyje yra įtvirtinta, jog „Bundesratas susideda iš federalinių žemių vyriausybių narių, kuriuos jos skiria ir atšaukia“²³. Bundesratas susideda ne iš tautos išrinktų narių, bet iš žemių paskirtų atstovų. Kiekvienos federalinės žemės vyriausybė gali siųsti tam tikrą skaičių atstovų priklausomai nuo tos žemės gyventojų skaičiaus. Pvz., jeigu federalinėje žemėje gyvena daugiau kaip 7 mln. gyventojų, ji gali siųsti 6 atstovus, jei 6 - 7 mln. gyventojų - 5 atstovus ir t.t., tačiau kiekviena federalinė žemė turi teisę siųsti mažiausiai tris atstovus. Iš viso Bundesrate yra 69 nariai.

Reikalavimai Bundesrato nariui yra palikti nustatyti federalinėms žemėms. Asmuo neturi teisės būti tuo pačiu metu ir Bundestago ir Bundesrato nariu.

Bundesrate priešingai nei Lordų Rūmuose Anglijoje atstovavimas yra pagal instrukcijas, o į balsavimą, nesilaikant federacijos subjektų instrukcijų, yra neatsižvelgiama: „<...> Bundesrato kitaip nei Bundestago, nariai turi imperatyvų mandatą: federalinių žemių vyriausybės nurodo savo atstovams, kaip jie turi balsuoti svarstomu klausimu“²⁴. Konstitucijoje įtvirtinta, kad federalinės žemės atstovai turi balsuoti kaip blokas ir atstovauti tos žemės poziciją.

Kalbant apie aukštųjų parlamento rūmų įgaliojimų laiką reikia pasakyti, kad priešingai nuo žemųjų rūmų, čia konkretus terminas nėra nustatytas. Didžiojoje Britanijoje lordai kaip ir Vokietijos Bundesrato nariai skiriami neapibrėžtam laikui. Kadangi Bundesrato narių įgaliojimų terminas nėra nustatytas ir narių pakeitimas nevyksta reguliariai, Bundesratas vadinamas „amžinąja institucija“. Vokietijos Bundesrate kiekvieno atstovo įgaliojimų laikas priklauso nuo jį siuntusios federacijos valios: „Jos sudėtis pasikeičia ne po Bundestago rinkimų, o pasikeitus federalinių žemių vyriausybėms.“²⁵ Taigi tiek Vokietijoje, tiek Didžiojoje Britanijoje siekiama, kad aukštųjų rūmų darbas būtų tęstinis.

Be formavimo tvarkos, bei įgaliojimų trukmės, skiriasi ir aukštųjų bei žemųjų parlamento rūmų vaidmuo įstatymų leidyboje. Įstatymų leidybos procedūra kiekvienoje šalyje yra pakankamai sudėtinga, jos detalai nenagrinėsime, tik pasistengsime atskleisti kaip kiekvienai rūmai dalyvauja leidžiant įstatymus. Analizuodami Didžiosios Britanijos bei Vokietijos aukštųjų ir žemųjų rūmų

²³ Jarašiūnas E., Mesonis G. Užsienio šalių konstitucijos. - Vilnius: LTU, 2004. P. 58.

²⁴ Birmontienė T., Buišienė O., Jarašiūnas E. ir kt. Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą. - Vilnius: MRU, 2005. P.114.

²⁵ Birmontienė T., Buišienė O., Jarašiūnas E. ir kt. Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą. - Vilnius: MRU, 2005. P.113.

vaidmenį įstatymų leidyboje, remsimės informacija, patalpinta oficialiose Bundestago²⁶ bei Anglijos parlamento²⁷ internetinės svetainės.

Vokietijoje įstatymų leidybos iniciatyvos teisė priklauso Vyriausybei, Bundesratui bei 5 procentams Bundestago narių bei frakcijoms. Didžiojoje Britanijoje iniciatyvos teisę turi tam tikri subjektai priklausomai nuo bilio rūšies. Yra dvi bilių rūšys – viešieji ir privatieji. Viešieji biliai reguliuoja svarbiausius visuomeninius santykius, o privatieji skirti tik tam tikroms asmenų grupėms. Kai inicijuojamas viešasis bilis, iniciatyvos teisė priklauso, kaip ir Vokietijoje, vyriausybės nariams, bei abiejų parlamento rūmų nariams. Privačius įstatymų projektus gali inicijuoti vietos savivaldos institucijos, tam tikros asmenų grupės.

Vokietijos Pagrindinio įstatymo 77 straipsnyje yra nustatyta, kad federalinius įstatymus priima Bundestagas. Iš šios nuostatos yra aišku, kad pagrindinė įstatymus priimanti institucija yra Bundestagas, tačiau šiame procese dalyvauja ir Bundesratas. Bundesratas dalyvauja įstatymų leidyboje keliomis formomis.

Visų pirma, jeigu įstatymų projektas yra inicijuojamas vyriausybės, tai jis turi būti teikiamas Bundesratui ir tik šiam pareiškus savo pastabas, Bundetagai.

Vokietijos pagrindinis įstatymas numato dvi įstatymų kategorijas:

- įstatymai, kuriems priimti reikalingas Bundesrato pritarimas ir
- įstatymai, kuriems nereikia Bundesrato pritarimo.

Pirmuoju atveju įstatymas negali būti priimtas be Bundesrato pritarimo arba jam nepritarant. Antruoju atveju, Bundesratas gali prieštarauti Bundestago priimtam įstatymui, tačiau tokie įstatymai gali būti priimti net ir Bundesratui prieštaraujant, jeigu Bundestagas balsų dauguma atmeta tokį prieštaravimą.

Bundestago išleistas įstatymas turi būti pasirašytas ir paskelbtas Federacinio prezidento.

Didžiojoje Britanijoje Lordų rūmai priešingai nei Bundesratas Vokietijoje ne dalyvauja įstatymų leidyboje, bet lygiomis teisėmis su Bendruomenių rūmais leidžia įstatymus: „Paprastai įstatymus išleidžia abeji rūmai.“²⁸ Bilis prieš tapdamas įstatymu yra svarstomas abiejuose rūmuose. Tačiau yra viena išimtis, kuri sumenkina Lordų rūmų galią įstatymų leidyboje. Jei viešieji biliai susiję su pinigų rinkimu ar asignavimais, jie gali būti pateikiami tik Bendruomenių rūmams.

Yra tam tikros bilių rūšys, kurių pakeisti Lordų rūmai negali, arba tokios bilių rūšys, kuriuos pakeisti galimybė yra ribota. Galima būtų išskirti šias bilių grupes:

1. Finansų, Konsoliduotų fondų ir Asignavimų biliai;

²⁶ The German Parliament: http://www.bundestag.de/htdocs_e/legislat/index.html; prisijungimo laikas:2006-10-14.

²⁷ United Kingdom Parliament: <http://www.parliament.uk/about/how/laws.cfm>; prisijungimo laikas:2006-10-14.

²⁸ Jarašiūnas E., Mesonis G. Užsienio šalių konstitucijos. - Vilnius: LTU, 2004. P. 124.

2. Pinigų biliai (įskaitant mokesčių įstatymų pakeitimo bilius);

Pirmoji grupė bilių yra taip vadinami resursų biliai. Bendruomenių rūmai turi išimtinę teisę skirti resursus, todėl Lordų rūmai negali šių bilių pakeisti.

Jeigu Spikeris pažymi, kad Bendruomenių bilis yra pinigų bilis, tai Lordų rūmai turi per mėnesį jį priimti. Teoriškai Lordų rūmai gali daryti pataisas, tačiau Bendruomenių rūmai neprivalo tų pataisų svarstyti.

Taigi Lordų rūmai turi tokias pačias galias įstatymų leidyboje kaip ir Bendruomenių rūmai, išskyrus tam tikras bilių rūšis.

Galiausiai, kad bilis taptų parlamento aktu, t. y. įstatymu, jį turi patvirtinti monarchas.

Taigi, tiek Vokietijai, tiek Didžiajai Britanijai yra būdingas dviejų rūmų parlamento egzistavimas, kur žemieji ir aukštieji rūmai yra skirtingai formuojami, skiriasi jų įgaliojimų laikas, įtaka įstatymų leidyboje. Tačiau tarp šių valstybių parlamentų yra keletas esminių skirtumų: bikameralizmo rūšis (Vokietijoje – federacinis, Didžiojoje Britanijoje – aristokratinis), žemųjų rūmų narių skyrimas ir jiems suteikiamas mandatas (Vokietijoje – skiria žemių vyriausybės, mandatas – imperatyvus; Didžiojoje Britanijoje postai paveldimi arba skiria monarchas, laisvasis mandatas), žemųjų rūmų įtaka įstatymų leidyboje (Lordų Rūmai kartu su Bendruomenių Rūmais leidžia įstatymus, išskyrus kai kurias bilių rūšis; Bundesratas tik dalyvauja įstatymų leidyboje). Mūsų nuomone, šie skirtumai rodo, kad pagrindinis dviejų rūmų parlamento tikslas Vokietijoje – žemių interesų atstovavimas, o Didžiojoje Britanijoje – leidžiamų aktų kokybės gerinimas. Skiriasi Bundestago ir Bendruomenių Rūmų rinkimų sistemos. Didžiosios Britanijos mažoritarinės sistemos privalumai: užkertamas kelias į valdžią smulkioms partijoms, formuojamas stabilus parlamentas. Vokietijoje rinkimų sistema slepia susiskaldymo parlamente pavojų – daug partijų viena kitą blokuoja, kyla sunkumai sudarant vyriausybę, dalijantis svarbiausius postus, nė viena partija neturi parlamente absoliučios daugumos vietų, tenka sudaryti daugiapartinius kabinetus.

3.2. Parlamento viršenybės doktrinos samprata Didžiojoje Britanijoje ir Vokietijos Federacinėje Respublikoje bei įtaka aukščiausiai valstybės valdžios institucijų sistemai

Parlamento viršenybės doktrina daugelio ją analizavusių autorių, ypač A. V. Dicey yra vadinama parlamento suverenitetu. Šios doktrinos esmė yra ta, kad parlamentas yra suprantamas kaip pati svarbiausia institucija visoje institucijų sistemoje, dominuojanti kitų institucijų atžvilgiu. Šioje darbo dalyje detaliau išanalizuosime parlamento suvereniteto turinį, bruožus Didžiojoje Britanijoje bei Vokietijoje.

Parlamento viršenybės doktrina Didžiojoje Britanijoje susiformavo istoriškai. Jos susiformavimas siejama su „Šlovingąja revoliucija“. Tuo metu Didžiojoje Britanijoje vyko didelė konfrontacija tarp parlamento ir monarcho. XVII a. pradžioje buvo neaišku, ar Karalius gali naudotis prerogatyva valdyti be parlamento. Nepaisant parlamento bei bendrosios teisės teismų egzistavimo, Karalius vykdė įstatymų leidžiamąsias bei teismines funkcijas. Visi parlamento aktai, kuriais buvo bandoma apriboti Karaliaus galias, buvo laikomi negaliojančiais. Kova dėl valdžios vyko keliais etapais ir baigėsi neginčijama parlamento pergale. Parlamentas tapo pirmąją valstybės institucija. Reikia paminėti, kad Anglijoje parlamento galios nėra apibrėžtos viename dokumente, kadangi konstitucija nėra rašytinė. Taigi Anglijos parlamento suvereniteto šaltinis yra bendroji teisė, t. y. teisėjų suformuluotos taisyklės, sprendžiant tam tikras bylas. Tuo tarpu Vokietija yra apibrėžusi parlamento galias Pagrindiniame įstatyme, todėl parlamento viršenybės principas turėtų būti išvedamas būtent iš šio įstatymo.

Parlamento suverenitetas Didžiojoje Britanijoje turi du aspektus: pozityvų ir negatyvų. Pozityvų parlamento suvereniteto principą A. V. Dicey apibūdina taip: „bet kuri parlamento aktą ar to akto dalį, kuris įtvirtina naujas normas arba panaikina ar pakeičia egzistuojantį įstatymą, teismai turi vykdyti.“²⁹ Negatyvus parlamento suvereniteto aspektas yra suprantamas taip, kad „joks asmuo ar asmenų grupė pagal Anglijos konstituciją negali išleisti akto, kuris paneigtų ar prieštarautų parlamento aktui, arba kitais žodžiais tariant - kuriam prieštaraujant parlamento aktui, būtų garantuota teismo gynyba.“³⁰ Iš A. V. Dicey pateiktų pozityvaus ir negatyvaus parlamento suvereniteto sąvokų matome, kad pozityvus parlamento suverenitetas yra siejamas su neribojama parlamento galia įstatymų leidybos srityje, o negatyvusis aspektas yra siejamas su kitų institucijų negalėjimu leisti įstatymus.

Kaip jau minėjome pozityvus parlamento suvereniteto aspektas reiškia tai, kad nėra jokių teisinių ribų parlamento kompetencijai įstatymų leidyboje suvaržyti. Kalbėdami apie parlamento

²⁹ Dicey. A. V. Konstitucinės teisės studijų įvadas. - Vilnius: Eugrimas, 1998. P. 35.

³⁰ Ten pat. P.36.

suverenitetą įstatymų leidyboje, mes kalbame ne apie kažkuriuos parlamento rūmus, kadangi nei vieneri rūmai atskirai vienas nuo kito neturi galios leisti įstatymus. Kalbėdami apie parlamento suverenitetą įstatymų leidybos srityje mes minime tokį fenomeną kaip “karalienė parlamente”. “Parlamento viršenybė reiškia karalienės parlamente viršenybę, o ne tik Bendruomenių rūmų”³¹. “Karalienė parlamente” reiškia tokį įstatymų leidybos procesą, kuriame bilis, priimtas Lordų ir Bendruomenių rūmuose, turi gauti karališkąjį patvirtinimą. Didžiosios Britanijos Konstitucijoje yra numatyta, kad: “Paprastai įstatymus išleidžia abeji rūmai. Biliai prieš tapdami įstatymais turi gauti Karališkosios tarybos pritarimą.”³² Šios Konstitucijos nuostatos analizė leidžia daryti išvadą, kad įstatymų leidyboje dalyvauja trys elementai - Lordų rūmai, Bendruomenių rūmai bei monarchas. Kad bilis taptų parlamento aktu, t. y. įstatymu, jį turi patvirtinti monarchas. Šis patvirtinimas ar nepatvirtinimas yra būtinas bet kuriuo atveju ir bus teisiškai lemtingas. Tačiau nuo 1707 metų nebuvo nei vieno atvejo, kad įstatymas nebūtų patvirtintas monarcho. Čia reikėtų paminėti, kad Anglijoje svarbiu konstitucinės teisės šaltiniu yra konstituciniai papročiai vadinami konstitucinėmis konvencijomis. Šios konvencijos yra nerašytinės, tačiau dėl jų privalomumo Anglijoje niekam nekyla abejonių. Be kitų dalykų konstitucinės konvencijos reguliuoja ir monarcho santykius su parlamentu. Kalbant apie įstatymų leidybą, konstitucinės konvencijos nustato monarchui pareigą pasirašyti bet kokį įstatymą, kurį priima parlamentas. Taigi karaliaus patvirtinimas įstatymo leidyboje yra tik formalumas. Tačiau nors tiek Lordų rūmų, tiek monarcho vaidmuo leidžiant įstatymus yra formalus, tačiau būtinas tam, kad aktas būtų laikomas įstatymu.

Parlamento suverenitetas pasireiškia tuo, kad Konstitucijoje nėra nurodytos visuomeninio gyvenimo sferos, kurias parlamentas, leisdamas įstatymus, galėtų reglamentuoti. Tai reiškia, kad parlamentas gali leisti įstatymus, susijusius su bet kuria visuomeninio gyvenimo sfera. Jis gali leisti, keisti, panaikinti visus įstatymus, t. y. tiek karinius, tiek civilinius, tiek baudžiamuosius ir pan. Neribojamas parlamento galias A. W. Bradley ir K. D. Ewing³³ iliustruoja daugeliu pavyzdžių: parlamentas gali pakeisti šalyje gyvuojančią religiją, sosto paveldėjimo tvarką, pratęsti savo įgaliojimų laiką, atskirti anglų bažnyčią nuo Romos, pakeisti parlamento rūmų struktūrą. Anglijoje yra toks posakis, kad parlamentas gali viską, tik “negali moters paversti vyru, o vyro moterimi”³⁴.

Dar viena ypatybė būdinga Didžiajai Britanijai yra ta, kad čia nėra jokio konstitucinio ar kito teismo, kuris turėtų galią tikrinti ar parlamento leidžiami aktai atitinka konstituciją. Tai yra būdinga valstybėms turinčioms rašytinę konstituciją. Anglijos konstitucinėje teisėje parlamento viršenybės principas yra fundamentalus, todėl parlamentas gali savo anksčiau išleistą aktą panaikinti ar pakeisti, išleisdamas naują aktą. Jeigu parlamentas nori pakeisti anksčiau išleistą

³¹ Barendt E. An introduction to constitutional law. - New York: Oxford university press, 1998. P. 88.

³² Jarašiūnas E., Mesonis G. Užsienio šalių konstitucijos. - Vilnius: LTU, 2004. P. 124.

³³ Bradley A. W., Ewing K. D. Constitutional and administrative law. - London: Longman, 2003. P. 55.

³⁴ Alder J. Constitutional and administrative law. - London: Macmillan, 1994. P. 61.

įstatymą, jis gali išleisti naują, kuriuo aiškiai panaikina senąjį įstatymą arba nurodo, kurios senojo įstatymo dalys yra pakeičiamos. Tarkim, kad parlamentas išleidžia naują įstatymą, kuris aiškiai prieštarauja senajam, tačiau jame aiškiai nenurodyta, jog panaikinamas ar pakeičiamas senasis įstatymas. Kaip ir kas turėtų spręsti šią problemą?

Aukščiau minėta problema turėtų būti sprendžiama teismų, kadangi jie sprendžia, koks įstatymas konkrečioje situacijoje turi būti taikomas. Kada du aktai prieštarauja tarpusavyje, teismai turi taikyti vėliau priimtą aktą, o ankstesnis aktas yra panaikinamas netiesiogiai. Šis principas egzistuoja daugelyje teisinių sistemų, tačiau Britanijoje jo galiojimas kartais gali turėti konstitucinę reikšmę. Byloje *Ellen Street Estates Ltd v Minister of Health*³⁵ buvo pasakyta, kad įstatymų leidžiamoji valdžia negali įpareigoti savęs dėl vėlesnių įstatymų formos. Parlamentui yra neįmanoma leisti įstatymus taip, kad vėlesniuose statuteuose, reguliuojančiuose tą patį dalyką, nebūtų įtvirtintas netiesioginis ankstesnių aktų, nustatančių skirtingą to paties dalyko reguliavimą, panaikinimas. Iš šios bylos yra aišku, kad parlamentas norėdamas pakeisti savo anksčiau išleistą įstatymą, neprivalo vėlesniame akte nurodyti, jog ankstesnis aktas šiuo yra panaikinamas ar pakeičiamas, nes naujo akto išleidimas jau pats savaime yra netiesioginis ankstesnio akto panaikinimas ar pakeitimas.

Su aukščiau nagrinėta akto pakeitimo ar panaikinimo problema yra susijusi ir kita taisyklė, kuri sako, kad parlamentas negali įpareigoti savo perėmėjų, t. y. vėlesnių parlamentų. Iš šios taisyklės taip pat aišku, kad parlamentas negali būti suvaržytas prieš tai buvusio parlamento, kadangi tai reikštų, jog jis nėra suverenas. Tai reiškia, kad įstatymas negali būti apsaugotas nuo panaikinimo ar pakeitimo vėlesnio parlamento aktu.

Čia kyla klausimas ar parlamentas, galėdamas išleisti bet kokią įstatymą negali pakeisti įstatymo leidimo tvarkos taip įpareigodamas vėlesnį parlamentą laikytis šios tvarkos? Čia autorių nuomonės nesutampa. A. V. Dicey nuomone parlamento viršenybės leisti įstatymus principas reiškia, kad parlamento rūmai išleidžia įstatymą paprasta balsų dauguma ir šios taisyklės parlamentas pakeisti negali net jeigu kalbame apie labai svarbaus įstatymo išleidimą. Tačiau E. Barendt mano, kad jei 1911 m., 1949 m. parlamentas galėjo išleisti aktus, kuriais buvo sumažintos Lordų rūmų galios įstatymų leidybos srityje ir sustiprinta Bendruomenių rūmų padėtis, tai neturėtų būti problemų ir pakeičiant įstatymų leidybos procedūrą. Teismai turėtų spręsti, ar parlamentas gali įpareigoti savo pasekėjus, radikaliai pakeisdamas įstatymų leidimo procedūrą.

Reikėtų paminėti, kad ir dėl kitų parlamento aktų, nesusijusių su įstatymo leidybos procesu, kyla tas pats klausimas. Pvz., jeigu parlamentas išleidžia aktus, kuriais Britanijos kolonijai yra suteikiama nepriklausomybė, ar gali vėliau parlamentas pakeisti šį aktą? Teoriškai parlamentas gali priimti tokį aktą ir teismas turėtų jį taikyti, tačiau teismai praktikoje yra išaiškinę, kad teisės

³⁵ Bradley A. W., Ewing K. D. Constitutional and administrative law. - London: Longman, 2003. P. 60.

teorija turi duoti valią praktinei politinei veiklai. Tai reiškia, kad praktiškai yra neįmanoma, kad parlamentas galėtų panaikinti nepriklausomybės aktus.

Didžiosios Britanijos parlamentas yra dviejų sutarčių rezultatas. 1706 m. buvo sudaryta sutartis su Škotija, kuri sukūrė Didžiosios Britanijos parlamentą vietoj anksčiau buvusių Škotijos ir Anglijos parlamentų. Šioje sutartyje yra nuostatos, dėl Škotijos bažnyčios bei teisinės sistemos išsaugojimo, kurios negali būti pakeistos vėlesniu parlamento aktu. 1798 m. analogiška sutartis buvo sudaryta su šiaurės Airija.

Taigi nors parlamentas ir yra laikomas suverenu įstatymų leidybos srityje, tačiau yra kai kurios sritys, kur nors teoriškai parlamento galios nėra apribotos, tačiau jis susilaiko nuo tam tikrų aktų leidimo, keitimo ar panaikinimo.

Kitas įdomus reiškinys, kuris kelia tam tikrų problemų, susijusių su parlamento suverenitetu, yra Didžiosios Britanijos narystė Europos Sąjungoje. Kaip jau minėjome anksčiau teismai, sprenddami bylas, pirmiausiai remiasi parlamento aktu, teikia jam pirmenybę prieš kitų institucijų išleistus aktus. Tačiau kaip elgiasi teismai, kai tarpusavyje prieštarauja parlamento aktas ir Europos Sąjungos taisyklės. Pagal Europos Sąjungos teisę Europos Sąjungos aktai yra tiesiogiai taikomi valstybėse narėse ir turi viršenybę nacionalinės teisės atžvilgiu. Didžiosios Britanijos teismai sprenddami šią problemą turi vadovautis 1972 m. Europos bendrijų aktu, kuriame yra nustatyta, kad Bendrijos teisė Didžiojoje Britanijoje yra tiesiogiai taikoma. Tai reiškia, kad teismai Bendrijos teisės aktams turi teikti pirmenybę prieš Didžiosios Britanijos aktus. Kalbant apie Didžiosios Britanijos ir ES aktų ryšį, didelę reikšmę turėjo Factortame byla³⁶. Šioje byloje buvo pasakyta, kad paprastai, kai du aktai prieštarauja, turi būti taikoma “implied repeal” doktrina, pagal kurią taikomas vėliau priimtas aktas. Tačiau šiuo atveju Lordų rūmai nusprendė suteikti pirmenybę Bendrijos teisei prieš vėliau išleistą parlamento aktą. Tai nereiškia, kad toks parlamento aktas yra savaime negaliojantis, šis aktas ir toliau taikomas ne Bendrijos gyventojams, tačiau jis nėra taikomas Bendrijos kontekste.

Taigi, Didžiosios Britanijos parlamentas daugiau negali naudotis absoliučia viršenybe įstatymų leidyboje, kadangi teismai nusprendė netaikyti aktų, prieštaraujančių Europos Sąjungos teisės nuostatoms. Situacija greičiausiai pasikeistų, jei Didžiosios Britanijos parlamentas išleistų aktą, aiškiai panaikinantį 1972 m. Europos Bendrijų aktą, kas reikštų, kad Didžioji Britanija pasitrauktų iš Sąjungos. Tačiau, kol Didžioji Britanija yra ES narė, tol jos parlamentas negali būti laikomas absoliučiai suvereniu. Factortame byloje buvo pasakyta, kad parlamentas, išleisdamas 1972 m. Europos bendrijų aktą, savanoriškai sutiko apriboti savo įstatymų leidžiamąsias galias.

³⁶ Barendt E. An introduction to constitutional law. - New York: Oxford university press, 1998. P. 98.

Išanalizavus parlamento viršenybės doktrinos turinį, reikia pastebėti, kad parlamentas gali būti laikomas suverenu teisiškai, bet būtų klaidinga galvoti, kad jis turi absoliučią politinę kontrolę. Parlamentas nėra suverenus gebėjimo kontroliuoti kitas valdžios institucijas prasme. Visų pirma, rinkėjai renka parlamento narius, taip išsirinkdami valdžią kas keletą metų. Antra, politinė realybė yra tokia, kad vyriausybė kontroliuoja parlamentą per ministro pirmininko teisę paleisti parlamentą, jei politinės partijos dauguma neremia vyriausybės. Konstitucinės teisės aspektu parlamento viršenybės doktrina reiškia tik tai, kad karalienė parlamente turi neribotą galią leisti įstatymus, ir nieko daugiau. Šios nuomonės laikosi ir A. V. Dicey, E. Barendt ir kiti autoriai. Tačiau yra nuomonių, kad parlamento viršenybės doktrina nėra išimtinai teisinė doktrina, todėl kad ją įtakoja nemažai politinių faktorių tokių kaip viešoji nuomonė, tarptautinis spaudimas, kurie sulauko parlamentą nuo kai kurių įstatymų leidimo.

Išanalizavus Didžiosios Britanijos parlamento suvereniteto turinį, galima būtų išskirti šiuos suverenaus parlamento požymius:

1. Parlamentas gali keisti bet kokius įstatymus.
2. Įstatymai nėra skirstomi į pagrindinius ir konstitucinius.
3. Jokios institucijos, galinčios paskelbti parlamento aktą negaliojančiu ar prieštaraujančiu konstitucijai, nebuvimas.

Pirmasis požymis reiškia, kad parlamentas visus įstatymus priima ta pačia tvarka, todėl nei vienas aktas negali būti keičiamas kokia nors sudėtingesne tvarka nei buvo priimtas. Kadangi visi įstatymai yra parlamento išleisti aktai, tai parlamentas ir gali juos pakeisti: “<...> visi jie gali būti išleisti iš esmės tuo pačiu būdu, nei vienas iš jų po išleidimo, teisiškai kalbant, nebus labiau neliečiamas ar nekeičiamas nei kiti, nes visi jie yra nei daugiau, nei mažiau parlamento aktai, ir tik parlamentas, o ne jokia kita valdžia, gali juos panaikinti, nes ji juos išleido.”³⁷ Šis požymis yra susijęs su antruoju.

Antrasis požymis pabrėžia tai, kad Anglijoje įstatymai nėra skirstomi į pagrindinius ir konstitucinius. Anglijoje visi įstatymai yra apibūdinami kaip statutinė teisė ir nėra jokio kito skirstymo. Tai siejama su šalies nerašyta konstitucija. Konstitucijoje atsispindi dominuojantis parlamento viršenybės principas, kuris yra aukščiau kitų teisinių nuostatų. Pagal šį principą visi parlamento išleisti aktai yra aukščiausia teisės forma ir jais teisinėje sistemoje galima pakeisti bet ką.

Trečiasis požymis reiškia Konstitucinio Teismo arba kitos institucijos ar asmens, kurie vykdytų parlamento aktų atitikimo konstitucijai kontrolę, nebuvimą: “<...> visoje Britanijos imperijoje nėra tokio asmens ar asmenų grupės, turinčios vykdomąją, įstatymų leidybos ar teisminę valdžią, kuri galėtų bet kurį Britanijos parlamento išleistą aktą paskelbti negaliojančiu remdamasi

³⁷ Dicey. A. V. Konstitucinės teisės studijų įvadas. - Vilnius: Eugrimas, 1998. P. 66.

tu, kad tas aktas prieštarauja konstitucijai, ar kokių nors kitų pagrindų; žinoma tai daryti gali tik parlamentas.”³⁸

Taigi jeigu parlamentas atitinka aukščiau išvardintus požymius, jis pagal anglų supratimą, gali būti laikomas suverenia įstatymų leidybos institucija. Logiška, jeigu šie požymiai parlamentui nebūdingi, tai jo negalėsime pavadinti suvereniu. Vadinas, nesuvereniam parlamentui yra būdinga:

1. Įstatymų skirstymas į pagrindinius ir konstitucinius;
2. Negalėjimas pakeisti bet kokią įstatymą ta pačia tvarka;
3. Institucijos, galinčios paskelbti parlamento aktą negaliojančiu ar prieštarujančiu konstitucijai, buvimas.

Reikia paminėti, kad šie požymiai yra alternatyvūs, užtenka, kad bent vienas iš požymių būtų būdingas parlamentui ir jis bus laikomas nesuvereniu.

Vadovaudamiesi aukščiau išvardintais požymiais toliau panagrinėsime Vokietijos parlamentą bei palyginsime jį su Didžiosios Britanijos parlamentu.

Kalbant apie Vokietijos parlamentą, reikėtų pradėti nuo to, kad Vokietija priešingai nei Anglija yra federacinė valstybė. Federacinei valstybei yra būdingos 2 savybės:

1. Turi būti šalių grupė, kurias vienija jų istorija, geografinė padėtis, ir pan. Vokietijoje tai yra žemės.
2. Tų vienetų gyventojai turi norėti susivienyti.

Šios dvi federacinės valstybės gyvavimo sąlygos lemia tai, kad šalyje susiformuoja nacionalinė valdžia ir atskirų žemių valdžios, kurių interesai turi būti derinami. Federalizmo siekis konstitucijoje suderinti šalies ir atskirų žemių interesus, lemia tam tikras federacinėms valstybėms būdingas savybes:

1. Konstitucijos viršenybė.
2. Valdžios įgaliojimų paskirstymas tarp šalies ir atskirų žemių institucijų.
3. Teismų teisė aiškinti konstituciją.

Konstitucijos viršenybės doktrina reiškia, kad konstitucija yra pagrindinis, aukščiausias šalies įstatymas ir visi kiti įstatymai bei kiti norminiai teisės aktai negali jai prieštarauti. Konstitucija yra priimama, keičiama ar naikinama sudėtingesne nei paprasti įstatymai tvarka. Vokietijos konstitucijos keitimo tvarka yra reglamentuota Pagrindinio įstatymo 79 straipsnyje: „Pagrindinį Įstatymą galima pakeisti tik tokiu įstatymu, kuris aiškiai pakeičia Pagrindinio Įstatymo pažodinį tekstą arba jį papildo“³⁹. Įstatymui, kuriuo keičiama ar papildoma konstitucija, turi pritarti 2/3 kiekvienų parlamento rūmų, t. y. 2/3 Bundestago ir 2/3 Bundesrato narių. Anglams toks požiūris

³⁸ Dicey. A. V. Konstitucinės teisės studijų įvadas. - Vilnius: Eugrimas, 1998. P. 67.

³⁹ Jarašiūnas E., Mesonis G. Užsienio šalių konstitucijos. - Vilnius: LTU, 2004. P. 68.

į konstituciją yra nesuprantamas, nes konstitucijos viršenybės doktrina yra būdinga šalims turinčioms rašytinę konstituciją.

Valdžios įgaliojimų paskirstymas tarp šalies ir atskirų žemių institucijų yra pagrindinis federalizmo bruožas. Bendras principas paskirstant įgaliojimus yra toks, kad federacinei valdžiai priskiriama kontroliuoti visa tai, kas susiję su visos tautos bendru interesu, o visi kiti, su bendru interesu nesusiję, klausimai priskiriami atskirų žemių kompetencijai.

Išnagrinėjus Vokietijos Pagrindinį įstatymą, darytina išvada, kad nuostatos, kurios paskirsto kompetenciją tarp federacijos ir federalinių žemių, suformuotos taip, kad federalinėms žemėms tenka valstybinių įgaliojimų vykdymas, jei Pagrindinis įstatymas nenumato kitaip. Tačiau šioje darbo dalyje mes kalbame būtent apie įstatymų leidžiamąją valdžią. Reikia pažymėti, kad kalbant apie įstatymų leidybą, Pagrindinis įstatymas Federacijai suteikia daugiau galių. Pagal Pagrindinio įstatymo 70 straipsnio 1 dalį “Federalinės žemės turi įstatymų leidybos teisę, jei šis Pagrindinis įstatymas įstatymų leidybos įgaliojimų neperduoda Federacijai.”⁴⁰

Pagrindinio įstatymo 71 straipsnyje yra numatyta išimtinė įstatymų leidybos teisė, kuri priskiriama Federacijai: “Išimtinės Federacijos įstatymų leidybos srityje federalinės žemės turi įgaliojimą leisti įstatymus tik tada ir tiek, kiek jos tam aiškiai įgaliotos federalinio įstatymo.”⁴¹

Federacija išimtinę teisę leisti įstatymus gali naudotis tik tam tikrose srityse, kurias numato Pagrindinio įstatymo 73 straipsnis. Pagrindinio įstatymo 73 straipsnyje pateiktas sričių sąrašas, kuriose Federacija turi išimtinę įstatymų leidybos teisę, yra baigtinis. Išimtinė Federacijos įstatymų leidybos teisė reiškia, kad įvardintose srityse federalinės žemės neturi teisės leisti įstatymus.

Pagrindinio įstatymo 72 straipsnyje yra numatyta konkuruojanti įstatymų leidyba. Šio Pagrindinio įstatymo straipsnio analizė leidžia daryti išvadą, kad konkuruojančios įstatymų leidybos srityje teisę leisti įstatymus turi tiek federalinės žemės, tiek ir Federacija. Tačiau pagal Pagrindinio įstatymo 72 straipsnio 2 dalį Federacija šia teise gali naudotis tik tiek, kiek tai yra susiję su vienodų gyvenimo sąlygų Federacijos teritorijoje sukūrimu, teisinio bei ekonominio vientisumo išsaugojimu dėl bendrųjų valstybės interesų. O federalinės žemės įstatymų leidybos teise gali pasinaudoti tik tada, kai Federacija nepasinaudojo savo įstatymų leidybos kompetencija. Pagrindinio įstatymo 74 straipsnis įvardina konkuruojančios įstatymų leidybos sritis. Čia pateiktas konkuruojančios įstatymų leidybos sričių sąrašas yra baigtinis.

Išanalizavus Pagrindinio įstatymo 71-74 straipsnius, darytina išvada, kad Vokietijoje federacijos parlamento teisė leisti įstatymus yra ribota, kadangi yra numatytos konkrečios sritys, kuriose jis gali leisti įstatymus, o taip pat šią galią reikia dalintis su žemių parlamentais.

⁴⁰ Jarašiūnas E., Mesonis G. Užsienio šalių konstitucijos. - Vilnius: LTU, 2004. P. 63.

⁴¹ Ten pat. P. 63.

Reikėtų paminėti, kad Pagrindiniame įstatyme yra numatyta taisyklė, kuria reikia vadovautis esant prieštaravimui tarp Federacijos ir federalinių žemių išleistų įstatymų. Pagrindinio įstatymo 31 straipsnis nustato Federacijos teisės viršenybę federalinių žemių teisės atžvilgiu. Tai reiškia, kad federacijos parlamento, susidedančio iš Bundestago ir Bundesrato, išleisti įstatymai yra viršesni nei landtagų (žemių parlamentų) išleisti įstatymai.

Trečiasis federalizmo požymis - teismų teisė aiškinti konstituciją, reiškia kad šalyje yra teisminė institucija, kuri tikrina aktų atitikimą konstitucijai.

Vokietijos federacijos 1949 m. Pagrindinis įstatymas pirmą kartą Vokietijoje įtvirtino konstitucinės justicijos instituciją. Konstitucijoje yra pasirinktas Kelseno ar kitaip vadinamas europietiškas konstitucinės justicijos modelis. Šis modelis nuo amerikietiškojo skiriasi tuo, kad konstitucinės justicijos funkcija yra patikima ne šalies teismų visumai, bet yra įkuriamas atskiras teismas specialiai tam tikslui. Reikia pastebėti, kad konstitucinio teismo institucija, kuriai pavesta kontroliuoti, ar įstatymai atitinka konstituciją, dera su valdžių padalijimo teorija. Pagal konstitucijos 94 straipsnio 1 dalį pusę konstitucinio teismo narių renka Bundestagas, o kitą pusę Bundesratas. Vokietijos federacinis konstitucinis teismas turi labai didelę kompetenciją, kurią apibrėžia Pagrindinio įstatymo 93 straipsnis. Svarbiausi Vokietijos konstitucinio teismo įgaliojimai:

- Įstatymų atitikties konstitucijai kontrolė;
- Konstitucinis teismas yra ir rinkimų teismas, nagrinėjantis su rinkimais susijusius ginčus apeliacine tvarka;
- Konstitucinis Teismas nagrinėja ginčus kilusius tarp federacijos ir žemių, taip pat tarp žemių;
- Konstitucinis teismas nagrinėja ginčus, kylančius tarp konstitucinių Federacijos institucijų;
- Normų kokybės ir prasmės kontrolė;
- Konstitucinis teismas tiria konstitucinius skundus. Konstitucinis skundas yra bet kurio asmens skundas, kuris mano, jog viešosios valdžios institucijos pažeidė jo teises.

Šioje darbo dalyje kalbant apie įstatymų leidžiamosios valdžios viršenybę, mus domina pagrindinis Konstitucinio Teismo įgaliojimas - įstatymų atitikties konstitucijai kontrolė, kurią pakankamai išsamiai išanalizavo L. Favoreu⁴³.

Vokietijos federacinis konstitucinis teismas atlieka įstatymų atitikties konstitucijai kontrolę, kuri gali būti kelių rūšių

1. Abstrakti ir konkreti;
2. Prevencinė (a priori) kontrolė ir kontrolė a posteriori.

⁴³ Favoreu L. Konstituciniai teismai. - Vilnius: Garnelis, 2001. P. 53 – 56.

Abstrakti ir konkreti kontrolė yra siejama su subjektu, kurio iniciatyva ta kontrolė pradedama. Abstrakti kontrolė, tai tokia kontrolė, kuri yra pradedama politinės valdžios institucijų iniciatyva. Konkreti kontrolė yra pradedama teismų iniciatyva.

Prevencinė kontrolė ir kontrolė a posteriori yra siejama su kontrolės atlikimo laiku. Prevencinė kontrolė yra tokia kontrolė, kuri atliekama iki įstatymo promulgacijos, o kontrolė a posteriori atliekama po įstatymo promulgacijos.

Prevencinę kontrolę galima taikyti pvz., tada, kai prezidentas atsisako promulguoti įstatymą. Prevencinės kontrolės atveju konstitucinis teismas gali atidėti įstatymo įsigaliojimą, kol bus priimtas nutarimas.

Svarbu yra išsiaiškinti kokia yra konstitucinio teismo sprendimo reikšmė, padariniai. Pripažinus, kad įstatymas ar jo dalis prieštarauja Pagrindiniam šalies įstatymui, konstitucinis teismas gali priimti nutarimą dėl šio įstatymo anuliavimo. Įstatymo anuliavimas reiškia, kad įstatymas negalioja nuo pat jo priėmimo. Vadinasi, konstitucinio teismo nutarimo anuliuoti įstatymą veikimas yra retroaktyvus, t. y. veikiantis atgal. Tačiau toks nutarimo veikimas sukelia tam tikrų problemų, kadangi per tam tikrą laiką, kurį tas įstatymas galioja, šio įstatymo pagrindu yra priimama kitų antrinių aktų. Vokietijos konstitucinis teismas stengiasi naudoti kitus kontrolės būdus ir vengia priimti sprendimus dėl įstatymo anuliavimo. Tokį konstitucinio teismo elgesį lemia jau minėta retroaktyvaus veikimo problema, bei nenoras „užgauti“ įstatymų leidėją. Taigi konstitucinis teismas vietoj nutarimų dėl įstatymo anuliavimo renkasi kitus būdus, kuriais iš esmės pasiekiamas tas pats rezultatas, tai pvz.:

- sprendimai dėl dalinio kokybinio anuliavimo;
- konstituciją atitinkančios interpretacijos metodas;
- atidėtas anuliavimas.

Sprendimai dėl dalinio kokybinio anuliavimo reiškia, kad įstatymas negalioja tiek, kiek jis taikomas atitinkamai situacijai reguliuoti.

Konstituciją atitinkančios interpretacijos metodas reiškia, kad įstatymas ne panaikinamas, o lieka galioti tik tada, jei bus aiškinamas taip, kaip jį išaiškino konstitucinis teismas.

Atidėtas anuliavimas reiškia, kad įstatymas neprieštaravo konstitucijai jo priėmimo momentu, tačiau po to pasikeitė tam tikros aplinkybės. Tokiu atveju Konstitucinis Teismas nurodo parlamentui pakeisti įstatymą.

Taigi parlamento viršenybė – tai neribojama parlamento galia leisti įstatymus ir nebuvimas kitos institucijos, turinčios šią galią. Parlamento viršenybė kitaip vadinama parlamento suverenitetu. Parlamento viršenybės doktrina yra pagrindinis Didžiosios Britanijos konstitucijos principas, kuris nebūdingas Vokietijai. Suvereniam Didžiosios Britanijos parlamentui yra būdingi šie požymiai: parlamento galia leisti įstatymus, susijusius su bet kuria visuomeninio gyvenimo sritimi; parlamento

teisė pakeisti ir panaikinti bet kokius įstatymus; įstatymai neskirstomi į pagrindinius ir konstitucinius; nėra institucijos, galinčios paskelbti parlamento aktą negaliojančiu ar prieštaraujančiu konstitucijai. O nesuvereniam Vokietijos parlamentui būdingi visiškai priešingi požymiai: parlamentas turi teisę leisti įstatymus tik tose visuomeninio gyvenimo srityse, kurios yra konkrečiai apibrėžtos Pagrindiniame įstatyme; parlamento išleisti įstatymai neturi aukščiausios juridinės galios, jie turi neprieštarauti konstitucijai, kuri yra svarbiausias teisės aktas, turintis aukščiausią teisinę galią, priimamas ir keičiamas ypatinga tvarka; Konstitucinio teismo, turinčio plačius įgaliojimus buvimas. Mūsų nuomone, parlamento viršenybės doktrina Didžiojoje Britanijoje lemia tai, kad parlamentas tampa pirmąja institucija aukščiausiųjų valstybės valdžios institucijų sistemoje, dominuojančia įstatymų vykdomosios ir teisminės valdžios atžvilgiu. Parlamento viršenybės nebuvimas Vokietijoje, konstitucijos viršenybės principo vyravimas ir platus konstitucinio teismo įgaliojimai lemia aukščiausios valstybės valdžios institucijų sistemos pakitimus ir jos skirtumus nuo Didžiosios Britanijos - šalia įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžios atsiranda konstitucinis teismas kaip ketvirtoji savarankiška valdžia.

4.1. Vykdamosios valdžios pobūdis ir specifiniai bruožai Didžiojoje Britanijoje ir Vokietijos Federacinėje Respublikoje

Šioje darbo dalyje analizuosime Didžiosios Britanijos ir Vokietijos vykdomąsias valdžias, t. y. jų pobūdį bei išskirtinius jų bruožus.

Didžiosios Britanijos viešojoje teisėje mes apskritai nerasime vykdomosios valdžios apibrėžimo. Nors autoriai savo darbuose mini įvairius terminus, tokius kaip vykdomoji valdžia (executive), vyriausybė (government), viešasis administravimas (public administration), tačiau nei vienas iš šių terminų nėra apibrėžtas Anglijos konstitucinėje ar administracinėje teisėje. Nors kita vertus yra vykdomosios valdžios institucijos, kurios yra apibrėžiamos teisiniais terminais. Terminai „Karalienė“ (Crown), „Karalienės ministrai“ (ministers of the Crown), „valstybės sekretoriai“ (secretaries of state) yra susiję su vykdomąją valdžia ir naudojami tiek bendrojoje teisėje, tiek statuteose. Taip pat reikia atkreipti dėmesį, kad ministro pirmininko pareigybė bei kabinetas nėra suformuoti įstatymo pagrindu, tai yra konstitucinių konvencijų rezultatas. Taigi analizuojant Didžiosios Britanijos įstatymus apie vykdomąją valdžią galima susidaryti nevienodą, nepilną vaizdą, todėl mes apžvelgsime ir konstitucines konvencijas.

Oficialiai vykdomajai valdžiai Didžiojoje Britanijoje vadovauja karalienė. Tačiau remiantis konstitucinėmis konvencijomis ši jos funkcija yra realizuojama per ministrą pirmininką, ministrus bei civilius tarnautojus. Visi šie pareigūnai teoriškai yra vadinami karūnos tarnais.

Vyriausybės galva yra ministras pirmininkas, apie kurį plačiau pakalbėsime sekančioje darbo dalyje. XX amžiuje Anglijos vyriausybė dažnai buvo apibūdinama kaip „kabineto vyriausybė“. Kabineto narių kandidatūras siūlo ministras pirmininkas, o juos ministro pirmininko siūlymu skiria karalienė. Ministras pirmininkas sprendžia, kas sėdi jo kabinete ir kurie ministrai už kokias vyriausybės politikos sritis yra atsakingi. Teoriškai ministras pirmininkas gali į kabinetą paskirti, ką nori, tačiau paprastai būna pasirenkami ministro pirmininko partijai priklausantys nariai. Kabineto narių skaičius nėra fiksuotas, paprastai jį sudaro 20 – 24 vyresnieji vyriausybės ministrai. Kitaip sakant kabinetas susideda iš kiekvieno vyriausybės departamento vyresniojo ministro, tačiau gali būti ir taip, kad svarbiausi departamentai turi 2 ministrus kabinete. Kiti ministrai, kurie nesėdi Kabinete yra taip vadinami jaunesnieji ministrai. Iš viso Anglijoje yra apie 110 ministrų įskaitant ir tuos, kurie kabinete ir jaunesnius ministrus.

J. Alder⁴⁴ visus ministrus Anglijoje suskirsto į 6 grupes:

1. Kabineto ministrai (Cabinet ministers)
2. Valstybės ministrai (Ministers of State)

⁴⁴ Alder J. Constitutional and administrative law. - London: Macmillan, 1994. P. 220.

3. Parlamento nariai pavaldūs valstybės sekretoriui (parliamentary under – secretaries of state)

4. Parlamento nariai sekretoriai – Bendruomenių rūmų nariai, padedantys departamentų vadovams politiniame ir administraciniame darbe.

5. Parlamento nariai ministro padėjėjai – parlamento nariai, kurie padeda individualiems ministrams.

6. Partinės drausmės prižiūrėtojai (whips) – palaiko partinę tvarką.

Pažymėtina, kad visi ministrai yra tuo pat metu ir parlamento nariai, t. y. arba Bendruomenių rūmų, arba Lordų rūmų nariai. Vadinasi, tas pats asmuo tuo pačiu metu yra ir įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios narys. Iš to galime daryti išvadą, jog Anglijoje nėra griežto įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios atskyrimo.

A. Tomkins⁴⁵ pažymi, kad Anglijos vyriausybės specifinis bruožas yra tas, kad konstitucinėje teisėje vyriausybė yra apibūdinama kaip ministrų vyriausybė. Tai reiškia, kad visos galios, pareigos yra nustatomos ne vykdomajai valdžiai apskritai, ne ministrui pirmininkui, kaip vykdomosios valdžios vadovui, bet ministrams. Nei ministras pirmininkas nei kabinetas negali šių galių panaikinti, jie negali priversti ministrą veikti pagal jų nurodymus, jie tik gali ministrą remti arba ne. Tačiau politinės realijos skiriasi nuo šios situacijos. Ministrai, kurie praranda ministro pirmininko paramą, gali būti pašalinami iš pareigų. Kita vertus, nors ministrams, remiantis įstatymais, negalima nurodyti, kaip ir kokiomis priemonėmis jie turi vykdyti jiems priskirtas galias, tačiau jie yra įpareigoti įgyvendinti vyriausybės politiką, kurią apsprendžia ministras pirmininkas ir kabinetas. Remiantis konstitucine konvencija, visi ministrai yra kolektyviai atsakingi už vyriausybės politiką. Tai suteikia ministrui pirmininkui tam tikros galios, kadangi kiekvienas ministras, kuris neremia vyriausybės politikos, turi atsistatydinti iš pareigų. Vadinasi, nors ministrai gali veikti savarankiškai, ne pagal ministro pirmininko ar kabineto instrukcijas, tačiau jie privalo veikti ministro pirmininko nustatytą politikos gairių ribose.

Reikia pastebėti, kad dėl to kas nustato pagrindines politikos gaires taip pat kyla ginčų. Yra autorių, kurie mano, kad kabinetas yra centrinė vykdomosios valdžios dalis, kuri daro pagrindinius sprendimus. Kiti mano, kad kabineto vyriausybės modelis yra atgyvena. Kiti kabineto valdžiai priešpastato ministro pirmininko valdžią, akcentuodami jo kaip partijos lyderio statusą, jo ryšius su karaliene, jo galias skiriant ir atleidžiant ministrus, jo tarptautinę padėtį ir pan. Tie, kurie mano, kad pagrindinė vykdomosios valdžios dalis yra kabinetas, akcentuoja kabineto galimybę atleisti ministrą pirmininką iš pareigų, tai, kad nesutarimai tarp ministrų yra sprendžiami kabinete ir pan.

⁴⁵ Craig P., Tomkins A. The executive and public law. Power and accountability in comparative perspective. - New York: Oxford university press, 2006. P. 19.

Kiti autoriai, kurie laikosi trečiosios pozicijos, mano, kad Britanijos vyriausybė nėra nei kabineto vyriausybė, nei ministro pirmininko vyriausybė. Kabinetas žinoma yra svarbi Britanijos vyriausybės dalis, tačiau jis nėra toks svarbus, kai kalbame apie vykdomosios politikos nustatymą. Dabartinės kabineto funkcijos yra: keitimasis informacija tarp vyresniųjų ministrų, ministrų solidarumo skatinimas, einamųjų problemų įtakojimas bei jų sprendimas, kai mažesnės ministrų grupės negali pasiekti sprendimo. Dabar kabinetas jau nėra vyriausybėje pats svarbiausias politikos nustatytojas. Tačiau tai nereiškia, kad politiką nustato vienas ministras pirmininkas ar politiniai patarėjai. Didžioji dalis vyriausybės politikos yra nustatoma nei kabineto, nei ministro pirmininko, bet mažose ministrų, patarėjų ir civilių tarnautojų grupėse, visiems dirbant kartu.

Priešingai nei ministras pirmininkas ar kabinetas, vyriausybės departamentai yra įkurti statutų ir prerogatyvos pagrindu. Vyriausybės departamentai gali būti įkuriami, panaikinami, reorganizuojami ministro pirmininko bet kuriuo metu. Daugumai vyriausybės departamentų vadovauja valstybės sekretoriai. Pagal įstatymus didžiausia Didžiosios Britanijos vykdomosios valdžios dalis ir yra vyriausybės departamentai.

Civiliai tarnautojai yra priimami tam, kad padėtų ministrų vyriausybei vystyti vyriausybės politiką ir tiektų viešas paslaugas. Civilinė tarnyba nėra politinė. Dauguma civilių tarnautojų yra susiję su paslaugų teikimu nei su politikos plėtra, vystymu. Reikia pastebėti, kad oficialaus teisinio apibrėžimo, kas tai yra civilis tarnautojas, nėra. Tai yra daugiau tradicijos dalykas. Tačiau civilio tarnautojo terminas minimas teisės aktuose. Civilį tarnautoją būtų galima apibrėžti kaip karūnos tarną, einantį kitas nei politines ar teisines pareigas.

Be einamųjų vyriausybės departamentų užduočių atlikimo bei viešųjų paslaugų administravimo, civiliai tarnautojai atlieka tam tikras funkcijas, turinčias konstitucinę reikšmę. Galima būtų išskirti sekančias funkcijas:

1. Patarti ministrams su politika susijusiais reikalais - ši funkcija susijusi su kalbų rašymu, atsakymų į parlamento klausimus ruošimu, teisės aktų rengimu. Teorijoje yra atskiriamos politinės konsultacijos, kurios neįeina į šių tarnautojų funkcijas, nuo vyriausybės konsultavimo. Tačiau praktikoje riba tarp jų gana neaiški.

2. Tvarkyti vyriausybės lėšų panaudojimą.

3. Priimti sprendimus konkrečiose bylose, kuriuos pagal teisės aktus priimti turi ministrai. Ši funkcija reiškia, kad tarnautojai paprastai atlieka ministrų funkcijas, priima sprendimus ministrų vardu.

4. Vykdyti vyriausybės departamento administravimą. Šią funkciją atlieka dauguma tarnautojų.

Kalbant apie vykdomąją valdžią reikėtų paanalizuoti jos atskaitomybę. Vykdomosios valdžios atskaitomybė gali būti trijų rūšių:

- politinė atskaitomybė;
- teisinė atskaitomybė;
- kitos atskaitomybės formos.

Šiame darbe yra aktualu išnagrinėti politinę atskaitomybę, todėl ją plačiau ir paanalizuosime.

Politinė atskaitomybė reiškia, kad vyriausybė gali dirbti tik tuo atveju, jei turi Bendruomenių rūmų pasitikėjimą. Kai tik ji šį pasitikėjimą praranda, turi atsistatydinti. Parlamento pasitikėjimą privalo turėti ne tik visa vyriausybė apskritai, bet ir kiekvienas ministras atskirai. Kiekvienas ministras privalo turėti pasitikėjimą tų parlamento rūmų, kurių narys jis yra. Kai ministras pasitikėjimą praranda, privalo atsistatydinti iš pareigų, nors parlamento nariu jis gali likti. Taigi politinė atskaitomybė gali būti dviejų rūšių:

- 1) kolektyvinė ir
- 2) individuali.

Panagrinėsime kiekvienos iš jų turinį, kurį aiškiai atskleidė J. Alder⁴⁶ bei A. Tomkins⁴⁷.

Kolektyvinė atskaitomybė yra taikoma kabinetui ir visiems vyriausybės ministrams. Kolektyvi atskaitomybė reiškia, kad:

- visi ministrai privalo būti lojalūs vyriausybės politikai, nepaisant to, ar jie yra asmeniškai su ja susiję ar nėra;
- visa vyriausybė privalo atsistatydinti, jei ji buvo panaikinta pasitikėjimo votumu Bendruomenių rūmuose;
- Kabineto ir vyriausybės reikalai turi būti konfidencialūs.

Pasitikėjimo votumas yra vienintelis būdas, kuriuo pasinaudodamas parlamentas gali įgyvendinti kolektyvinę atskaitomybę. Kai kuriais klausimais kolektyvios atskaitomybės nėra reikalaujama iš ministro pirmininko. Kolektyvi atskaitomybė yra labai svarbus vyriausybės kontrolės metodas, kuriuo yra sustiprinama ministro pirmininko galia bei vyriausybėje užtikrinamas slaptumas. Vyriausybės slaptumo principas reiškia, kad ministras neturi teisės atskleisti, kas buvo svarstoma kabinete arba negali atskleisti savo nesutikimo su kitų ministrų nuomone, nebent tik tuo atveju, jei jis atsistatydina. Kabinetas veikia per savo komitetus, subkomitetus ar neformalias ministrų grupes. Yra skiriami nuolatiniai komitetai ir *ad hoc* komitetai, kurie yra sudaromi tik tam tikriems klausimams spręsti. Kolektyvi kabineto atskaitomybė užtikrina tai, kad kabinetas yra saistomas komitetų sprendimų net ir tuo atveju kai tie sprendimai buvo apsvarstyti ne viso kabineto.

Individuali atskaitomybė yra atskirų ministrų atskaitomybė. Ji gali pasireikšti dvejopai:

⁴⁶ Alder J. Constitutional and administrative law. - London: Macmillan, 1994. P. 452.

⁴⁷ Craig P., Tomkins A. The executive and public law. Power and accountability in comparative perspective. - New York: Oxford university press, 2006. P. 355.

1. Kaip ministrų atsakomybė už visų oficialių aktų vykdymą jų departamentuose.
2. Kaip ministrų atsakomybė už civilių tarnautojų veiksmus.

Kalbant apie pirmąjį individualios atskaitomybės aspektą, ministrai yra atskaitingi parlamentui ta prasme, kad jie turi pateikti parlamentui išsamius, atvirus paaiškinimus dėl vyriausybės politikos bei priimtų sprendimų. Sakoma, kad ministras turi atsistatydinti, nepriklausomai nuo to, ar jis yra asmeniškai kaltas dėl to ar ne, kad jo departamente buvo padaryta kažkokia klaida. Tačiau praktikoje ši taisyklė nėra remiama ir ministrai paprastai atsistatydina tik tada, kai yra asmeniškai kalti dėl padarytų klaidų ir kai patiria žiniasklaidos bei politinį spaudimą. Be to, labai daug kas priklauso nuo dalyko svarbumo, nuo jo politinės reikšmės. Taigi nėra prasminga reikalauti ministrų atsistatydinimo visais atvejais be išimties.

Reikėtų pastebėti, kad ne visais vyriausybės veiklos atvejais ministrai yra atsakingi parlamentui. Pvz., ministrai gali atsisakyti paaiškinti tam tikrus klausimus, susijusius su nacionaliniu saugumu, viešu interesu ir kt.

Kalbant apie ministrų atskaitomybę ir civiliu tarnautojus, svarbu yra tai, kad ministrai gali vykdyti visas jiems įstatymų suteiktas galias per civilius tarnautojus savo departamente. Ministras asmeniškai pats gali nevykdyti jokių funkcijų, nebent įstatymas išimtinai reikalauja, kad tam tikrus veiksmus asmeniškai atliktų pats ministras. Tačiau teisiškai laikoma, kad sprendimą priėmė ministras, nors realiai jį priėmė civilis tarnautojas. Civiliai tarnautojai turi būti visiškai lojalūs ministrams ir politiškai neutralūs. Tai yra būtina, kadangi kitaip ministrų atskaitomybė parlamentui būtų nepagrįsta. Tradiciškai tarp parlamento ir civilių tarnautojų nėra jokio tiesioginio ryšio. Tarnautojai paklūsta ministrams, taip akcentuojant ministrų atskaitomybę parlamentui tiek už savo, tiek už tarnautojų sprendimus. Civiliai tarnautojai neturi konstitucinės atsakomybės. Jie yra karūnos tarnautojai. Vykdomąją valdžią įgyvendina karūnos ministrai, kurie ir yra atsakingi parlamentui. O tarnautojas yra atsakingas ministrui.

Priešingai nei Didžiojoje Britanijoje Vokietijoje vykdomosios valdžios samprata yra aiški ir vientisa. Tai reikėtų sieti su rašytinės konstitucijos buvimu, kurioje apibrėžtos vykdomosios valdžios dalys. Nors apskritai Vokietijos vykdomosios valdžios modelis yra panašus kaip ir Didžiojoje Britanijoje.

Vokietijoje vykdomąją valdžią vykdo federalinė vyriausybė (kabinetas) ir prezidentas. Vokietijos pagrindinio įstatymo 62 straipsnyje įtvirtinta, kad Kabinetą sudaro kancleris, kurio galias plačiau aptarsime kitoje darbo dalyje, ir federaliniai ministrai. Kabinetas yra atsakingas už vyriausybės reikalų tvarkymą. Kabinetui yra pavaldūs civiliai tarnautojai.

Pagrindinis įstatymas reglamentuoja ministrų skyrimo, atleidimo tvarką: „Federalinius ministrus federalinio kanclerio siūlymu skiria ir atleidžia federalinis prezidentas.“⁴⁸ Iš šios pagrindinio įstatymo nuostatos matome, kad federalinis kancleris, kaip ir Didžiosios Britanijos ministras pirmininkas, apsprendžia, kokia bus vyriausybės sudėtis, kurie asmenys bus vyriausybėje, kadangi ministrų paskyrimo procedūra yra formalumas. Parinktų ministrų kandidatūrų siūlymas prezidentui yra privalomas tiek skiriant ministrus, tiek juos atleidžiant. Prezidento galios yra reprezentatyvios, formalios. Federaliniai ministrai kaip ir federalinis kancleris, prieš pradėdami eiti pareigas turi prisiekti Bundestagai. Vokietijoje kaip ir Didžiojoje Britanijoje vykdomosios valdžios nariai tuo pačiu metu yra ir parlamento nariai.

Federalinių ministrų įgaliojimų pabaigos laiką reglamentuoja Pagrindinio įstatymo 69 straipsnio 2 dalis: „<...> federalinio ministro tarnyba pasibaigia visada, kai susirenka naujai išrinktas Bundestagas, o federalinio ministro taip pat visada, kai federalinis kancleris nustoja eiti savo pareigas.“⁴⁹ Vadinasi yra du federalinio ministro įgaliojimų pasibaigimo atvejai:

1. Naujai išrinkto Bundestago susirinkimas;
2. Federalinio kanclerio nustojimas eiti savo pareigų.

Pagrindinis įstatymas (65 straipsnis) išskiria tris labai svarbius vyriausybės principus:

1. Kanclerio politikos gairių principas
2. Kolegialumo principas
3. Ministrų autonomijos principas

Kanclerio politikos gairių principas reiškia, kad Kancleris yra vykdomosios valdžios galva, kuri nustato pagrindines politikos kryptis: „Federalinis kancleris nustato politikos kryptis ir yra už tai atsakingas.“⁵⁰ Yra autorių, kurie mano, jog kanclerio politikos gairių principas vyrauja kitų vyriausybės veiklos principų atžvilgiu, t. y. kolegialumo principo, bei ministrų autonomijos principo atžvilgiu.

Kolegialumo principas reiškia, kad kai federalinių ministrų nuomonė tam tikrais klausimais, apimančiais bendras valdymo sritis išsiskiria, federalinė vyriausybė tada priima sprendimą kolegialiai. Šis vyriausybės sprendimas turi visiems vyriausybės nariams privalomąją galią: „Jeigu federalinių ministrų nuomonės skiriasi, sprendimą priima federalinė vyriausybė. Federalinis kancleris vadovauja jų reikalams pagal federalinės vyriausybės priimtą ir federalinio prezidento patvirtintą reglamentą.“⁵¹ Reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad kolegialumo principas yra taikomas ne tik tada, kai išsiskiria federalinių ministrų nuomonės, bet ir tada, kai Pagrindiniame įstatyme yra nustatyta, kad sprendimas turi būti priimtas kolegialiai (pvz., Pagrindinio įstatymo 91

⁴⁸ Jarašiūnas E., Mesonis G. Užsienio šalių konstitucijos. - Vilnius: LTU, 2004. P. 61.

⁴⁹ Ten pat. P. 63.

⁵⁰ Jarašiūnas E., Mesonis G. Užsienio šalių konstitucijos. - Vilnius: LTU, 2004. P. 62.

⁵¹ Ten pat. P. 62.

straipsnis. Nepaprastoji vidaus padėtis). Tai reiškia, kad kancleris ir ministrai bendrai priima sprendimą dėl dalykų, turinčių visuotinę politinę svarbą. Kabineto sprendimai yra grindžiami daugumos principu. Jei ministrų nuomonės išsiskiria, sprendžia kancleris, kurį galima pavadinti pirmu tarp lygiųjų. Vadinasi, kolegialumo principas yra taikomas dviem atvejais:

1. Kai išsiskiria ministrų nuomonės;
2. Kai tai numato Pagrindinis įstatymas.

Ministrų autonomijos ar dar kitaip vadinamas žinybingumo principas reiškia, kad „federalinei vyriausybei priskirtos užduotys yra vykdomos ne bendrais, o atskirų ministrų sprendimais“⁵². Tai reiškia, kad kiekvienas ministras jam priskirtoje srityje veikia autonomiškai: „Atsižvelgdami į šias kryptis kiekvienas federalinis ministras savarankiškai vadovauja savo valdymo sričiai ir yra už ją atsakingas.“⁵³ Vadinasi, kancleris, kaip ir Didžiosios Britanijos ministras pirmininkas, negali kištis į ministro atsakomybės sferas. Kita vertus ministrai turi žiūrėti, kad jų priimami sprendimai neišeitų už nustatytų politikos krypties ribų. Daugelis ministrų dėl jų profesinės kompetencijos, visuomeninių santykių valdymo įgūdžių ir stiprios parlamento paramos yra pajėgūs susikurti sau stiprią poziciją.

Federalinė vyriausybė kaip ir Didžiosios Britanijos vyriausybė privalo turėti Parlamento (Bundestago) pasitikėjimą. Vokietijoje, priešingai nuo Didžiosios Britanijos, įdomu tai, kad parlamentas (Bundestagas) negali tiesiogiai pareikšti nepasitikėjimo vyriausybe ar atskiru ministru. Tiesioginis nepasitikėjimas gali būti pareikštas tik federaliniam kancleriui. Vokietijoje nepasitikėjimo kancleriu pareiškimo procedūra yra skirtinga nei kitose valstybėse. Ši procedūra vadinama konstruktyviuoju nepasitikėjimo votumu. Konstruktyvusis nepasitikėjimo votumas yra 1949 m. Vokietijos konstitucijos specifika. Tai reiškia, kad federalinis kancleris gali būti pašalintas iš pareigų tik Parlamento (bundestago) daugumos balsavimu, jeigu tuo pačiu metu į kanclerio vietą yra išrenkamas naujas asmuo.

Taigi, Vokietijos ir Didžiosios Britanijos vykdomųjų valdžių pobūdį ir specifinius bruožus lemia valstybėse susiformavusios teisės tradicijos bei valdymo forma. Didžioji Britanija yra anglosaksų teisės atstovė, čia vykdomąją valdžią sudaro monarchas, ministras pirmininkas, vyriausybė (visi ministrai) ir kabinetas (tik vyresnieji ministrai). Vokietija kontinentinės teisės atstovė, todėl jos federacinę vykdomąją valdžią sudaro prezidentas, kancleris, ir priešingai nei Britanijoje, tik vyriausybė, kuri vadinama kabinetu.

Parlamentinė Didžiosios Britanijos ir Vokietijos valdymo forma lemia dualistinį šių valstybių vykdomosios valdžios pobūdį, kur valstybės vadovas dalijasi vykdomąja valdžia su

⁵² Birmontienė T., Buišienė O., Jarašiūnas E. ir kt. Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą. - Vilnius: MRU, 2005. P. 120.

⁵³ Jarašiūnas E., Mesonis G. Užsienio šalių konstitucijos. - Vilnius: LTU, 2004. P. 62.

ministru pirmininku, tačiau jo galios yra simbolinės. Šioms valstybėms būdinga parlamentinė vyriausybė, kuriai būdingi šie ypatumai: parlamentas formuoja vyriausybę; vyriausybė turi teisę paleisti parlamentą; vyriausybė privalo atsistatydinti, jei netenka parlamento daugumos pasitikėjimo; ministrai yra ir parlamento, ir vyriausybės nariai. Mūsų nuomone, toks valstybių vykdomosios valdžios pobūdis turi šiuos privalumus – įgyvendinama vieningos valdžios idėja, todėl atsakomybė yra aiškiai apibrėžta, sprendimai priimami greitai ir efektyviai. Tačiau šie privalumai galioja tik tada, kai partijos remia jų pačių paskirtą vyriausybę.

4.2. Vyriausybės vadovai kaip pagrindinė valstybės valdžios institucijų sistemos dalis

Didžiojoje Britanijoje ir Vokietijos Federacinėje Respublikoje

Didžiosios Britanijos kaip ir Vokietijos ministras pirmininkas yra vykdomosios valdžios galva. Jis taip pat vykdo daugelį vykdomųjų funkcijų, kurios formaliai yra priskirtos monarchui. Pagal paprotį ministras pirmininkas bei kabinetas yra atskaitingas už savo veiksmus parlamentui, kurio nariais jie ir yra. Šiuo metu Didžiosios Britanijos ministru pirmininku yra Tonis Bleiras (priklauso darbo partijai), o Vokietijos – Angela Merkel (krikščionių demokratų partija).

Didžiosios Britanijos ministras pirmininkas yra svarbiausias monarcho patarėjas. Istoriskai vyriausias monarcho ministras galėjo užimti keletą pareigų: Lordo kanclerio, Kenterburgo arkivyskupo, Valstybės sekretoriaus ir pan. XVIII a. ministrų kabineto vadovas pradėtas vadinti ministru pirmininku, kartais vadinamas premjeru ar pirmuoju ministru. Šiomis dienomis ministras pirmininkas taip pat užima tam tikros srities ministro pareigas, paprastai valstybės išdo ministro.

Tuo tarpu Vokietijos ministras pirmininkas yra vadinamas kancleriu nuo pat šio posto atsiradimo dienos.

Didžiosios Britanijos ministrą pirmininką skiria monarchas, kuris pagal konstitucines konvencijas yra įpareigotas ministru pirmininku skirti asmenį, kuris yra partijos, turinčios daugumą Bendruomenių rūmuose, lyderis. Jei nei viena partija nesudaro daugumos, dvi ar daugiau partijų suformuoja koaliciją, kurių sutartinis lyderis yra skiriamas ministru pirmininku. Tačiau tokia situacija, kad nebūtų daugumos ir reikėtų formuoti koaliciją yra nelabai įtikėtina atsižvelgiant į Didžiosios Britanijos mažoritarinę santykinės daugumos rinkimų sistemą (the first past the post). Partija turinti daugumą tampa „Jos Didenybės Vyriausybe“, o sekanti didžiausia partija tampa „Jos Didenybės ištikima Opozicija“.

Vokietijoje kas keturi metai po rinkimų ir naujai išrinktų Bundestago narių susirinkimo, kancleris yra renkamas Bundestago narių balsų dauguma Federalinio prezidento siūlymu. Šis Bundestago narių balsavimas yra vienas iš nedaugelio atvejų, kada turi būti pasiektas visų naujai išrinktų Bundestago narių balsų dauguma, o ne paprasta balsų dauguma. Visų narių balsų dauguma yra reikalinga tam, kad būtų suformuota stabili vyriausybė. Išrinktą kandidatą turi paskirti federalinis prezidentas.

Jeigu Federalinio prezidento iškeltas kandidatas nėra išrenkamas, Bundestagas gali išrinkti savo kandidatą per 14 dienų. Jeigu rinkimai neįvyksta, vyksta naujas rinkimų turas, kuriame išrenkamas naujas kandidatas. Jeigu iškeltas kandidatas surenka balsų daugumą, federalinis prezidentas privalo jį paskirti. Jeigu išrinktas asmuo nesurenka daugumos balsų, tai prezidentas turi dvi galimybes: paskirti kandidatą arba paleisti Bundestagą. Nuo 1949 m. prezidento siūlomas kandidatas visada gaudavo reikalingą parlamento narių balsų daugumą. Kancleriu visada yra

renkamas kandidatas, priklausantis didžiausiai partijai, paprastai remiamas dviejų ar trijų partijų koalicijos.

Reikia pažymėti, kad britų ministras pirmininkas beveik visada vadovauja vienos partijos vyriausybei, kai tuo tarpu beveik visos Vokietijos vyriausybės nuo 1949 metų buvo koalicinės vyriausybės. Tai turi didelę reikšmę kalbant apie ministro pirmininko galias. Pagrindiniu įstatymu kancleriui priskirta kompetencija yra žymiai ribojama koalicinės politikos. Pagal pagrindinį įstatymą kancleris, taip pat kaip ir Didžiosios Britanijos ministras pirmininkas, turi teisę pasirinkti ministrus, t. y. suformuoti vyriausybę. Kancleris nustato ministrų skaičių bei apibrėžia jų kompetenciją ir įgaliojimų laiką. Pagal konstituciją, jis yra vyriausybės galva, nustatanti pagrindines vyriausybės politikos kryptis. Tačiau, kai vyriausybė yra koalicinė, taip pat ir koalicijos partneris sprendžia dėl ministrų postų paskirstymo tam tikriems asmenims. Taip kanclerio teisė formuoti vyriausybę yra apribojama. Atsižvelgiant į ministerijas užimtas koalicijos partnerio, „kanclerio principas“ yra apribojamas, o „departamentų principas“ įgyja didesnę svarbą. Apskritai koalicinės vyriausybės suvaržo politinio lyderio veiklą. Jos verčia kanclerį veikti kaip vadybininką, linkusį į kompromisus tam, kad būtų išsaugota koalicija. Kita vertus koalicija gali būti naudinga kancleriui. Koalicijos atkaklumas, gali tarnauti kaip pretekstas atsisakant tenkinti tam tikrus paties kanclerio partijos lūkesčius.

Didžiosios Britanijos ministro pirmininko, kaip ir Vokietijos kanclerio, kaip vadovo pareiga yra suformuoti vyriausybę, kuris įgytų Bendruomenių rūmų paramą. Jis apskritai koordinuoja kabineto ir skirtingų vyriausybės departamentų politikos ir veiklos kryptis, veikdamas kaip Jo Didenybės Vyriausybės „veidas“. Monarchas vykdo daugelį savo prerogatyvų ministro pirmininko patariamasis. Monarchas yra britų ginkluotųjų pajėgų vadas. Tačiau pagal ilgalaikę praktiką, papročius *de facto* ministrui pirmininkui suteikiama galia priimti sprendimus dėl britų pajėgų dislokavimo, paskirstymo.

Ministras pirmininkas turi plačius įgaliojimus skiriant asmenis į tam tikras pareigas. Daugeliu atvejų į tam tikras pareigas skiria monarchas, tačiau kandidatus parenka bei juos rekomenduoja ministras pirmininkas. Ministrai, slaptosios tarybos patarėjai, ambasadoriai, vyresnieji civiliai tarnautojai, aukštesni kariuomenės tarnautojai, svarbių komitetų ar komisijų nariai bei kiti tarnautojai yra parenkami bei atleidžiami ministro pirmininko. Be to, pero titulas, riterio vardas bei kiti vardai ar apdovanojimai yra suteikiami monarcho ministrui pirmininkui patariant. Kai kalbame apie vyresniųjų teisėjų skyrimą, ministro pirmininko siūlymas turi būti paremtas nepriklausomų institucijų rekomendacijomis. Kyla klausimas, ar monarchas gali įtakoti ministro pirmininko siūlymus. Monarcho įtakos apimtis nėra žinoma, tačiau greičiausiai tai priklauso nuo asmeninių ryšių tarp monarcho ir ministro pirmininko.

Apibendrinant Didžiosios Britanijos ir Vokietijos vyriausybės vadovų galią formuoti vyriausybę, galime teigti, kad teisiškai jie turi vienodas galias, tačiau įvertinus jas politiniu aspektu, Vokietijos kanclerio galia formuoti vyriausybę gali būti varžoma koalicijos partnerių, o britų ministras pirmininkas yra praktiškai nevaržomas.

Toliau išanalizuosime, vyriausybės vadovų įgaliojimų laiką ir kaip jis yra susijęs su ministro pirmininko, bei kanclerio dominavimu.

Didžiosios Britanijos ministro pirmininko įgaliojimų laikas yra siejamas su Bendruomenių rūmų narių įgaliojimų laiku. Parlamento maksimalus įgaliojimų laikas yra 5 metai, tačiau praktikoje dažnai monarchas, veikdamas ministro pirmininko siūlymu, jį atšaukia greičiau. Paprastai ministras pirmininkas pasirenka palankų jo partijai parlamento atšaukimo momentą. Nesvarbu dėl kokios priežasties parlamentas yra atšaukiamas (pasibaigus 5 metų terminui, ministro pirmininko pasirinkimu ar kt.), po to seka visuotiniai rinkimai. Jeigu po šių rinkimų ministro pirmininko partija praranda daugumą Bendruomenių rūmuose, ministras pirmininkas yra priverstas atsistatydinti.

Ministro pirmininko įgaliojimų pasibaigimas yra siejamas ne tik su pralaimėjimu visuotiniuose rinkimuose, bet ir su savo partijos Bendruomenių rūmuose pasitikėjimo pradimu. Vos tik ministras pirmininkas praranda Bendruomenių rūmų pasitikėjimą, jis turi moralinę pareigą atsistatydinti (tokiu atveju karalienė turi rasti kitą ministrą pirmininką, kuris turėtų rūmų pasitikėjimą) arba siūlyti monarchui sušaukti visuotinius rinkimus.

Vokietijos kanclerio įgaliojimų laikas kaip ir Didžiosios Britanijos ministro pirmininko yra siejamas su Bundestago įgaliojimų laiku: „Federalinio kanclerio <...> tarnyba pasibaigia visada, kai susirenka naujai išrinktas Bundestagas...“⁵⁵. Bundestagas yra renkamas kas ketveri metai.

Vokietijos kanclerio įgaliojimų pasibaigimas yra siejamas taip pat su konstruktyviuoju nepasitikėjimo votumu. Bundestagui išrinkus naują kanclerį, senasis kancleris yra atleidžiamas iš pareigų. Šia prasme Vokietijos kanclerio pozicija yra stipri, kadangi Bundestagas negali pašalinti kanclerio tiesiog pareikšdamas jam nepasitikėjimą, jis turi išrinkti naują kanclerį.

Lyginant konstitucines taisykles yra viena taisyklė, kuri aiškiai rodo, kad Vokietijos kanclerio padėtis turi mažiau privalumų nei Didžiosios Britanijos ministro pirmininko. Tai yra teisė paleisti parlamentą. Vokietijos kancleris neturi teisės paleisti parlamentą angliškoje prasme. Kancleris gali siūlyti federaliniam prezidentui paleisti Bundestagą tik pasinaudodamas pagrindinio įstatymo 68 straipsnyje numatyta procedūra. Jeigu Bundestagas nepareiškia pasitikėjimo kancleriu, federalinis prezidentas kanclerio siūlymu gali paleisti Bundestagą. Didžiojoje Britanijoje ministras pirmininkas gali siūlyti suverenui paleisti parlamentą bet kada, kai tai yra paranku jo partijai.

⁵⁵ Jarašiūnas E., Mesonis G. Užsienio šalių konstitucijos. - Vilnius: LTU, 2004. P. 63.

Lyginant Didžiosios Britanijos ir Vokietijos vyriausybės vadovų padėtį, reikia paminėti, kad buvimas Didžiosios Britanijos premjeru tam tikra prasme vis dar yra de facto pozicija, todėl premjero galios daugiau yra siejamos su papročiais, o ne su įstatymu. Premjero galios yra kildinamos tiek iš einančio pareigas asmens sugebėjimo paskirti savo kabineto kolegas, tiek iš karališkos prerogatyvos, kurią gali įgyvendinti tiesiogiai pats ministras pirmininkas arba karalienė ministrui pirmininkui patariant. Vokietijos kanclerio galios, priešingai nei Britanijos ministro pirmininko yra reglamentuotos Konstitucijoje.

Nors paskutiniaisiais metais nebuvo jokių kliūčių vykdant ministro pirmininko pareigas, oficialus ministro pirmininko statusas išlieka dviprasmiškas. Ministro pirmininko turimos galios nėra statutinės. Visi aktualūs einamieji šalies reikalai, biudžeto vykdymas yra realizuojami aiškiau apibrėžto kabineto narių, kuriuos veikti įgalioja parlamento aktai. Ministras pirmininkas turi vieną iš labiau apčiuopiamų pareigų, t. y. valstybės išdo ministro pareigos, tik už šių pareigų atlikimą jis gauna užmokestį.

Taigi tiek Didžiosios Britanijos ministras pirmininkas, tiek Vokietijos kancleris yra Kabineto galva, tačiau egzistuoja tam tikros jų galių ribos. Visų pirma jie yra tik pirmi tarp lygiųjų Kabinete (bent jau teoriškai). Ministro pirmininko, kanclerio galių apimtis Kabinete gali skirtis. Tam tikrais atvejais ministras pirmininkas, kancleris gali būti tik nominalus vadovas, t. y. vadovas be autoriteto, kai realiai galią savo rankose turi vienas ar keli asmenys. Ministrų pirmininkų, kanclerių galios yra didesnės ar mažesnės priklausomai nuo jų pačių energijos lygio, politinių įgūdžių arba išorinių aplinkybių.

Kai kurie autoriai pažymi, kad Didžiosios Britanijos ministro pirmininko galių kontrolė yra labai silpna, ypač tokiu laikotarpiu, kai nei parlamentas nei kabinetas nėra linkę ginčyti ministro pirmininko dominavimo. J. Alder⁵⁶ pažymi, kad be monarcho įsikišimo ir Bendruomenių rūmų atmetimo, daugiau nėra jokio formalaus mechanizmo ministro pirmininko, kaip vyriausybės galvos, galiai apriboti.

Ministro pirmininko galias taip pat riboja Bendruomenių rūmai, kurių paramą jis privalo turėti. Bendruomenių rūmai kontroliuoja ministro pirmininko galias per komiteto svarstymus ir klausimų laiką, savaitinį reiškinių, kuriame ministras pirmininkas privalo atsakyti į opozicijos lyderio bei kitų rūmų narių klausimus. Parlamento nariai gali eiti ministrų pareigas ir gali baimintis dėl pašalinimo iš šių pareigų, jeigu neremia ministro pirmininko. Partinė disciplina yra labai stipri. Parlamento narys gali būti pašalintas iš partijos dėl to, kad neremia vyriausybės tam tikrais svarbiais klausimais, tačiau tai nereiškia, kad asmuo turi atsistatydinti iš parlamento nario pareigų. Bendruomenių rūmų nustatomos ribos silpnėja, jeigu vyriausybės partija turi daugumą rūmuose.

⁵⁶ Alder J. Constitutional and administrative law. - London: Macmillan, 1994. P. 216.

Lordų rūmai žymiai mažiau riboja ministro pirmininko galias. Jie paprastai nesiekia oponuoti nei vienai vyriausybės priemonei, kurią ji prižada rinkimų manifeste. Perai (lordų rūmų nariai) yra renkami Suvereno, ministrui pirmininkui patariant. Siekdamas, kad būtų išrinkta dar keletas naujų perų, ministras pirmininkas gali užpildyti Lordų rūmus naujais nariais, paremdamas juos.

Atitinkamai Vokietijos kanclerio galias riboja Bundestagas, kurio pasitikėjimą jis privalo turėti. Bundestagas gali iš kiekvieno vyriausybės nario pareikalauti dalyvauti posėdžiuose.

Kanclerio galios yra ribojamos ir Bundesrato. Federalinės vyriausybės nariai pareikalavus, turi pareigą dalyvauti posėdžiuose bei teikti naujausią informaciją apie reikalų tvarkymą.

Didžiosios Britanijos ministro pirmininko vaidmuo, jo galios per paskutinius penkiolika metų labai keitėsi. Dominuojančio sprendimus priimančio kabineto vaidmuo laipsniškai perėjo į ministro pirmininko dominavimą. Tonio Bleiro vyriausybėje daugelis šaltinių teigė, kad sprendimų priėmimas yra susitelkęs aplink T. Bleirą, o kabinetas daugiau nedalyvauja sprendimų priėmime.

Vokietijai kaip ir Didžiąjai Britanijai yra būdingas kanclerio dominavimas kabineto ir koalicijos atžvilgiu. Tai yra vadinama „kanclerio demokratija“. Dabartinė Vokietijos kanclerė Angela Merkel daugelio yra lyginama su buvusia britų ministre pirmininke Margaret Thatcher. Angela Merkel vadinama Vokietijos „geležine ledi“. Tačiau politologai mano, kad Vokietijos kanclerė negali būti lyginama su Didžiosios Britanijos premjere, kadangi dėl Vokietijos politinės struktūros jai negali būti priskiriamas stipraus lyderio vaidmuo. Be to, jai trūksta vieningos Krikščionių demokratų sąjungos paramos bei charizmos, kas buvo M. Thatcher raktas į sėkmę.

Taigi, ministro pirmininko Britanijoje bei kanclerio Vokietijoje dominavimą lemia:

- Parlamento paramos turėjimas.
- Teisė skirti ir atleisti visus vyriausybės ministrus taip pat skirti asmenis į kitus svarbius postus.
- Kabineto darbotvarkės kontrolė, jo sprendimų formulavimas.
- Teisė siūlyti paleisti parlamentą.
- Atskirų ministrų jėgų sukoncentravimas į jų departamentų reikalus.

Pagrindinės Didžiosios Britanijos ministro pirmininko ir Vokietijos kanclerio galių ribos susiję su „stabdžiais ir atsvaromis“, kurios sulaiko juos nuo savavališko galių naudojimo:

- Teisė skirti ministrus gali būti ribojama partijos ir koalicijos sprendimais.
- Atskiro ministro pirmininko bei kanclerio departamento nebuvimas.
- Parlamento paramos praradimas.
- Negalėjimas primesti savo valios vieningam Kabinetui, kuris turi žymią parlamento paramą.

Taigi, tiek Didžiosios Britanijos ministras pirmininkas, tiek Vokietijos kancleris yra vykdomosios valdžios galva, kuri formuoja vyriausybę, bei nustato pagrindines politikos gaires. Tačiau Vokietijos kanclerio padėtis valstybės valdžių institucijų sistemoje yra ne tokia stipri, kaip Didžiosios Britanijos ministro pirmininko, kadangi jo veiksmus varžo koalicinė politika ir jis yra priklausomas nuo parlamente veikiančių partijų.

5. TEISMINĖS VALDŽIOS NEPRIKLAUSOMUMAS DIDŽIOJOJE BRITANIJOJE IR VOKIETIJOS FEDERACINĖJE RESPUBLIKOJE

Pagal Š.L. Monteskje pateiktą valdžių padalijimo modelį teisminė valdžia yra atskira nuo įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių ir veikia nepriklausomai nuo jų. Šis teisminės valdžios nepriklausomumo principas yra būdingas tiek Didžiajai Britanijai, tiek ir Vokietijai. Šioje darbo dalyje panagrinėsime, kaip šis principas pasireiškia kiekvienoje iš šių valstybių.

Didžiojoje Britanijoje yra pripažįstama teisminės valdžios nepriklausomumo principo svarba, tačiau nėra visiškai aišku, ką šis principas iš tikrųjų reiškia.

Reikia pastebėti, kad Didžiosios Britanijos konstitucijoje valdžių padalijimo principo, kiek tai susiję su teismine valdžia, laikomasi kur kas labiau nei tada, kai kalbama apie įstatymų leidžiamąją bei vykdomąją valdžias. Pvz., teisėjas, tiek aukščiausio teismo, tiek apygardos, negali sėdėti Bendruomenių rūmuose. Rūmų taisyklės aiškiai riboja parlamento nario laisvę kritikuoti teisminę valdžią, aptarti bylas, kurios yra nagrinėjamos teisme, daryti įtaką teisėjų sprendimams. Tačiau tai nereiškia, kad teisminės valdžios nepriklausomumas yra visiškai garantuojamas. Dauguma priemonių, ypač nuostatos, susiję su teisėjų skyrimu, yra mažiau efektyvios nei kitų šalių konstitucijose. Taigi teisminės valdžios atskyrimas nuo kitų dviejų valdžios grandžių Didžiosios Britanijos konstitucijoje yra labai ryškus. Kai tuo tarpu įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios galios yra persipynę ta prasme, kad vyriausybės nariai sėdi parlamente ir per valdančiąją partiją gali efektyviai kontroliuoti įstatymų leidžiamąją valdžią.

Konstitucijose yra mėginama garantuoti teisminės valdžios nepriklausomybę įvairiais būdais. Vokietijos Pagrindinis įstatymas (97 straipsnis) labai aiškiai įtvirtina teisminės valdžios nepriklausomumo principą: "Teisėjai yra nepriklausomi ir klauso tik įstatymo."⁵⁷

Europos šalių konstitucijose yra siekiama užtikrinti, kad skiriant teisėjus būtų išvengta politinio spaudimo, panaikinant vieno asmens teisę skirti teisėjus. Paprastai formuojant teisminę valdžią dalyvauja keletas narių.

Vokietijoje konstitucinio teismo teisėjai yra renkami abiejų parlamento rūmų. Pusę konstitucinio teismo teisėjų renka Bundestagas, o kitą pusę Bundesratas. Teisėjai yra išrenkami, kai už juo nubalsuoja 2/3 arba Bundestago arba Bundesrato narių.

Aukščiausiojo teismo bei kitų teismų teisėjus skiria už atitinkamą sritį atsakingas federalinis ministras kartu su teisėjų rinkimo komisija. Rinkimo komisija yra sudaryta iš federalinių žemių ministrų, atsakingų už atitinkamas sritis ir iš tokio pat Bundestago išrinktų narių skaičiaus.

⁵⁷ Jarašiūnas E., Mesonis G. Užsienio šalių konstitucijos. - Vilnius: LTU, 2004. P. 79.

Didžiojoje Britanijoje tokių nuostatų nėra. Britų aukštasis teismas bei apygardų teisėjai yra renkami Lordo kanclerio (Kabineto nario). Apeliacinio teismo bei Lordų rūmų teisėjai yra parenkami ministro pirmininko.

Kitas svarbus aspektas kalbant apie teisminės valdžios nepriklausomumo principą yra taip vadinamas nesuderinamumo principas, kuris reiškia, kad pagal valdžių padalijimo modelį asmuo gali vykdyti tik vieną iš trijų valdžios funkcijų. Tarkim ministras negali būti tuo pat metu ir teisėjas.

Vokietijoje šio principo yra griežtai laikomasi. Pvz., Konstitucinio teismo teisėjai eidami teisėjo pareigas negali eiti jokių kitų pareigų, išskyrus dėstymą universitete. Jie negali būti Bundestago, Bundesrato, federalinės vyriausybės ar federalinių žemių institucijos nariais.

Šiuo požiūriu Didžiojoje Britanijoje tvarka yra ne tokia griežta. Čia reiktų paminėti Lordo kanclerio padėtį, kurią G. Slapper ir D. Kelly apibūdina kaip poziciją - anomaliją⁵⁸. Lordas kancleris tuo pačiu metu vykdo tris funkcijas:

- 1) jis yra kabineto narys, turintis teisę skirti teisėjus;
- 2) jis yra Lordų rūmų Spikeris;
- 3) jis taip pat yra teisėjas Lordų rūmuose.

Tai reiškia, kad Lordas kancleris tuo pačiu metu atlieka tris funkcijas, kurios priskiriamos skirtingoms valdžios grandims. Tai yra aiškus nesuderinamumo principo pažeidimas.

Teisminės valdžios nepriklausomumui nuo kitų valdžios grandžių turi reikšmės ir teisėjų kadencijos laikas. Teisėjai turi būti skiriami protingam laikui ir turi būti apsaugoti nuo savavališko pašalinimo iš pareigų.

Vokietijoje federalinio konstitucinio teismo teisėjai yra skiriami 12 metų terminui ir nėra numatyta galimybės juos pakeisti. Teisėjai gali būti atleisti ar perkelti į kitas pareigas tik teismo sprendimu. 12 metų terminas yra pakankamai ilgas laikas suformuoti teisminės valdžios nepriklausomumą.

Didžiojoje Britanijoje aukštesnieji teisėjai eina savo pareigas tol, kol nepriekaištingai elgiasi. Taigi teisėjų įgaliojimų terminas čia nėra apibrėžtas, tačiau karalienė gali pašalinti juos iš pareigų abiejų parlamento rūmų siūlymu. Teisėjai pagal šią konvenciją gali būti pašalinti tik už labai šiurkštų pažeidimą tarnyboje. Tačiau nuo 1830 metų nei vienas teisėjas nebuvo pašalintas iš pareigų pasinaudojant šia procedūra.

Kitų teisėjų nepriklausomumo apsauga kiek tai susiję su jų įgaliojimų laiku, yra kur kas menkesnė nei aukštesniųjų teisėjų. Apygardos teismų teisėjai, karūnos teismo teisėjai gali būti paleisti Lordo kanclerio dėl nesugebėjimo dirbti ar blogo elgesio. Taikos teisėjai gali būti paleisti bet kuriuo metu.

⁵⁸ Slapper G., Kelly D. English legal system. - London: Cavendish Publishing Limited, 1995. P. 125.

Teisminės valdžios nepriklausomumo principas reikalauja, ne tik, kad konstitucijoje būtų nuostatos, susiję su teisėjų skyrimu ir atleidimu, kurios apsaugotų teisminę valdžią nuo politinės įtakos, konstitucijoje taip pat turėtų būti apibrėžta teismų kompetencija. Kadangi priešingu atveju, įstatymų leidžiamoji ar vykdomoji valdžia galės įkurti specialius tribunolus, kurie nagrinės tam tikras bylas, kurių nagrinėjimas paprastai priskiriamas bendros kompetencijos teismams. Specialiųjų tribunolų nariai būtų skiriami šališkai, remiantis politiniais sumetimais. Dėl minėtų priežasčių, remiantis valdžių padalijimo principu, konstitucija teismines funkcijas turėtų priskirti nepriklausomiems teismams. Bet čia kyla klausimas, kokias funkcijas turėtume laikyti teisminėmis funkcijomis?

Doktrinoje laikoma, kad nepriklausomi teismai turi galią priimti sprendimus konkrečiose bylose dėl teisės klausimų, net ir tais atvejais, kai parlamentas nustato, jog tam tikras klausimas pirmiausiai turi būti sprendžiamas administracinio tribunolo ar kitos institucijos. Tradiciškai baudžiamosios ir civilinės bylos yra sprendžiamos teismų. Būtų klaida šias nepriklausomas teismines galias priskirti administracinei valdžiai, tribunolams, kadangi šios institucijos yra glaudžiai susiję su vykdomąja valdžia. Didžiojoje Britanijoje kur valdžių padalijimo principas į pirmą vietą užleidžia parlamento viršenybės principą, tokia situacija yra galima. Čia parlamento statutu teisminės galios gali būti perduotos kitoms institucijoms. Bet netgi šioje šalyje teisė kreiptis į teismą yra konstitucinė teisė. Teisėjai nepaisytų tokio įstatymo, kuris atimtų šia konstitucinę teisę. Teismai šiai teisei suteikia viršenybę dėl to, kad taip yra išlaikoma teisminės galios, kaip atsvaros kitoms valdžios grandims, svarba.

Konstitucijos paprastai neapibrėžia, teisminės valdžios apimties. Jose nebūna nuostatų, kurios bylos turėtų būti nagrinėjamos tribunolų ar kitų institucijų ir kurios bylos neturėtų būti nagrinėjamos teismų, kadangi jos yra per daug politinės. Šie klausimai turi būti sprendžiami netgi Didžiojoje Britanijoje, kur teismai turi nagrinėti bylas, nepaisant to, kad nėra konstitucijos teksto. Vokietijoje priešingai, nei Britanijoje Pagrindinio įstatymo 92 straipsnis aiškiai nustato, kad teisminę valdžią vykdo teisėjai, o 101 straipsnis įtvirtina draudimą steigti nepaprastuosius teismus ir atimti iš teismų teisę spręsti ginčus. Konstitucinis teismas pats turi teisę spręsti dėl teisminės valdžios galių apimties. Jis yra pasisakęs, kad tradiciškai teismai sprendžia civilines ir baudžiamąsias bylas.

Reikia pažymėti, kad yra tam tikri klausimai, kurių teismai nelinkę spręsti, kadangi tai yra daugiau politiniai klausimai. Pvz., Anglijos teismai nėra linkę nagrinėti ne Britanijos subjektų veiksmų, kadangi tai yra vykdomosios valdžios sritis, susijusi su užsienio politika. Teismai taip pat nenagrinėja klausimų, susijusių su prerogatyvos įgyvendinimu. Prerogatyvos, tokios kaip sutarčių sudarymas, šalies apsauga, apdovanojimų teikimas, parlamento paleidimas, ministrų skyrimas ir kt.,

negali būti teismų nagrinėjamos dėl jų kilmės, turinio. Praktikoje, nagrinėjant bylas teismams yra sunku nubrėžti griežtą aiškią liniją tarp teisminių klausimų ir ne teisminių.

Kai kurie autoriai mano, kad teismams sprendžiant politinius, ne teisminius klausimus, yra nepageidaujama, kad teismai priimtų priešingą įstatymų leidžiamajai bei vykdomajai valdžiai sprendimą. Tačiau šiai nuomonei nereikėtų pritarti, teismai turėtų apsaugoti pagrindines žmogaus teises ir laisves, netgi tuo atveju, kai jų sprendimai prieštarauja daugumos nuomonei ir gali sudaryti įspūdį, jog siekiama susilpninti kitą valdžios grandį. Taigi, teisminis peržiūrėjimas yra būtinas siekiant apsaugoti nuo savavališkų vyriausybės veiksmų.

Taigi teismai turėtų patys apibrėžti teisminės valdžios apimtį. Teismai turėtų ginti asmenų teisę kreiptis į teismą dėl neteisėtų įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios veiksmų, ypač kai tai pažeidžia pagrindines žmogaus teises.

Taigi teisminės valdžios nepriklausomumas Didžiojoje Britanijoje ir Vokietijoje – tai teisminės valdžios atskyrimas nuo kitų dviejų valdžios grandžių – įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios. Abiejose valstybėse teismai yra nepriklausomi, tačiau jų nepriklausomybė nėra absoliuti, kadangi teisėjų skyrime dalyvauja įstatymų leidžiamoji bei vykdomoji valdžia, teisėjų įgaliojimai yra skiriami tam tikram terminui.

IŠVADOS

1. Valstybės valdžios institucijų sistema – tai valstybės valdžios institucijų visuma, institucijų išdėstymas remiantis tokiais kriterijais, kaip valdžių padalijimas, kompetencija, formavimo būdas, veikimo būdas ir kt. Valdžių padalijimo kriterijaus pasirinkimas reiškia, kad šiame darbe valstybės valdžios institucijų sistema suprantama ne kaip visų valstybės valdžios institucijų, o tik kaip aukščiausios valstybės valdžios institucijų visuma, kurią sudaro įstatymų leidžiamoji, vykdomoji, bei teisminė valdžia.

2. D. Lokas buvo pirmasis, suformavęs valdžių padalijimo teoriją, kuriai būdinga įstatymų leidžiamosios valdžios atskyrimas nuo vykdomosios bei federacinės valdžių, teisminės valdžios neišskyrimas kaip atskiros valdžios, o jos priskyrimas prie vykdomosios, įstatymų leidžiamosios valdžios dominavimas kitų valdžių atžvilgiu. O Š. L. Monteskje tik pakoregavo jau suformuotą valdžių padalijimo teoriją, atskirdamas teisminę valdžią nuo vykdomosios ir nesuteikdamas viršenybės nei vienai iš valdžių. Amerikiečiai visiškai išbaigė valdžių padalijimo teoriją, sukurdami “stabdžių ir atsvarų” sistemą. Valdžių padalijimo principo turinio formavimasis ir kitimas tiesiogiai įtakojo aukščiausiųjų valstybės valdžios institucijų sistemos sampratą.

3. Tiek Vokietijai, tiek Didžiajai Britanijai yra būdingas dviejų rūmų parlamento egzistavimas. Tačiau tarp šių valstybių parlamentų yra keletas esminių skirtumų: bikameralizmo rūšis, žemųjų rūmų narių skyrimas ir jiems suteikiamas mandatas, žemųjų rūmų įtaka įstatymų leidyboje. Šie skirtumai rodo, kad pagrindinis dviejų rūmų parlamento tikslas Vokietijoje – žemių interesų atstovavimas, o Didžiojoje Britanijoje – leidžiamų aktų kokybės gerinimas. Skiriasi Bundestago ir Bendruomenių Rūmų rinkimų sistemos. Didžiosios Britanijos mažoritarinės rinkimų sistemos privalumai: užkertamas kelias į valdžią smulkioms partijoms, formuojamas stabilus parlamentas. Vokietijoje rinkimų sistema slepia susiskaldymo parlamente pavojų – daug partijų viena kitą blokuoja, kyla sunkumai sudarant vyriausybę, dalijantis svarbiausius postus, nė viena partija neturi parlamente absoliučios daugumos vietų, tenka sudaryti daugiapartinius kabinetus.

4. Parlamento viršenybė – tai neribojama parlamento galia leisti įstatymus ir nebuvimas kitos institucijos, turinčios šią galią. Parlamento viršenybės doktrina yra pagrindinis Didžiosios Britanijos konstitucijos principas, kuris nebūdingas Vokietijai. Parlamento viršenybės doktrina Didžiojoje Britanijoje lemia tai, kad parlamentas tampa pirmąja institucija aukščiausiųjų valstybės valdžios institucijų sistemoje, dominuojančia įstatymų vykdomosios ir teisminės valdžios atžvilgiu. Parlamento viršenybės nebuvimas Vokietijoje, konstitucijos viršenybės principo vyravimas ir platus konstitucinio teismo įgaliojimai lemia aukščiausios valstybės valdžios institucijų sistemos pakitimus ir jos skirtumus nuo Didžiosios Britanijos - šalia įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžios atsiranda konstitucinis teismas kaip ketvirtoji savarankiška valdžia.

5. Vokietijos Federacinės Respublikos ir Didžiosios Britanijos vykdomųjų valdžių pobūdį ir specifinius bruožus lemia valstybėse susiformavusios teisės tradicijos bei valdymo forma. Didžioji Britanija yra anglosaksų teisės atstovė, čia vykdomąją valdžią sudaro monarchas, ministras pirmininkas, ir vyriausybė (visi ministrai) ir kabinetas (tik vyresnieji ministrai). Vokietija kontinentinės teisės atstovė, todėl jos federacinę vykdomąją valdžią sudaro prezidentas, kancleris, ir priešingai nei Britanijoje, tik vyriausybė, kuri vadinama kabinetu. Dėl parlamentinės valdymo formos Didžiajai Britanijai ir Vokietijai būdingas dualistinis vykdomosios valdžios pobūdis, kur valstybės vadovas dalijasi vykdomąja valdžia su ministru pirmininku, tačiau valstybės vadovo galios yra simbolinės, bei parlamentinė vyriausybė. Toks valstybių vykdomosios valdžios pobūdis turi šiuos privalumus – įgyvendinama vieningos valdžios idėja, todėl atsakomybė yra aiškiai apibrėžta, sprendimai priimami greitai ir efektyviai. Tačiau šie privalumai galioja tik tada, kai partijos remia jų pačių paskirtą vyriausybę.

6. Tiek Didžiosios Britanijos ministras pirmininkas, tiek Vokietijos kancleris yra vykdomosios valdžios galva, kuri formuoja vyriausybę, bei nustato pagrindines politikos gaires. Tačiau Vokietijos kanclerio padėtis valstybės valdžių institucijų sistemoje yra ne tokia stipri, kaip Didžiosios Britanijos ministro pirmininko, kadangi jo veiksmus varžo koalicinė politika ir jis yra priklausomas nuo parlamente veikiančių partijų.

7. Teisminės valdžios nepriklausomumas Didžiojoje Britanijoje ir Vokietijoje – tai teisminės valdžios atskyrimas nuo kitų dviejų valdžios grandžių – įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios. Abiejose valstybėse teismai yra nepriklausomi, tačiau jų nepriklausomybė nėra absoliuti, kadangi teisėjų skyrime dalyvauja įstatymų leidžiamoji bei vykdomoji valdžia, teisėjų įgaliojimai yra skiriami tam tikram terminui.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Specialioji literatūra:

1. Alder J. Constitutional and administrative law. - London: Macmillan, 1994.
2. Barendt E. An introduction to constitutional law. - New York: Oxford university press, 1998.
3. Barnett H. Constitutional and administrative law. - London: Cavendish publishing, 2004.
4. Bendorienė A., Bogušienė A., Dagyte E. ir kt. Tarptautinių žodžių žodynas. - Vilnius: Alma litera, 2004.
5. Birmontienė T., Buišienė O., Jarašiūnas E. ir kt. Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą. - Vilnius: MRU, 2005.
6. Bradley A. W., Ewing K. D. Constitutional and administrative law. - London: Longman, 2003.
7. Burgess John W. Political science and comparative constitutional law. - New York: Villiams S.Hein & Co., inc. Buffalo, 2000.
8. Carroll A. Constitutional and administrative law. - London: Longman, 2003.
9. Craig P., Tomkins A. The executive and public law. Power and accountability in comparative perspective. - New York: Oxford university press, 2006.
10. Dicey. A. V. Konstitucinės teisės studijų įvadas. - Vilnius: Eugrimas, 1998.
11. Favoreu L. Konstituciniai teismai. - Vilnius: Garnelis, 2001.
12. Mesonis G. Valdžių padalijimo teorija ir jos įgyvendinimo modeliai: kriterijų kokybės problema // Jurisprudencija. 2004, Nr. 53. P. 5 - 18.
13. Šinkūnas H. Valdžių padalijimo principas ir teisminės valdžios vieta valdžių padalijimo sistemoje // Teisė. 2003, Nr. 49. P. 113 - 123.
14. Youngs R. English, French & German comparative law. - London: Cavendish Publishing Limited, 1998.
15. Jarašiūnas E., Mesonis G. Užsienio šalių konstitucijos. - Vilnius: LTU, 2004.
16. Lane Jan- Erik. Konstitucija ir politikos teorija. - Kaunas: Naujasis lankas, 2003.
17. Claus L. Montesquieu's mistakes and the true meaning of separation // Oxford journal of legal studies. 2005, No 3. P. 419 – 451.
18. Maddex R. L. Constitutions of the world. - Washington: CQ Press, 2001.
19. Cohn M. Medieval chains, invisible inks: on non - statutory powers of executive // Oxford journal of legal studies. 2005, No 3. P. 97 - 122.

20. Mesonis G. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste. - Vilnius: LTU, 2003.
21. Monteskie Š. L. Apie įstatymų dvasią. - Vilnius: Mintis, 2004.
22. Murray P. L., Sturmer R. German civil justice. - Durham: Carolina academic press, 2004.
23. Craig P. P. Legislative intent and legislative supremacy: a reply to profesor Allan // Oxford journal of legal studies. 2004, No 4. P. 585- 596.
24. Pumputis A., Paksas A., Vaišvila A ir kt. Konstitucingumas ir pilietinė visuomenė. – Vilnius: LTU, 2003.
25. Romeris M. Valstybė. - Vilnius: Pradai, 1995. T.2. P.412.
26. Slapper G., Kelly D. English legal system. - London: Cavendish Publishing Limited, 1995.
27. Allan T. R. S. Legislative supremacy and legislative intent: a reply to profesor Craig // Oxford journal of legal studies. 2004, No 4. P. 563 - 583.
28. Vaitiekienė E., Vidrinskaitė S. Lietuvos konstitucinės teisės įvadas. - Vilnius: Justitia, 2001.
29. Vaitkevičiūtė V. Tarptautinių žodžių žodynas. - Vilnius: Žodynas, 1999.
30. Vaitkevičiūtė V. Tarptautinių žodžių žodynas. - Vilnius: Žodynas, 2000.
31. Рои О. М. Система государственного и муниципального управления. - Санкт Петербург: Питер, 2005. И. 2.
32. Чиркин В. Е. Государствоведение. - Москва: Юрист, 2000.

Internetiniai puslapiai:

33. http://enbv.narod.ru/tewt/pravo/theory/gos_i_pr/str/07.html/; prisijungimo laikas: 2006-04-30
34. Правовая онтология политики:
<http://www.legislature.ru/books/ontolog/part5.html/#5part1>; prisijungimo laikas: 2006-04-30
35. <http://www.mipt.ru/study/diff/nadydin/part1/glava2.html>; prisijungimo laikas: [2006-04-30](#)
36. German Bundestag: http://www.bundestag.de/htdocs_e/index.html; prisijungimo laikas: 2006-10-14
37. United Kingdom Parliament: <http://www.parliament.uk/about/how/laws.cfm>; prisijungimo laikas: 2006-10-14
37. United Kingdom Government: <http://www.direct.gov.uk/Homepage/fs/en>; prisijungimo laikas: 2006-10-15

38. Federal Government:

<http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/EN/Homepage/home.html>; prisijungimo laikas: 2006-10-15

39. Teisinė tvarka Vokietijoje:

http://ec.europa.eu/civiljustice/legal_order/legal_order_ger_lt.htm; prisijungimo laikas: 2006-12-05

40. Bundestag:

<http://www.answers.com/topic/bundestag-1>; prisijungimo laikas: 2006-12-05

41. Pusiau prezidentizmas: pliusai ir minusai:

http://www.valsty.be/?name=university&do=o_theme&oId=1&oType=university&fld=13&id=22; prisijungimo laikas: 2006-12-05

42. What is the Difference Between a Parliamentary and Presidential System of Government?:

<http://www.wisegeek.com/what-is-the-difference-between-a-parliamentary-and-presidential-system-of-government.htm>; prisijungimo laikas: 2006-12-06

43. Belaukiant perversmo (?): institucinio pasirinkimo įtaka demokratijos stabilumui Lietuvoje ir Latvijoje:

<http://www.geocities.com/Vykintas/lp.html>; prisijungimo laikas: 2006-12-06

44. Федеральный канцлер и правительство:

http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/ru/political-system/main-content-04/the-federal-chancellor-and-the-government.html?no_cache=1&sword_list%5B0%5D=%D1%84%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B9&sword_list%5B1%5D=%D0%BA%D0%B0%D0%BD%D1%86%D0%BB%D0%B5%D1%80; prisijungimo laikas: 2006-12-06

45. Как устроена Германия: политическая система:

<http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,1157269,00.html>; prisijungimo laikas: 2006-12-06

46. ИНФОРМАЦИЯ О ГЕРМАНИИ:

<http://www.euroestate.ru/index-ger.htm>; prisijungimo laikas: 2006-12-06

47. Introduction: Principles of the Westminster Model of Parliamentary Democracy:

http://www.athabascau.ca/govn/parliamentary_democracy/chapters/index.html; prisijungimo laikas: 2006-12-06

48. Prime Minister:

<http://www.ozpolitics.info/inst/pm.htm>; prisijungimo laikas: 2006-12-06

Raktiniai žodžiai: valstybė, valdžia, institucija

Santrauka

Šio darbo objektas – Valstybės valdžios institucijų sistemos Didžiojoje Britanijoje ir Vokietijoje.

Prieš pradėdant nagrinėti Didžiosios Britanijos ir Vokietijos institucijas, darbe apibrėžiama valstybės valdžios institucijų sistemos samprata. Valstybės valdžios institucijų sistema – aukščiausios valstybės valdžios institucijų visuma, kurią sudaro įstatymų leidžiamoji, vykdomoji, bei teisminė valdžia.

Toliau yra analizuojamas valdžių padalijimo principo turinys ir jo ryšys su aukščiausių valstybės valdžios institucijų sistema. Pirmasis valdžių padalijimo doktriną suformavo D. Lokas, pagal kurią valstybės valdžios institucijų sistemą sudarė įstatymų leidžiamoji, įstatymų vykdomoji ir federacinė valdžios. Valdžių padalijimo doktriną pakoregavo Š. L. Monteskjė, pagal kurią aukščiausių valstybės valdžių institucijų sistemą sudarė įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžios. Amerikiečiai sukūrė stabdžių ir atsvarų sistemą nekeisdami valstybės valdžios institucijų sistemos sampratos.

Darbe taip pat analizuojama dviejų rūmų parlamentai ir parlamento viršenybės doktrinos samprata Didžiojoje Britanijoje bei Vokietijoje. Nors abiem valstybėms yra būdingi dviejų rūmų parlamentai, tačiau tarp parlamentų yra šie skirtumai: bikameralizmo rūšis, žemųjų rūmų narių skyrimas ir jiems suteikiamas mandatas, žemųjų rūmų įtaka įstatymų leidyboje. Didžiojoje Britanijoje parlamentas yra suverenus, o Vokietijai parlamento viršenybės doktrina nėra būdinga. Šioje valstybėje vyrauja Konstitucijos viršenybės principas.

Ketvirtoje darbo dalyje lyginama Didžiosios Britanijos ir Vokietijos vykdomoji valdžia, t. y. vykdomosios valdžios pobūdis ir specifiniai bruožai bei vyriausybės vadovai kaip pagrindinė nagrinėjamos sistemos dalis. Abiem valstybėms yra būdingas dualistinis vykdomosios valdžios pobūdis bei parlamentinė vyriausybė. Didžiosios Britanijos premjeras užima centrinę vietą šios valstybės institucijų sistemoje, o Vokietijos kanclerio veikla yra ribojama koalicinės politikos.

Paskutinėje darbo dalyje nagrinėjamas teisminės valdžios nepriklausomumas Didžiojoje Britanijoje ir Vokietijoje. Šiose valstybėse teismai yra nepriklausomi, tačiau jų nepriklausomybė nėra absoliuti, kadangi teisėjų skyrime dalyvauja įstatymų leidžiamoji bei vykdomoji valdžia, teisėjų įgaliojimai yra skiriami tam tikram terminui.

Keywords: state, authority, institution

The systems of the state institutions in Great Britain and Federal Republic of Germany

Summary

The object of this topic – the systems of the state institutions in Great Britain and Germany.

Before starting to investigate the institutions of Great Britain and Germany, there is defined the concept of the systems of the state institutions. The systems of the state institutions-the whole of the highest state institutions, which consists of legislative, executive and judicial powers.

Further there are analyzed the concept of the separation of powers and its' relations with the system of the highest state institutions. D. Lock was the first who formed a concept of the separation of powers, according to which the system of the state institutions consists of legislative, executive and federal powers. Sh. L. Montesque adjusted the concept of the separation of powers, according to which the system of state institutions consists of legislative, executive and judicial powers. The Americans created the system of checks and balances without changing the conception of the systems of the state institutions.

Next, there are analyzed the parliaments of the two houses and the concept of parliament sovereignty in Great Britain and Germany. Although both of these states have the parliaments of two houses, but there are some differences: the sort of bicameralism, the election of the members of the lower houses and their mandates, the influence of the lower houses to the legislature. The parliament of Great Britain is a sovereign, and on the contrary the concept of parliament supremacy is not typical to Germany. In this state the fundament of the supremacy of the Constitution prevails.

Then there are compared the executives of Great Britain and Germany, e. g. the characteristic and specific traits of the executives and also the heads of the governments as the basic part of the investigated system. The British premier takes the central part in the British system of state institutions and the activity of German chancellor is limited by the policy of coalition.

Lastly, there are explored the independence of judiciary in Great Britain and Germany. In these states the courts are independent, but their independence are not absolute, because the legislative and executive powers participate in the assignation of judges and the judges are nominated for the appropriate term.