

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

AIRA BYČIŪTĖ

Parlamento teisės ir valstybės valdžios institucijų studijų programa

**VYRIAUSYBĖS KONSTITUCINIS STATUSAS
LIETUVOJE, LATVIJOJE, ESTIJOJE:
LYGINAMOJI ANALIZĖ**

Magistro baigiamasis darbas

**Vadovė:
doc. dr. E. Vaitiekienė**

Vilnius, 2011

TURINYS

| | |
|--|-----------|
| IVADAS | 3 |
| 1. VYRIAUSYBĖS SAMPRATA | 6 |
| 2. VYRIAUSYBĖS INSTITUTO RAIDA LIETUVOS, LATVIJOS IR ESTIJOS KONSTITUCINĖJE TEISĖJE | 11 |
| 2.1 Vyriausybės institutas tarpukario Lietuvos, Latvijos, Estijos konstitucijose..... | 11 |
| 2.2 Vyriausybės institutas Lietuvos, Latvijos, Estijos konstitucijose atkūrus nepriklausomybę..... | 15 |
| 3. LIETUVOS, LATVIJOS, ESTIJOS VYRIAUSYBIŲ FORMAVIMO TVARKA | 17 |
| 3.1 Vyriausybės sudarymas..... | 17 |
| 3.2 Vyriausybės konstitucinių įgaliojimų pasibaigimas..... | 22 |
| 4. VYRIAUSYBĖS NARIŲ KONSTITUCINIS STATUSAS | 28 |
| 5. LIETUVOS, LATVIJOS, ESTIJOS VYRIAUSYBIŲ KOMPETENCIJA | 36 |
| 5.1 Vyriausybė kaip teisėkūros subjektas..... | 36 |
| 5.2 Vyriausybės įgaliojimai tvarkant krašto reikalus..... | 42 |
| 5.3 Vyriausybės įgaliojimai užsienio politikos srityje..... | 48 |
| 6. LIETUVOS, LATVIJOS, ESTIJOS VYRIAUSYBIŲ VEIKLOS KONTROLĖ | 54 |
| 6.1 Parlamentinė vyriausybės kontrolė..... | 54 |
| 6.2 Teisminė vyriausybės teisės aktų kontrolė..... | 61 |
| IŠVADOS IR PASIŪLYMAI | 66 |
| LITERATŪROS SĄRAŠAS | 69 |
| SANTRAUKA LIETUVIŲ KALBA | 76 |
| SANTRAUKA ANGLŲ KALBA | 77 |

IVADAS

Kiekvienos valstybės valdžių sistema yra savita. Šiuolaikinės demokratijos šalyse, kuriose valdymas organizuojamas remiantis valdžių padalijimo principu, egzistuoja trys valdžių rūšys: įstatymų leidžiamoji, vykdomoji bei teisminė. Kitaip tariant, veikia tokios institucijos: pirmoji, leidžianti svarbiausius visuomeninius santykius reguliuojančius aktus, antroji – juos įgyvendinanti ir trečioji – kontroliuojanti, kad teisės aktai būtų leidžiami ir įgyvendinami neperžengiant kiekvienai valdžiai nustatytų kompetencijos ribų. Šias funkcijas atliekančių valdžios institucijų pavadinimai bei statusas kiekvienoje valstybėje yra kitokie, tačiau daugelyje jų įstatymus leidžia parlamentas, kontroliuoja - teismai, o įgyvendinimas patikėtas vyriausybei bei valstybės vadovui. Pastarųjų institucijų vieta bei įgaliojimai valstybės valdžios institucijų sistemoje taip pat yra skirtingi, tačiau paprastai valstybėse, kuriose įtvirtintas ne prezidentinis valdymo modelis, vyriausybė yra laikoma svarbiausiu vykdomosios valdžios institucijų sistemos elementu.

Baigiamojo magistro darbo problematika. Darbo temos aktualumą suponuoja tai, jog iki šiol mokslinėje literatūroje stinga tyrimų vyriausybės konstitucinio statuso tematika. Esamuose darbuose vyriausybės konstitucinis statusas daugiausiai fragmentiškai nagrinėjamas nacionalinės teisės kontekste, todėl baigiamajame magistro darbe pasirinkta vyriausybės konstitucinio statuso analizė lyginamuoju aspektu. Atskleidžiant Lietuvos, Latvijos bei Estijos respublikų vyriausybių institutų raidą, analizuojant bei lyginant atskirų vyriausybių konstitucinio statuso elementų reguliavimą, išryškėja šių institucijų panašumai bei skirtumai. Panašumus suponuoja tai, jog visose šalyse įtvirtintas parlamentinis (Lietuvoje su pusiau prezidentizmo bruožais) valstybės valdymo modelis, konstitucijoms būdinga tiek Vakarų šalių įtaka, tiek ir tarpukario konstitucijų bruožai. Kita vertus, kiekvienos respublikos vyriausybė turi ir savitų bruožų, tik jos konstitucinio statuso reguliavimui būdingų ypatumų, kuriuos verta analizuoti, kad būtų galima atskleisti, kaip tam tikri vyriausybių konstitucinio statuso elementai yra reglamentuojami Latvijos bei Estijos respublikų konstitucijose ir pateikti siūlymų, kaip būtų galima pasiremti šių šalių patirtimi tobulinant Lietuvos Respublikos Vyriausybės konstitucinį statusą reguliuojančias nuostatas.

Tikslas. Analizuoti ir palyginti Lietuvos, Latvijos ir Estijos respublikų vyriausybių konstitucinį statusą. Baigiamojo darbo tikslo siekiama šiais **uždaviniais**:

- 1) pateikiant vyriausybės sampratą;
- 2) aptariant vyriausybės instituto raidą Lietuvos, Latvijos bei Estijos respublikų konstitucijose;

3) analizuojant ir lyginant Lietuvos, Latvijos ir Estijos respublikų konstitucines bei iš jų išplaukiančias ordinarinės teisės nuostatas, nustatančias:

- vyriausybės formavimo tvarką bei įgaliojimų pasibaigimo pagrindus;
- vyriausybės narių konstitucinio statuso ypatumus;
- vyriausybės įgaliojimus, jų priimamų teisės aktų reikšmę;
- kitų valstybės valdžios institucijų vykdomą vyriausybės veiklos ir leidžiamų teisės aktų kontrolę.

Objektas. Lietuvos, Latvijos bei Estijos respublikų vyriausybės.

Metodika. Magistro baigiamajame darbe naudojami teoriniai bei empiriniai tyrimo metodai.

Teoriniai metodai. Pagrindinis baigiamajame darbe taikomas metodas – *lyginamoji analizė*. Lyginant Lietuvos, Latvijos bei Estijos respublikų teisės aktus, oficialiąją bei mokslinę doktriną, siekiama atrasti vyriausybių konstitucinio statuso reguliavimo skirtumų bei panašumų. *Lyginamasis istorinis metodas* taikomas analizuojant Lietuvos, Latvijos bei Estijos respublikų vyriausybių istorinę raidą. *Apibendrinimo metodas* naudojamas pateikiant išvadas ir siūlymus skyrių, skirsnių, o taip pat ir magistrinio baigiamojo darbo pabaigoje.

Empiriniai metodai. Pagrindinis empirinis metodas, naudojamas baigiamajame darbe – *teisinių dokumentų analizės metodas*. Nagrinėjami Lietuvos, Latvijos bei Estijos respublikų teisės aktai ir konstitucinės kontrolės institucijų jurisprudencija.

Šaltiniai. Pagrindiniai baigiamojo darbo šaltiniai - Lietuvos, Latvijos bei Estijos respublikų konstitucijos, oficialioji teisminių institucijų doktrina bei ordinarinės teisės aktai. Taip pat remiamasi Lietuvos bei užsienio autorių monografijomis, vadovėliais, mokslininkų straipsniais iš leidinių „Jurisprudencija: mokslo darbai“, „Teisės problemos“, „Juridica International“ bei informacija iš Lietuvos, Latvijos bei Estijos respublikų valstybinių institucijų oficialių internetinių svetainių.

Darbo struktūra. Baigiamasis darbas susideda iš įvado, šešių skyrių, išvadų bei santraukų lietuvių ir anglų kalbomis. Pirmajame skyriuje bendrais bruožais pateikiama vyriausybės samprata. Antrajame skyriuje, remiantis lyginamuoju istoriniu metodu, atskleidžiama vyriausybės instituto raida Lietuvos, Latvijos bei Estijos respublikose. Trečiajame – Pabaltijo šalių vyriausybių formavimo tvarka ir įgaliojimų pasibaigimo pagrindai. Ketvirtajame skyriuje analizuojamas vyriausybių narių konstitucinis statusas. Penktajame skyriuje nagrinėjami vyriausybių įgaliojimai įvairiose valstybinio valdymo srityse. Paskutiniuoju, šeštuoju baigiamojo magistro darbo skyriumi siekiama atskleisti Lietuvos, Latvijos bei Estijos respublikų vyriausybių veiklos bei leidžiamų teisės aktų kontrolę, įgyvendinamą kitų valstybės valdžios institucijų.

Darbo pabaigoje pateikiamos išvados, naudotos literatūros sąrašas, santraukos lietuvių bei anglų kalbomis.

1. VYRIAUSYBĖS SAMPRATA

Konstitucijose įtvirtinti valstybių valdymo modeliai atspindi valdžios institucijų įgaliojimuose bei jų tarpusavio santykių teisinėje konstrukcijoje. Respublikų valdymo modeliai yra trys: parlamentinis, prezidentinis bei pusiau prezidentinis (mišrusis). Šie modeliai yra skiriami pagal daugelį kriterijų, tokių kaip: „prezidento rinkimų būdas, parlamento rinkimų sistema, galimybė prezidentui turėti nepaprastuosius įgaliojimus, prezidento teisė šaukti referendumus, prezidento įgaliojimai vadovauti vyriausybei, prezidento, parlamento ar vyriausybės galių de facto turinys, prezidento teisė paleisti parlamentą,¹ tačiau daugelis sutinka su nuomone, jog vienas svarbiausių – vyriausybės atskaitomybė. Kitaip tariant, priklausomai nuo to, kokie subjektai dalyvauja vyriausybės formavimo procese ir kam ši institucija yra atskaitinga – parlamentui, valstybės vadovui ar abiems, valstybė prisikirama vienam iš minėtų modelių. Dvi iš baigiamajame darbe analizuojamų šalių - Latvijos ir Estijos respublikos yra pasirinkusios parlamentinį valdymo modelį. Estijos Respublika mokslininkų veikaluose net apibrėžiama, kaip klasikinis parlamentinio valdymo modelio pavyzdys. Tuo tarpu Lietuvos Respublika nors ir yra priskiriama prie parlamentinių, turi ir pusiau prezidentiniam (mišriam) valstybės valdymo modeliui būdingų ypatumų.²

Kaip jau minėta, pagrindinis parlamentinės respublikos bruožas, išskiriantis jį iš kitų modelių ir būdingas visoms trimis analizuojamoms valstybėms – vyriausybės atskaitomybė parlamentui. Tai reiškia, jog parlamentas net tik vaidina lemiamą vaidmenį formuojant vyriausybę, bet ir gali reikšti nepasitikėjimą ministru pirmininku arba visa vyriausybe, o valstybės vadovas, nors ir yra formaliai atsakingas už ministro pirmininko pasirinkimą, tokių įgaliojimų neturi. Jis gali išreikšti nepasitenkinimą tam tikrų vyriausybės narių ar visos vyriausybės, kaip kolegialios institucijos, darbu, tačiau vyriausybės tokie pareiškimai neįpareigoja imtis, susilaikyti nuo kokių nors veiksmų atlikimo ar atsistatydinti. Kaip teigia E. Jarašiūnas, parlamentiniame modelyje yra „pabrėžiamas parlamento, kaip atstovaujamosios ir įstatymų leidžiamosios valdžios institucijos vaidmuo įgyvendinant valstybės valdžią ir formuojant kitas valstybės valdžios institucijas.“³ Taigi vykdomosios valdžios institucijoms parlamentas daro itin didelę įtaką. Tą galima pastebėti analizuojant valstybės valdžios institucijų sistemą ir vyriausybės užimamą vietą joje Lietuvos, Latvijos bei Estijos respublikose.

¹ Mesonis G. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003. – P. 70.

² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 sausio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. Nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1998, Nr. 5-98.

³ Birmontienė T. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė: kolektyvinė monografija. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002. – P. 533.

Vykdomoji valdžia – tai valstybės valdžios rūšis, kuriai būdingas pozityvus teisės taikymo pobūdis - tiesioginis teisės aktų nurodymų vykdymas. Nepaisant to, kad vykdomoji valdžia paprastai yra patikima dviem institucijoms (vyriausybei ir valstybės vadovui), kiekvienos valstybės konstitucijoje yra numatytas skirtingas šių valdžių santykis. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas savo jurisprudencijoje yra pažymėjęs, jog „Lietuvoje įtvirtintas dualistinės (sudvejintos) vykdomosios valdžios modelis: vykdomąją valdžią Lietuvoje vykdo Respublikos Prezidentas – valstybės vadovas bei Vyriausybė.“⁴ Taipogi šių institucijų, „kaip dviejų dualistinės (sudvejintos) vykdomosios valdžios atšakų, įgaliojimai yra skirtingi, vienas kito atžvilgiu autonomiškai, savarankiškai.“⁵ Estijos Respublikoje vykdomąją valdžią taip pat įgyvendina šios dvi institucijos, nors ir pabrėžiama, jog Respublikos Vyriausybės įgaliojimai yra svaresni nei valstybės vadovo. Tuo tarpu Latvijos Respublikos Konstitucinio Teismo oficialiojoje doktrinoje suformuluota kitokia pozicija. Čia pažymima, jog „Satversmės 53 bei 58 straipsniai paneigia vykdomosios valdžios dualizmą, šios normos užkerta kelią valstybės vadovui, kuris nėra politiškai atskaitingas duoti nurodymus valstybės administracijos institucijoms be Ministrų kabineto, atskaitingo Parlamentui sutikimo.“⁶

Parlamentinėms respublikoms būdinga tai, jog nors de jure valstybės vadovui neretai priklauso svarbūs įgaliojimai, jų įgyvendinimas de facto dažnai yra apribotas. Tokią padėtį galima išvelgti ir Lietuvos, Latvijos bei Estijos respublikose, todėl daugelis teisės mokslininkų pritaria nuomonei, jog būtent vyriausybė trijose Pabaltijo šalyse yra aukščiausia vykdomosios valdžios institucija. Šiai pozicijai atstovauja A. Bakaveckas. Autorius teigia, kad Lietuvoje Respublikos Vyriausybė – aukščiausioji valstybės valdžios vykdomoji institucija, o Estijos Respublikoje „Respublikos Prezidentas neturi visiškos vykdomosios valdžios, nes didžiąją jo funkcijų dalį tikrovėje įgyvendina Respublikos Vyriausybė, kuriai vadovauja Ministras Pirmininkas.“⁷ Latvijos Respublikoje, nors pačioje Konstitucijoje ji ir nėra apibrėžiama kaip aukščiausioji vykdomosios valdžios institucija, Latvijos Respublikos Konstitucinio Teismo

⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 13 d. Nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymo 4 straipsnio (2003 m. balandžio 3 d. redakcija) 1 dalies 1, 2, 3 ir 5 punktų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat dėl pareiškėjo - Seimo narių grupės prašymo ištirti, ar Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. gruodžio 2 d. nutarimas Nr. IX-1868 "Dėl Seimo laikinosios tyrimo komisijos dėl galimų grėsmių Lietuvos nacionaliniam saugumui išvados" neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymo 3 bei 8 straipsniams (2003 m. balandžio 3 d. redakcija)“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 81-2903.

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

⁶ Judgement of The Constitutional Court of the Republic of Latvia. October 16, 2006. “On the Compliance of Section 46, Paragraphs six, seven, eight and nine of the Radio and Television Law with Sections 58 and 91 of the Republic of Latvia Satversme (Constitution)” // Prieiga per internetą: www.satv.tiesa.gov.lv/upload/2006-05-01.rf [žiūrėta 2011 09 20].

⁷ Bakaveckas A. Vykdomoji valdžia. – Vilnius: Eugrimas, 2007. – P. 529.

oficialiojoje doktrinoje skelbiama, jog „Satversmė vykdomąją valdžią delegavo Ministrų kabineto kompetencijai, nors tam kad būtų užtikrintas valdžių padalijimo principo įgyvendinimas kai kurie vykdomosios valdžios įgaliojimai yra suteikti ir kitoms Konstitucijoje įtvirtintoms institucijoms.“⁸ Ministrų kabineto įstatyme bei oficialiame internetiniame tinklalapyje, reprezentuojančiame šią valstybės valdžios instituciją taipogi skelbiama, jog „Ministrų kabinetas yra aukščiausioji vykdomosios valdžios institucija šalyje.“⁹ Tam pritaria ir Latvijos konstitucinės teisės specialistai L. Kūle, teigianti, jog Ministrų kabinetas „yra aukščiausioji vykdomosios valdžios institucija Latvijoje, atsakinga už Parlamento sprendimų įgyvendinimą“¹⁰ bei K. Dzelzītis, anot kurio, „visa vykdomosios valdžios sistema yra pavaldi Ministrų kabinetui.“¹¹

Bendro apibrėžimo, kuriuo galima būtų apibrėžti vyriausybės statusą, nėra. Analizuojamų Pabaltijo šalių teisės aktuose jis taipogi nepateiktas, tačiau skirtingi teisės mokslininkai jį supranta panašiai. Pasak E. Šileikio, vyriausybė – „speciali kolegiali institucija, įkūnijanti valstybės valdžios valdymo funkcijos „smaigalį“, nesvarbu, kaip tokia institucija pavadinta ir kas ją sudaro.“¹² A. Bakaveckas ją apibūdina kaip „aukščiausią kolegialią vykdomosios valdžios instituciją, kuriai priskiriami ministerijų vadovai.“¹³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje vyriausybė apibrėžiama kaip - „vykdomoji tvarkomoji valstybės valdžios institucija, vykdanči įstatymus ir kitus teisės aktus, tvarkanti krašto reikalus.“¹⁴ Taigi apibendrinant galima teigti, jog vyriausybė yra valstybės valdžios institucija, kurios svarbiausi įgaliojimai yra konstitucinių normų vykdymas bei pagrindinių valstybės vidaus ir užsienio politikos kryptių įgyvendinimas. „Būdama aukščiausia vykdomosios valdžios institucija vyriausybė disponuoja plačiais įgaliojimais visose viešojo valdymo (administravimo) srityse.“¹⁵ E. Šileikis taip pat pastebi, jog vyriausybės nariai „lemia daugelio įstatymų ir vienasmenio valstybės vadovo sprendimų turinį“,¹⁶ ši institucija „realiai yra tarsi „valdžios

⁸ Judgement of The Constitutional Court of the Republic of Latvia. October 16, 2006. “On the Compliance of Section 46, Paragraphs six, seven, eight and nine of the Radio and Television Law with Sections 58 and 91 of the Republic of Latvia Satversme” // Prieiga per internetą: www.satv.tiesa.gov.lv/upload/2006-05-01.rtf [žiūrėta 2011 09 28].

⁹ Latvijos Respublikos Ministrų kabineto internetinė svetainė. <http://www.mk.gov.lv/en/mk> [žiūrėta 2011 09 28].

¹⁰ Kūle L. Constitutional system of Latvia // University of Latvia and BSR INTERREG III B project, 2007. // Prieiga per internetą: http://commin.org/upload/Latvia/LV_Country_and_Planning_System_in_English.pdf.

¹¹ Judgement of The Constitutional Court of the Republic of Latvia. October 16, 2006. “On the Compliance of Section 46, Paragraphs six, seven, eight and nine of the Radio and Television Law with Sections 58 and 91 of the Republic of Latvia Satversme (Constitution)” // Prieiga per internetą: www.satv.tiesa.gov.lv/upload/2006-05-01.rtf [žiūrėta 2011 09 28].

¹² Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. – P. 474.

¹³ Bakaveckas A. Vykdomoji valdžia. – Vilnius: Eugrimas, 2007. - P. 269.

¹⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 sausio 10 d. nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. Nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1998, Nr. 5-98.

¹⁵ Bakaveckas A. Vykdomoji valdžia. – Vilnius: Eugrimas, 2007. - P. 269.

¹⁶ Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. – P. 458.

smagratis.¹⁷ Apskritai, visi vyriausybei, kaip valstybės valdžios institucijai, suteikiami įgaliojimai gali būti suskirstyti į bendruosius ir specialiuosius. Bendrieji, pagrindiniai įgaliojimai, yra tokie, kurie numatyti valstybės konstitucijoje ir vyriausybės veiklą reglamentuojančiuose teisės aktuose, o specialieji yra numatyti atskiruose įstatymuose, kurie reglamentuoja specifines vyriausybės veiklos sritis.

Apibrėžiant šią instituciją įvairiose šalyse įtvirtintos skirtingos sąvokos: ministrų kabinetas, ministrų taryba, kabineto taryba, valstybinė taryba, kabinetas ir kitos, tačiau apibendrinamąja visgi laikoma sąvoka *vyriausybė*. Pastaroji įtvirtinta Lietuvos bei Estijos respublikose, o Latvijos Respublikoje ši institucija vadinama Ministrų kabinetu. Toks pavadinimų skirtumas yra galimai nulemtas aplinkybės, jog Lietuvos bei Estijos respublikos 1992 metais priėmė naujas konstitucijas, o Latvijos Respublika atkūrė 1922 metais priimtos Konstitucijos galiojimą.

Kalbant apie vyriausybės sudėtį, reikia pastebėti, jog įvairiose šalyse ji taip pat nėra tapati. Paprastai vyriausybę sudaro jos „galva“ – ministras pirmininkas bei kiti vyriausybės nariai - ministrai, koordinuojantys atskiras valstybės valdymo sritis ir vadovaujantys atitinkamoms ministerijoms. Vyriausybės sudėtis parlamentinio, prezidentinio ir pusiau prezidentinio valdymo modelių šalyse yra skirtinga. Esant prezidentiniam valstybės valdymo modeliui, vyriausybės, kaip atskiros institucijos, dažniausiai apskritai nėra. Prezidentas čia eina ir valstybės vadovo, ir ministro pirmininko pareigas. Jam padeda patarėjai, kurie yra atsakingi už skirtingas valstybės valdymo sritis ir paprastai nėra vadinami „ministrais“. Klasikinis prezidentinio modelio pavyzdys yra JAV, kur Prezidento Kabinetas egzistuoja tik kaip patariamoji institucija, kuri nėra įtvirtinta Konstitucijoje. Pagal JAV Konstituciją visa vykdomoji valdžia suteikiama Prezidento institucijai, o Prezidento Kabinetas yra visiškai nuo jo priklausomas. Kabineto nariai gali būti pašalinti iš pareigų vienasmeniu Prezidento sprendimu. Šalyse, kuriose įtvirtintas pusiau prezidentinis modelis, į vyriausybės sudėtį gali būti įtraukiamas valstybės vadovas, tačiau ministro pirmininko pareigybė taip pat išlieka. Valstybės vadovas gali pirmininkauti posėdžiams tik tam tikrais klausimais. Tokią sudėtį geriausiai atspindi Prancūzijos Respublikos Vyriausybė, kur Vyriausybė posėdžiauja, priklausomai nuo sprendžiamų klausimų, tiek pirmininkaujant Respublikos Prezidentui, tiek ir pirmininkaujant Ministrui Pirmininkui. Valstybėse, kuriose įtvirtintas parlamentinis valdymo modelis, vyriausybę tradiciškai sudaro ministras pirmininkas ir ministrai. Valstybės vadovas paprastai neįtraukiamas į vyriausybės sudėtį. Tokia vyriausybių sudėtis numatyta ir Lietuvos, Latvijos bei Estijos respublikose. Šių valstybių šiuolaikinės konstitucijos neįtraukia valstybės vadovo į vyriausybės sudėtį, nors žiūrint iš istorinės perspektyvos, 1922 metų Lietuvos Respublikos Konstitucijoje buvo numatyta, jog Vyriausybę

¹⁷ Ten pat.

sudaro Respublikos Prezidentas ir Ministrų kabinetas. Tiesa, vėliau ši nuostata buvo pakeista. Dar viena įdomi norma, susijusi su valstybės vadovo galimybėmis dalyvauti vyriausybės veikloje, įtvirtinta Latvijos Respublikos Konstitucijoje. Konstitucijos 46 straipsnyje yra numatyta nuostata, jog Respublikos Prezidentas turi teisę šaukti neeilinius Vyriausybės posėdžius, nustatyti jų darbotvarkę bei jiems pirmininkauti. Tokiu būdu Latvijos Respublikoje Ministro Pirmininko teisės yra apribojamos, įsiterpiama į Ministrų kabineto veiklos sritį. Tačiau čia taip pat svarbu pažymėti, jog tai yra tik išimtis, galima itin retais atvejais.

Analizuojant vyriausybės sudėtį taip pat svarbu paminėti, jog kai kuriose šalyse be vyriausybės vadovo, prezidento bei ministrų visateisiais vyriausybės nariais laikomi ir kiti asmenys. Tai gali būti ministrai „be portfelių“ (neturintys jiems pavaldžių ministerijų, tik vykdančys specialius ministro pirmininko pavedimus arba vadovaujantys dariniams, neturintiems ministerijos statuso) bei kiti ministro pirmininko aparato pareigūnai. Tokie asmenys, taip pat kaip ir ministrai, turi teisę dalyvauti vyriausybės posėdžiuose, teikti savo pasiūlymus bei balsuoti. Kai kuriose parlamentinėse respublikose (pavyzdžiui – Didžiojoje Britanijoje), kaip vyriausybės sudedamoji dalis yra minimi ir parlamento sekretoriai, kurių svarbiausias uždavinys yra padėti ministrams įgyvendinti jų parlamentines funkcijas. Lietuvos Respublikoje nėra numatyta, kad į Vyriausybės sudėtį gali būti įtraukti ir kiti asmenys, o Latvijos bei Estijos respublikose įtvirtinta galimybė skirti ministrus ypatingiesiems paskyrimams bei ministrus „be portfelių“.

Paprastai vyriausybės narių skaičius konstitucijose ar kituose teisės aktuose nebūna numatytas, tačiau kai kuriose šalyse įstatymais yra nustatytas tam tikras ministrų skaičius, kuris negali būti viršytas.¹⁸ Lietuvos bei Latvijos respublikose toks didžiausias leistinas vyriausybės narių skaičius taipogi nėra numatytas, tuo tarpu Estijos Respublikos įstatymų leidejas tokią nuostatą yra įtvirtinęs. Estijos Respublikos Vyriausybės įstatymo 3 straipsnio 2 dalyje nustatytas imperatyvas, jog šalies Vyriausybę „gali sudaryti ne daugiau kaip 15 narių.“¹⁹

Taigi iš pateiktų pavyzdžių matyti, jog kiekvienoje šalyje vyriausybės samprata ir jos statuso ypatumai yra skirtingi. Pasirinktų trijų Pabaltijo šalių vyriausybės – ne išimtis. Kad galima būtų detaliau įsigilinti bei lyginamuoju aspektu analizuoti Lietuvos, Latvijos bei Estijos respublikų vyriausybių konstitucinį statusą, analizę tikslinga pradėti nuo ištakų - šių šalių konstitucijų priėmimo raidos bei aplinkybių, jose įtvirtinto reguliavimo ir vyriausybių instituto raidos konstitucijose.

¹⁸ Bakaveckas A. Vykdomoji valdžia. – Vilnius: Eugrimas, 2007. - P. 264.

¹⁹ Estonia Government of the Republic law // Prieiga per internetą: <https://www.riigiteataja.ee/akt/12895134> [žiūrėta 20011 09 28].

2. VYRIAUSYBĖS INSTITUTO RAIDA LIETUVOS, LATVIJOS IR ESTIJOS KONSTITUCINĖJE TEISĖJE

2.1 Vyriausybės institutas tarpukario Lietuvos, Latvijos, Estijos konstitucijose

Lietuvos, Latvijos ir Estijos konstitucingumo kelias link dabar galiojančių konstitucijų priėmimo prasidėjo gan panašiai. Pasibaigus Pirmajam Pasauliniam karui, 1918 metais, visos šalys priėmė aktus, kuriais skelbė savo nepriklausomybės atkūrimą. Būtent tuo metu prasidėjo Laikiniųjų Konstitucijų laikotarpis.

1918 metų lapkričio 2 dieną Lietuvos Valstybės taryba priėmė Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos pamatinius dėsnius. Valstybės taryba šiuo aktu neįtvirtino jokios valdymo formos, nes buvo nuspręsta, jog tai turi padaryti pirmasis demokratiškai išrinktas Steigiamasis Seimas, tačiau įsteigė Laikinąją Vyriausybę – Ministrų kabinetą bei Valstybės tarybos Prezidiumą. Prezidiumui buvo suteikta daugiau galių negu Ministrų kabinetui. Pastarasis turėjo įstatymų leidybos iniciatyvos teisę, buvo solidariai atsakingas Valstybės tarybai ir privalėjo turėti jos pasitikėjimą.

1919 metais padarytu sausio 24 dienos Pamatinių dėsnių pakeitimu Ministrų kabinetui suteikta teisė laikotarpiais tarp Valstybės tarybos sesijų leisti laikinuosius įstatymus. Taigi, tokiu būdu Lietuvos Respublikoje buvo įtvirtinta deleguotoji įstatymų leidyba. Tiesa, minėti Kabineto išleisti aktai turėjo būti pateikti artimiausiajai Seimo sesijai ir galiojo iki Valstybės taryba juos pakeis.²⁰ Vėliau išleista nauja Pamatinių dėsnių (1919 metų balandžio 4 dienos) redakcija dar labiau išplėtė Vyriausybės galias. Šiuo aktu ne tik įtvirtinta vienasmenė Prezidento institucija, dar daugiau, Valstybės vadovas ir Ministrų kabinetas paskelbti svarbiausiais vykdomosios valdžios organais. Taip pat numatyta, jog visus Prezidento aktus privalo kontrasignuoti Ministrų kabinetas, priešingu atveju, jie neįsigaliodavo. Paskutinysis laikinasis aktas – 1920 metų gegužės 15 dienos Steigiamojo Seimo priimta Laikinoji Lietuvos Valstybės Konstitucija. Ši Konstitucija įtvirtino, kad Lietuva yra demokratinė respublika. Ministrų kabinetas pagal šį aktą turėjo įstatymų iniciatyvos teisę, tačiau buvo skelbiama, jog vykdomoji valdžia priklauso Prezidentui. Jis turėjo teisę kviesti Ministrą Pirmininką, pavesti jam sudaryti Ministrų kabinetą, tvirtinti, priimti atsistatydinimą. Taip pat numatyta, jog Ministrų kabinetas atsakingas Seimui. Pastarajam pareiškus nepasitikėjimą, Ministrų kabinetas privalėjo atsistatydinti. Apskritai, lyginant su prieš tai išleistais aktais, šioje Laikiojoje Konstitucijoje buvo šiek tiek susiaurinti Ministrų kabineto ir plečiami įstatymų leidžiamosios valdžios įgaliojimai.

²⁰ Birmontienė T. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda: kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007. P. 138-139.

Latvijos Respublikoje iki 1922 metų buvo priimta tik viena - 1920 metų birželio 1 – osios dienos Laikinoji Konstitucija. Ją priėmė Konstitucinė Asamblėja. Pasak J. Žilio, tai aktas, kuriame „buvo sprendžiami valstybės institucijų sistemos, atstovaujamosios institucijos ir vykdomosios valdžios sąveikos klausimai.“²¹ Įtvirtinta, kad šis aktas Latvijos valstybingumui labai svarbus, nes juo buvo grindžiama valstybės kuriamoji veikla ir būtent jo pagrindu kuriama pirmoji Latvijos Respublikos Konstitucija (Satversme). Kalbant apie Vyriausybės vietą joje, Laikinoji Konstitucija įtvirtino, jog vykdomoji valdžia priklauso Ministrų kabinetui ir jį sudaro 9 ministrai. Iki tol, dėl to, jog negalėjo būti rengiami laisvi rinkimai, įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios funkcijas vykdė „Žmonių Taryba“ (People’s Council), kurią sudarė politinių partijų atstovai. Jie nebuvo išrinkti tautos.²²

Estijos Respublikoje tuo laikotarpiu galiojo dokumentas, neturėjęs konstitucinio statuso. Jis buvo priimtas 1919 metais ir vadinosi „Laikinoji Estijos Respublikos valdymo tvarka.“ Šis dokumentas reguliavo valstybės valdžios institucijų santykius. Būtent jis laikomas Estijos 1920 metų Konstitucijos pirmtaku. Šis aktas nenumatė Respublikos Prezidento instituto, todėl vykdomoji valdžia buvo patikėta vienai institucijai – Vyriausybei. Taipogi, kaip Lietuvoje bei Latvijoje Vyriausybė turėjo turėti Parlamento pasitikėjimą, be jo negalėjo veikti. Tą rodo ir aplinkybė, jog skiriant Vyriausybės narius dalyvavo vienintelė institucija – Parlamentas.

Apibendrinant pirmuosius Pabaltijo šalių aktus atkūrus nepriklausomybę reikia pažymėti, kad Lietuvos Respublika išsiskyrė Laikinių Konstitucijų gausa ir detaliausiai reglamentavo valstybės valdžios institucijų santykius. Tuo laikotarpiu buvo priimti net trys laikinieji aktai. Latvijoje bei Estijoje priimta tik po vieną valstybės valdžios institucijų santykius reguliuojantį aktą. Taipogi, visų trijų valstybių aktuose buvo numatyta vykdomosios valdžios institucija - Ministrų kabinetas.

Po šių laikinųjų aktų Lietuva, Latvija bei Estija priėmė pirmąsias savo Konstitucijas. Lietuvoje bei Latvijoje pirmosios Konstitucijos priimtos 1922 metais, o Estijoje tai padaryta kiek anksčiau – 1920 metais. Nepaisant priėmimo laiko, viena pirmųjų konstitucijose įtvirtintų nuostatų buvo skirta valdymo formos įtvirtinimui. Visose trijose konstitucijose galima rasti žodžius, jog valstybė yra nepriklausomos demokratinės respublikos, kuriose valdžia priklauso tautai.

Lietuvos Respublikoje pagal naująją Konstituciją valstybės valdžia priklausė Seimui, Teismui ir Vyriausybei. Nauja buvo tai, jog vykdomajai valdžiai apibrėžti vartojama „Vyriausybės“, nebe „Ministrų kabineto“ sąvoka. Ji buvo sudaryta iš dviejų institucijų: Prezidento ir Ministrų kabineto. Pagrindiniai valstybės valdymo įgaliojimai, kaip ir iki tol, buvo

²¹ Žilys J. Latvijos Respublikos Konstitucija (Satversme). – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006. – P. 212.

²² Balodis R. The Constitution of Latvia // IRP – legal policy forum, 2003. http://www.irp.univ-trier.de/typo3/fileadmin/template/pdf/26_balodis.pdf. [žiūrėta 2011 09 29].

suteikti Seimui, kuris vienintelis galėjo leisti įstatymus. Taip pat buvo numatyta Vyriausybės veiklos parlamentinė kontrolė: „Seimas prižiūri Vyriausybės darbus, duodamas jai paklausimų bei interpeliacijų ir skirdamas revizijas.“²³ Respublikos Prezidentui Konstitucijoje buvo numatyta teisė skirti Ministrą Pirmininką ir tvirtinti visą Ministrų kabineto sudėtį, tačiau de facto jis pasirinkimo teisės neturėjo, nes visos kandidatūros turėjo būti suderintos su Seimu. Taip pat Respublikos Prezidentas galėjo pirmininkauti Vyriausybės posėdžiuose, reikalauti pasiaiškinimų raštu iš atskirų ministrų.

Dar vienas aspektas, svarbus Lietuvos Respublikos Vyriausybės instituto raidai – pirmą kartą užsiminta apie Vyriausybės veiklos garantijas. Buvo numatyta, kad „iškelti Ministrui Pirmininkui ar kitam kuriam ministrui baudžiamąją bylą dėl jų nusikaltimų ar valstybės išdavimo gali tik Seimas absoliučia visų atstovų balsų dauguma.“²⁴ Taigi, Ministrų kabineto nariai turėjo imunitetą, negalėjo būti patraukti baudžiamojon atsakomybėn įprasta tvarka. Ministrų kabinetas, kaip ir ankstesnėse Konstitucijose, turėjo įstatymų leidybos iniciatyvos teisę, kontrasignuodavo Respublikos Prezidento aktus. Kalbant apie Konstitucijoje įtvirtintą Ministrų kabineto kompetenciją, ji buvo panaši, kaip ir dabar esanti – Konstitucijos ir įstatymų vykdymo užtikrinimas, vidaus ir užsienio politikos vykdymas, Respublikos neliečiamybės ir vidaus tvarkos užtikrinimas. Tačiau svarbu pabrėžti, jog „faktinės Vyriausybės veiklos galios priklausė nuo Seimo, nes ir pats Prezidentas buvo renkamas Parlamento.“²⁵ Ši konstitucija įtvirtino valstybės valdymo formą, kur Seimas užėmė svarbiausią vietą, jis turėjo didelę įtaką visų valdžios institucijų funkcionavimui. Kitaip tariant, Lietuva buvo parlamentinė respublika. Taigi, Vyriausybė buvo kontroliuojama ir visiškai priklausoma nuo Parlamento.

Kalbėdamas apie Latvijos Respublikos 1922 metų Konstituciją, J. Žilys pažymi, jog ši „Latvijos Respublikos Konstitucija buvo vienas iš europinių reiškinių, simbolizuojančių to meto konstitucinės demokratijos kultūrą.“²⁶ Šiuo aktu taip pat įtvirtinta parlamentinė valdymo forma. Parlamentas, kaip ir Lietuvoje, buvo vienintelis įstatymų leidėjas. Jis taip pat rinko ir Respublikos Prezidentą. Šiame dokumente buvo numatytas ir Ministrų kabineto institutas. Jo formavimo tvarka nesiskyrė nuo įtvirtintos Lietuvos Respublikoje. Už tai atsakingi subjektai buvo parlamentas ir valstybės vadovas, tačiau, kaip būdinga visoms parlamentinėms respublikoms, Prezidento galios šioje procedūroje buvo ribotos, jis rinkdamasis Ministrą Pirmininką bei tvirtindamas Vyriausybės narių sąrašą turėjo atsižvelgti į Saeimos nuomonę. Taigi, Latvijos Respublikoje taipogi akivaizdžiai dominavo įstatymų leidžiamoji valdžia.

²³ Valančius K. L. Lietuvos valstybės Konstitucijos. – Vilnius: UAB „Ekonomikos mokymo centras“, 2001. – P. 27.

²⁴ Birmontienė T. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda: kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007. P. 758.

²⁵ Ten pat.

²⁶ Žilys J. Latvijos Respublikos Konstitucija (Satversme). – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006. – P. 213.

Estijos Respublikoje, kaip jau minėta, Steigiamasis Seimas pirmąją Konstituciją priėmė šiek tiek anksčiau – 1920 metų birželio 15 dieną. Anot K. Merusk, tai Konstitucija, kurioje “buvo pabrėžiamas teisės viršenybės principas.”²⁷ Šiame akte, kaip ir tuo laikotarpiu išleistuose Lietuvoje bei Latvijoje, taipogi įtvirtintas parlamento viršenybės principas: tik ši institucija turėjo teisę leisti įstatymus, darė esminę įtaką kitoms valstybės valdžios institucijoms. Svarbu pažymėti, jog dokumentas nenumatė valstybės vadovo institucijos, o tai tik dar labiau stiprino Parlamento vaidmenį.²⁸ Vykdomoji valdžia priklausė Vyriausybei, tačiau, vėl gi, jos įgaliojimai buvo labai apriboti įstatymų leidžiamosios valdžios. Parlamentas turėjo teisę skirti ir atleisti visus Vyriausybės narius, reikšti nepasitikėjimą visu Ministrų kabinetu arba atskirais jos nariais. Trumpai tariant, Parlamentas buvo vienintelis subjektas dalyvaujantis jos formavime ir galintis panaikinti įgaliojimus. Išskirtinumas, kalbant apie Vyriausybę Estijoje - šiai institucijai vadovavo ne Ministras Pirmininkas, kaip Lietuvoje ar Latvijoje, o Seniūnas. Šiam pareigūnui buvo priskiriama daugelis teisių ir pareigų, paprastai būdingų valstybės vadovui, tačiau jis visiškai priklausė nuo Parlamento. Pirmosios Konstitucijos gyvavimo metu “Estijos Vyriausybės vidutiniškai išsilaikydavo aštuonis mėnesius, o kadangi Parlamente buvo atstovaujama keturiolikai partijų, tai Vyriausybei suformuoti kartais prireikdavo kelių savaitių.”²⁹

Apibendrinant Lietuvos, Latvijos bei Estijos tarpukario konstitucijose įtvirtintas nuostatas galima teigti, jog visose valstybėse, nors ir buvo įtvirtintas valdžių padalijimo principas, skiriantis įstatymų leidžiamąją ir vykdomąją valdžias, pagrindinės galios, visgi, buvo suteiktos Parlamentui. Ši institucija galėjo daryti didžiulę įtaką kitų valdžios institucijų formavimui ir veiklai. A. Lieven nuomone, visų trijų Pabaltijo valstybių Konstitucijos buvo pernelyg demokratiškos, “parlamentams, renkamiems visuotiniu balsavimu ir pilnu proporcinium atstovavimu, buvo suteikta beveik visiška laisvė kontroliuoti Vyriausybes.”³⁰

Tokią valdžių santvarką daugelyje Europos šalių keitė autoritariniai režimai. Ne išimtis buvo ir Pabaltijo šalys. Pirmoji Konstitucija Lietuvoje galiojo iki 1926 metų, Estijoje iki 1934 metų, o Latvijoje, ilgiausiai - iki 1936 metų. Per šį laikotarpį Latvijoje gyvavo šešiolika, Estijoje septyniolika, o Lietuvoje, nors demokratinis režimas galiojo trumpiausią laiką, per jį pasikeitė vienuolika Vyriausybių.³¹ Įvedus autoritarinę santvarką, šalyse vyriausybė buvo atskirta nuo prezidento institucijos ir iš parlamentų įtakos, kurioje vyriausybės buvo pagal ankstesniasias konstitucijas, perėjo į prezidentų įtakos sferas.

²⁷ Merusk K. Estonian Constitutional System of Government // Juridica International. – Talinn, 1998, No. 1, P. 2–9.

²⁸ Internetinė enciklopedija apie Estiją // Prieiga per internetą: http://www.estonica.org/en/The_state_order_of_Estonia_in_its_historical_development/The_first_Constitution_of_the_Republic_of_Estonia_1920_-_1933/ [žiūrėta 2011 09 29].

²⁹ Lieven A. pabaltijo revoliucija. – Vilnius: Baltos lankos, 1995. P. 64.

³⁰ Ten pat.

³¹ Lieven A. pabaltijo revoliucija. – Vilnius: Baltos lankos, 1995. P. 65.

Tolesnį valstybių, o kartu ir jų vyriausybių likimą apsprendė 1939 metais pasirašytas Molotovo – Ribentropo paktas. Šiuo dokumentu ir jo slaptais protokolais buvo nuspręsta, jog Baltijos šalys neteks nepriklausomybės. Senujų vyriausybių sudėtis ir įgaliojimai pakeisti. Nuo 1940 iki 1990 – 1991 metų Lietuvoje, Latvijoje bei Estijoje buvo sunaikinta valstybių sandara ir „pagal Rusijos etaloną įsteigta nauja valstybės valdymo ir teismo institucijų sistema, pakeisti visų lygių valstybės tarnautojai.“³²

2.2 Vyriausybės institutas Lietuvos, Latvijos, Estijos konstitucijose atkūrus nepriklausomybę

XX amžiaus pradžioje visos trys Pabaltijo šalys atkūrė nepriklausomybę ir priėmė iki šiol galiojančias Konstitucijas. Tiesa, kelias, kuriuo jas rengiant šalys pasuko, nebuvo vienodas. Lietuva bei Estija 1992 metais priėmė naujas Konstitucijas, o Latvija 1991 metais atkūrė 1922 metų Konstitucijos galiojimą.

„Rengiant Lietuvos Respublikos nuolatinę 1992 metų Konstituciją buvo analizuojami ir vertinami Vokietijos, Prancūzijos, Jungtinių Amerikos Valstijų, Jungtinės Karalystės valdymo formų gyvavimo teigiamos ir neigiamos patirties aspektai“³³ taip pat atsižvelgta į 1922 metų Konstitucijos nuostatas. Pagal 1992 metų Lietuvos Respublikos Konstituciją valstybės valdžia yra organizuojama remiantis valdžių padalijimo principu. Kaip konstatavo Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas „Lietuvos valstybės valdymo modelis priskirtinas parlamentinės respublikos valdymo formai, kartu pabrėžtina, kad mūsų valstybės valdymo formai būdingi ir kai kurie vadinamosios „mišriosios“ (pusiau prezidentinės) valdymo formos ypatumai.“³⁴ Tai reiškia, jog pagal Konstituciją, Vyriausybė Lietuvoje yra atskira institucija, kurią sudaro Ministras Pirmininkas ir ministrai. Vyriausybės formavime dalyvauja dvi valstybės valdžios institucijos – Parlamentas ir Respublikos Prezidentas. Pastarasis neturi teisės vadovauti Vyriausybės posėdžiams, negali pakeisti Ministro pirmininko. Pastarajam yra tiesiogiai pavaldūs ministrai, o atskaitingi jie - Prezidentui ir Seimui, nors pati Vyriausybė solidariai atsako tik vienintelei valdžios institucijai - Seimui.

1992 metų Estijos Respublikos Konstitucijos 4 straipsnyje yra tiesiogiai įtvirtinta, jog „Parlamento, Respublikos Prezidento, Vyriausybės ir Teismų veikla pagrįsta valdžių atskyrimo

³² Žilys J. Latvijos Respublikos Konstitucija (Satversme). – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006. – P. 217.

³³ Mesonis G. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003. – P. 141.

³⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 sausio 10 d. nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. Nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1998, Nr. 5-98.

ir pusiausvyros principu.³⁵ Estija yra klasikinė parlamentinė respublika pavyzdys, todėl, svarbiausia valdžios institucija čia yra Parlamentas. Pastarasis renka valstybės vadovą, o šio galios daugeliu atžvilgių yra nominalios, dauguma Respublikos Prezidento aktų įsigalioja tik juos kontrasignavus atitinkamam Vyriausybės nariui ar nariams. Vyriausybę čia, kaip jau minėta kalbant apie Lietuvą, sudaro Ministras Pirmininkas ir ministrai, formavime taip pat dalyvauja Respublikos Prezidentas ir Parlamentas, o atskaitinga Vyriausybė yra tik Parlamentui.

Kaip jau minėta, priimdama šiuolaikinę savo konstituciją Latvija pasuko kitu keliu nei Lietuva ar Estija. Ši šalis nusprendė nerengti naujos konstitucijos ir 1991 metais priimtame konstituciniame įstatyme numatė, jog „tarptautinį teisinį statusą nustato 1922 metų vasario 15 dienos Latvijos Respublikos Konstitucija.“³⁶ Nuo 1993 metų ši Konstitucija įsigaliojo. Taigi, buvo atkurtas 1922 metų Konstitucijos galiojimas visoje Latvijos Respublikos teritorijoje. Valdžios institucijų sandarą ir Vyriausybės instituto įtvirtinimą šioje Konstitucijoje jau aptarėme (žiūrėti 2.1 poskyrį), todėl tik pažymėsime, jog Latvija, kaip ir kitos Pabaltijo valstybės, įtvirtino parlamentinį valdymo modelį. Taipogi, nuo 1993 metų Vyriausybė vadinosi jau nebe „Ministrų taryba“, o „Ministrų kabinetas“.

Apibendrinant vyriausybės instituto raidą Lietuvos, Latvijos bei Estijos respublikose reikia pažymėti, jog Ministrų kabineto institutas buvo įtvirtintas jau pirmuosiuose laikinuosiuose šalių konstituciniuose aktuose. Iš pradžių, valstybėse vyraujant parlamentiniam valdymo modeliui, vyriausybių veiklą kontroliavo parlamentai. Laikui bėgant vyriausybių įgaliojimai buvo plečiami, įtaka valstybės valdyme augo. Tačiau dėl tam tikrų aplinkybių, tai yra, įsivyravus autoritariniams režimams, ši kontrolė perėjo į valstybės vadovo rankas. Tiesa, Lietuvoje bei Latvijoje toks rezultatas pasiektas valstybio perversmo būdu, o Estijoje tai padaryta teisėtai. Galiausiai, priėmus šiuolaikines konstitucijas, valstybėse vėl įtvirtintas parlamentinis valdymo modelis, ir nors numatyti parlamentų įgaliojimai vyriausybių atžvilgiu jau nebėra tokie svarūs, kaip tarpukario konstitucijose, visgi parlamentai daro didelę įtaką vyriausybės formavimo procesui bei veiklai.

³⁵ Constitution of the Republic of Estonia // Prieiga per internetą <http://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html> [žiūrėta 2011 10 14].

³⁶ Žilys J. Latvijos Respublikos Konstitucija (Satversme). – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006. – P. 212.

3. LIETUVOS, LATVIJOS, ESTIJOS VYRIAUSYBIŲ FORMAVIMO TVARKA

3.1 Vyriausybės sudarymas

Pirmuosiuose magistro baigiamojo darbo skyriuose aptarus vyriausybės sampratą ir instituto įtvirtinimą tarpukario bei šiuolaikinėse Lietuvos, Latvijos bei Estijos konstitucijose, tikslinga pradėti vyriausybės konstitucinio statuso elementų analizę. Pasak A. Bakavecko, „vyriausybės konstitucinis statusas susideda iš normų, reguliuojančių jos formavimo tvarką, nustatančių vyriausybės įgaliojimus, jos sudėtį, atskaitomybę, tiek vyriausybės narių, tiek jų ir kitų valstybės institucijų santykius.“³⁷ Pirmasis elementas, kuris bus analizuojamas – vyriausybės sudarymo tvarka.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas savo jurisprudencijoje yra konstatavęs, jog „vyriausybės formavimas nėra vienkartinis aktas, tai procesas, apimantis įvairius veiksmus.“³⁸ Lietuvos, Latvijos ir Estijos respublikose, kurių konstitucijose įtvirtintas parlamentinis valdymo modelis, vyriausybių formavimo tvarka turi daug bendrų bruožų. Formavimo pagrindai įtvirtinti Lietuvos Respublikos Konstitucijos 92 straipsnyje, Latvijos Respublikos Konstitucijos 56 straipsnyje ir Estijos Respublikos Konstitucijos 89 straipsnyje. Čia išsiskiria Latvijos Respublikos Konstitucija, kuri yra labai lakoniška, todėl ir Ministrų kabineto formavimo procedūrą reglamentuoja tik vienas straipsnis. Šiame straipsnyje įtvirtinta tik tai, kad „Vyriausybę formuoja asmuo, kuriam prezidentas paskiria tai padaryti.“³⁹ Detalesnis šio, kaip ir daugelio kitų konstituciškai svarbių klausimų reglamentavimas, nėra *expressis verbis* įtvirtintas pačioje Konstitucijoje. Tuo tarpu Lietuvos bei Estijos konstitucijose vyriausybės formavimo tvarka aprašyta daug detaliau, čia numatyti formavime dalyvaujantys subjektai, pagrindinės procedūros ir veiksmų atlikimo terminai, taigi įstatymų leidėjui suteikta mažiau dispozicijos reglamentuojant šį procesą.

Vyriausybės formavimo procedūra visose analizuojamose šalyse prasideda tapačiai: valstybės vadovas renkasi kandidatą į ministro pirmininko postą. Būtent ši vyriausybės formavimo stadija ir kelia daugiausiai diskusijų tarp konstitucinės teisės mokslininkų.

³⁷ Bakaveckas A. Vykdomoji valdžia. – Vilnius: Eugrimas, 2007. P. 260.

³⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. lapkričio 23 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 8 straipsnio 2 ir 4 dalių, 9 straipsnio 1 dalies 4 punkto ir 4 dalies, 22 straipsnio 1 punkto, 24 straipsnio 2 dalies 5 bei 11 punktų, 26 straipsnio 3 dalies 7 punkto, 31 straipsnio 2, 4 dalių ir 6 dalies 2 punkto, 37 straipsnio 4 dalies, 45 straipsnio 4 dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 1999, Nr. 101-2916 .

³⁹ Constitution of the Republic of Latvia // Prieiga per internetą: <http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution> [žiūrėta 2011 10 05].

Lietuvos Respublikoje šią procedūros dalį A. Bakaveckas įvardina „neformaliuoju procesu“, nes nei Konstitucija, nei įstatymai nenustato kandidato parinkimo.⁴⁰ Kaip ir kitose parlamentinėse respublikose, Lietuvos Respublikoje valstybės vadovui suteikiama teisė išsirinkti asmenį, tačiau de facto situacija šiek tiek skiriasi, Prezidentas rinkdamasis nėra visiškai laisvas. Visas Vyriausybės formavimas yra „ne teisinis, bet politinis aktas.“⁴¹ Ministras Pirmininkas, kaip ir visa Vyriausybė, yra priklausomas nuo Parlamento pasitikėjimo: jeigu Respublikos Prezidentas į kandidatus pasiūlytų asmenį, kuris Parlamentui atrodytų nepriimtinas – tokia Vyriausybė negautų pasitikėjimo ir neturėtų ateities. G. Kalinauskas Respublikos Prezidento dalyvavimą Vyriausybės formavime vadina „stabilumo užtikrinimu“ ir teigia, kad laikui bėgant „Respublikos Prezidento teisė skirti Ministrų Pirmininku daugumos remiamą kandidatą tapo pareiga.“⁴² Tokiai pozicijai pritaria ir G. Mesonis, teigiantis, jog „reikšmingiausiu faktoriumi, lemiančiu Ministro Pirmininko ir Vyriausybės sudėtį, tampa ne Respublikos Prezidento, o Seimo, tiksliau sakant, Seimo parlamentinės daugumos valia“, su tokiu požiūriu sutinka ir A. Pumputis, kuris teigia, jog „tokia praktika yra susiklosčiusi daugelyje Europos valstybių.“⁴³ Kita vertus, egzistuoja ir priešinga nuomonė. Galima rasti teiginių, jog Respublikos Prezidento suteikiami įgaliojimai yra pirminiai ir lemia Vyriausybės formavimo baigtį. Tokiai pozicijai atstovauja P. Vinkleris ir E. Kūris. Požiūris grindžiamas argumentais, jog esant Seimo pritarimui, galutinis žodis skiriant Ministrą Pirmininką priklauso Prezidentui, nes pastarasis įgaliotas pasirašyti dekretą dėl Vyriausybės. Kitas argumentas – kad Prezidento suteikiami įgaliojimai Vyriausybei yra pirminiai – jie būtini ir jų pakanka, kad Vyriausybė rengtų savo programą, o Seimo įgaliojimai – antriniai – jie negali būti suteikiami, jeigu Prezidentas nėra suteikęs savųjų. Taip pat pabrėžiama, jog tvirtinant Vyriausybės sudėtį Prezidento pasirinkimo teisė nėra iš anksto nulemta politinės daugumos Seime, nes „toks teigimas prasilenktų su Prezidento teise paleisti Seimą, kai šis du kartus iš eilės nepritaria Vyriausybės programai.“⁴⁴

Apžvelgus minėtų autorių nuomones, būtume linkę sutikti su pozicija, kad vis dėlto, Lietuvos Respublikoje Parlamento galios Vyriausybės formavime yra svaresnės ir ši institucija vaidina lemiamą vaidmenį pasirenkant Ministrą Pirmininką. Nepaisant to, kad valstybės vadovas teikia kandidatūrą, jis nėra laisvas dėl jos apsispręsti bei neturi teisės asmens paskirti be Parlamento sutikimo. Taipogi Vyriausybė savo veiklą gali vykdyti tol, kol turi Seimo pritarimą,

⁴⁰ Bakaveckas A. Vykdomoji valdžia. – Vilnius: Eugrimas, 2007. P. 263.

⁴¹ Jovaiša K. Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras: 2 dalis. – Vilnius: Teisės institutas, 2002. P. 176.

⁴² Kalinauskas G. Parlamentinė kontrolė. II dalis. - Vilnius: Registrų centras, 2011. P. 236. – ISBN 978-9955-30-092-2.

⁴³ Birmontienė T. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda: kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007. P. 250.

⁴⁴ Vinkleris P. Lietuvos Respublikos Prezidento statusas ir įgaliojimai. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2002. P. 137.

Seimas gali svarstyti pasitikėjimo klausimą, o Prezidentas savarankiškai atleisti vyriausybės narių negali.

Taigi pirmasis Respublikos Vyriausybės formavimo etapas Lietuvos Respublikoje baigiasi tuo, jog valstybės vadovas išrenka asmenį, kuris yra priimtinas Parlamento daugumai. Kitaip tariant, rinkimus laimėjusi partija ar koalicija turi didžiausią galią renkant Vyriausybės vadovą.

Nors analizuotas Vyriausybės formavimo procesas Lietuvoje, Latvijoje bei Estijoje galime išvelgti labai panašią situaciją: Estijos Respublikos Konstitucijos 89 straipsnis skelbia, kad Respublikos Prezidentas skiria asmenį, kuris turi suformuoti Vyriausybę, o Latvijos Respublikos Konstitucijos 56 straipsnis numato, kad „Vyriausybę formuoja Prezidento paskirtas asmuo.“⁴⁵ Nepaisant to, kaip jau minėjome kalbėdami apie Lietuvą, valstybės vadovo rankos čia taip pat yra tarsi „surištos“. J. Žilys pastebi, kad Latvijoje, „kaip ir daugelyje kitų parlamentinės demokratijos šalių, ši valstybės vadovo prerogatyva pagrįsta įvykusių Parlamento rinkimų rezultatais.“⁴⁶ Kalbėdamas apie Estijos Respublikos Vyriausybės formavimą, D. Butvilavičius taip pat teigia, kad „kandidatu į Vyriausybės vadovo postą paprastai tampa daugumą Parlamente laimėjusios partijos atstovas arba valdančiajai politinių partijų koalicijai priimtinas kandidatas.“⁴⁷ Tokią poziciją palaiko daugelis konstitucionalistų, teigiama, jog apskritai Estijos Respublikoje valstybės vadovas yra tik „simbolinė figūra su garbės įgaliojimais.“⁴⁸ Taigi galime daryti išvadą, kad visose aptariamose valstybėse „neformaliojoje“ vyriausybės formavimo proceso stadijoje dalyvauja tie patys valstybinės valdžios subjektai ir tarp jų įgaliojimų nėra esminių skirtumų. Galima pastebėti, jog tokia pati praktika yra susiklosčiusi ir daugelyje kitų Vidurio ir Rytų Europos valstybių, savo konstitucijose įtvirtinusių parlamentinę valdymo formą (pavyzdžiui Čekijoje, Slovakijoje, Vengrijoje bei kitose).

Antroji, formalioji (teisiškai reglamentuota), vyriausybės formavimo dalis prasideda tuomet, kai prezidentas pateikia ministro pirmininko kandidatūrą parlamentui svarstyti. Lietuvos ir Estijos respublikų konstitucijose ši dalis yra reglamentuota, o Latvijos Respublikos Konstitucijoje, kaip jau minėta, atitinkamų nuostatų nėra, santykai reguliuojami įstatymais.

Lietuvos bei Latvijos respublikose prieš parlamentui apsisprendžiant dėl valstybės vadovo pateiktos Ministro Pirmininko kandidatūros yra rengiama diskusija, pasisako kandidatas į Ministrus Pirmininkus. Jis turi galimybę atsakyti į parlamento narių klausimus. Tuo tarpu Estijos

⁴⁵ Constitution of the Republic of Latvia // Prieiga per internetą: <http://www.saeima.lv/constitution> [žiūrėta 2011 10 05].

⁴⁶ Žilys J. Latvijos Respublikos Konstitucija (Satversme). – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006. – P. 237.

⁴⁷ Butvilavičius D. Estijos Respublikos Konstitucija. - Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006. – P. 293.

⁴⁸ OECD (2011), Estonia: Towards a single Government approach, OECD Public Governance reviews, OECD Publishing // Prieiga per internetą: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104860-en>.

Respublikos Konstitucijos 89 straipsnis tiesiogiai numato, jog Parlamentas „apsisprendžia be derybų.“⁴⁹

Lietuvos Respublikoje, tokiu atveju, jeigu asmens kandidatūra tenkina Seimą, jis yra paskiriamas Ministru Pirmininku ir privalo suformuoti likusią Vyriausybės sudėtį. Pasirinkęs tam tikrus kandidatus į ministrų postus, Ministras Pirmininkas teikia personalinę savo sudarytą Vyriausybės sudėtį valstybės vadovui. Jeigu ji priimtina – Respublikos Prezidentas tvirtina naująją sudėtį dekretu. Toliau paskirtieji ministrai, kartu su Ministru Pirmininku rengia Vyriausybės programą ir teikia ją Parlamentui svarstyti. Tik tuomet, kai Parlamentas posėdyje dalyvaujančių narių dauguma pritaria šia programai (išreiškia pasitikėjimą) – Vyriausybė gauna įgaliojimus veikti.⁵⁰ P. Vinkleris teigia, jog dėl to, kad Seimas turi pritarti ne tik Ministro Pirmininko kandidatūrai, bet ir Vyriausybės programai, Seimo dalyvavimo procedūra Lietuvoje yra „dviguba“ ir „unikali visoje Rytų Europoje.“⁵¹

Latvijos bei Estijos Respublikose formalioji vyriausybės formavimo stadija vyksta panašiai kaip Lietuvos Respublikoje, tačiau galima išvelgti ir keletą skirtumų. Visų pirma, kaip jau minėjome, Lietuvos Respublikos Seimo dalyvavimas Vyriausybės formavimo procedūroje yra „dvigubas“ (tvirtina ir Ministro Pirmininko kandidatūrą, ir Vyriausybės programą), o Estijos ir Latvijos respublikose parlamentai tokių galių neturi. Čia procedūra yra trumpesnė. Tiek Latvijoje, tiek ir Estijoje, valstybės vadovui paskyrus asmenį atsakingą už vyriausybės formavimą, Estijoje „kandidatas į ministro pirmininko postą pristato būsimosios Vyriausybės formavimo pagrindus Riigikogu“,⁵² o Latvijoje – galimų ministrų sąrašą bei deklaraciją apie Ministrų kabineto būsimąsias veiklos kryptis. Tuomet parlamentai sprendžia, ar suteikti asmeniui įgaliojimus formuoti vyriausybę. Jeigu jie suteikiami, naujasis ministras pirmininkas pateikia vyriausybės narių sąrašą valstybės vadovui, o šis paskiria vyriausybę. Tai, kad Estijos bei Latvijos respublikų parlamentai neturi tokių „dvigubų“ įgaliojimų kaip Lietuvos Respublikoje, yra pagrindinis įgaliojimų suteikimo vyriausybei procedūrų skirtumas.

Dar vienas skirtumas - vyriausybės narių priesaika. Pasitikėjimo išreiškimas, kaip esminis momentas, nuo kurio vyriausybė pradeda vykdyti savo įgaliojimus, yra nurodytas Lietuvos bei Estijos respublikų konstitucijose. Svarbu pažymėti, jog pritarimas suteikia įgaliojimus veikti visai vyriausybei, tačiau, kad gautų įgaliojimus kiekvienas atskirai, ministras pirmininkas ir likę ministrai privalo prisiekti. Latvijos Respublikoje, nei Konstitucijoje, nei

⁴⁹ Constitution of the Republic of Estonia // Prieiga per internetą http://www.servat.unibe.ch/icl/en00000_.html [žiūrėta 2011 10 05].

⁵⁰ Jovaiša K. Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras: 2 dalis. – Vilnius: Teisės institutas, 2002. P. 176.

⁵¹ Vinkleris P. Lietuvos Respublikos Prezidento statusas ir įgaliojimai. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2002. P. 117.

⁵² Taube C. Constitutionalism in Estonia, Latvia and Lithuania: A Study in Comparative Constitutional Law. – Uppsala:Iustus Forlag, 2001. P. 85.

įstatymuose priesaikos reikalavimas nėra įtvirtintas. Čia Ministrų kabineto narių pareigų ėjimo pradžia siejama tik su Parlamento pasitikėjimo išreiškimu.⁵³

Daugiau esminių skirtumų Lietuvos, Latvijos bei Estijos respublikų vyriausybių formavimo procese nėra, tik keletas nežymių, pavyzdžiui – teisės aktų pavadinimai ar terminai. Lietuvoje skirdamas Vyriausybę Respublikos Prezidentas šiuo klausimu išleidžia dekretą, o Latvijoje bei Estijoje toks aktas vadinamas rezoliucija. Lietuvoje dokumentas, reglamentuojantis Vyriausybės veiklą vadinamas programa, Latvijoje – deklaracija apie Ministrų kabineto būsimąsias veiklos kryptis, o Estijos Respublikos Konstitucijoje įtvirtinta, jog Ministras Pirmininkas teikia tik „pranešimą apie Vyriausybės formavimą.“⁵⁴ Kalbant apie terminus, Lietuvos ir Estijos respublikų konstitucijose yra nustatytas imperatyvus laikotarpis, per kurį paskirtasis ministras pirmininkas turi pristatyti savo suformuotą vyriausybės sudėtį ir programą parlamentui – Lietuvoje tai yra 15, o Estijoje – 14 dienų. Taip pat Estijos Respublikos Konstitucijoje pateikti ir kitų veiksmų atlikimo terminai, viskas reglamentuojama detaliau. Latvijos Respublikoje, kaip jau minėta, šios procedūros, kaip ir terminai, Konstitucijoje išvis nėra reglamentuojami, tačiau šie klausimai aptarti Ministrų kabineto įstatyme, kur yra numatyta, kad Prezidento pakviestas asmuo turi pristatyti savo suformuotą kabinetą Prezidentui ir Parlamentui artimiausiame Parlamento posėdyje.⁵⁵

Išanalizavus įgaliojimų vyriausybei suteikimą svarbu paminėti situacijas, kada vyriausybės formavimas vyksta ne jau aptarta eiga. Galimas variantas, kai asmuo, paskirtas ministru pirmininku, per reikiamą laiką dėl tam tikrų priežasčių nesuformuoja vyriausybės sudėties arba parlamentui yra nepriimtina valstybės vadovo teikiama vyriausybės vadovo kandidatūra. Tokiais atvejais Estijos Respublikos Konstitucijoje numatyta savita sprendimo procedūra. Čia įtvirtinta, kad Respublikos Prezidentas turi teisę per 7 dienas pateikti kitą Ministro Pirmininko kandidatūrą, tačiau jeigu jis to nepadaro, arba paskirtasis asmuo nesuformuoja Vyriausybės, teisę teikti Ministro Pirmininko kandidatūrą perima Riigikogu.⁵⁶ Per 14 dienų Respublikos Prezidentui turi būti pateikiamas Vyriausybės narių sąrašas. Jeigu to nėra padaroma, valstybės vadovas skelbia pirmalaikius Parlamento rinkimus. Taigi, susiklosčius tam tikroms aplinkybėms, Estijoje pasikeičia Vyriausybės formavime dalyvaujančių subjektų

⁵³ Judgement of The Constitutional Court of the Republic of Latvia. March 3, 1998. “On Conformity of the Cabinet of Ministers 23.April, 1996 Resolution No.148 "On the Procedure by which the Property is Restituted or its Value is Compensated to the Persons, whose Administrative Deportation from the Territory of the Latvian SSR or from the Part of the Territory of the Latvian SSR that Has Been Incorporated into the RSFSR is Recognised Unfounded" // Prieiga per internetą: <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=2&mid=19> [žiūrėta 2011 10 06]

⁵⁴ Constitution of the Republic of Estonia // Prieiga per internetą <http://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html> [žiūrėta 2011 10 06].

⁵⁵ The Cabinet of ministers of the Republic of Latvia law // Prieiga per internetą: <http://www.mk.gov.lv/ru/mk/darbibu-reglamentejosie-dokumentu/mk-iekartas-likums> [žiūrėta 2011 10 06].

⁵⁶ Constitution of the Republic of Estonia // Prieiga per internetą <http://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html> [žiūrėta 2011 10 06].

įgaliojimai. Lietuvoje bei Latvijoje, susiklosčius tokiai situacijai, sprendimo būdai yra kitokie. Pačiose konstitucijose šios situacijos nėra reglamentuotos, tačiau tai sureguliuota ordinarinės teisės aktais. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatyme numatyta, jog jeigu Seimas motyvuotu nutarimu nepritaria Vyriausybės pateiktai programai, Vyriausybė turi ne vėliau kaip per 15 dienų nuo nepritarimo dienos pateikti naują,⁵⁷ priešingu atveju, arba, jeigu Seimas nepritaria ir pakartotinai pateiktai programai – Vyriausybė privalo atsistatydinti.⁵⁸ Analogiškas reguliavimas numatytas ir Latvijos Respublikos Ministrų kabineto įstatymo 19 straipsnyje. Taigi Lietuvoje ir Latvijoje, esant tokiai situacijai, valstybės vadovas turi teikti naują ministro pirmininko kandidatūrą. Lyginant su Estija, Lietuvoje bei Latvijoje subjektų įgaliojimai vyriausybės formavime nesikeičia. Tiesa, reikia pažymėti, jog tokios situacijos, kuomet parlamentas nepatvirtina vyriausybės, šiose respublikose yra vargu ar įmanomos, nes kaip jau minėta, Lietuvoje, Latvijoje ir Estijoje yra įtvirtintas parlamentinis valdymo modelis, todėl valstybės vadovas prieš teikdamas ministro pirmininko kandidatūrą suderina ją su parlamentu.

Galima daryti išvadą, jog analizuojamose valstybėse, nepaisant nežymių skirtumų, įgaliojimų suteikimas vyriausybei vyksta labai panašiai. Vyriausybė pradeda vykdyti savo įgaliojimus tada, kai parlamentas išreiškia pasitikėjimą. Kad taip įvyktų, naujosios vyriausybės programai turi pritarti posėdyje dalyvaujančių parlamento narių dauguma. Taip pat svarbu pažymėti, jog visas formavimas yra daugiau politinis, o ne teisinis procesas. Valstybės vadovas ministru pirmininku turi skirti asmenį, palankų parlamento daugumai, o šis, kviesdamas į savo komandą atskirus ministrus taip pat turi atsižvelgti į jų priimtinumą parlamentui. Priešingu atveju, įstatymų leidėjas gali nesuteikti įgaliojimų visai vyriausybei.

3.2 Vyriausybės konstitucinių įgaliojimų pasibaigimas

Palyginus Pabaltijo šalių vyriausybių įgaliojimų suteikimo ypatumus taip pat svarbu išanalizuoti jų įgaliojimų pasibaigimo pagrindus.

Vyriausybės konstitucinių įgaliojimų pasibaigimas nei vienos iš trijų valstybių konstitucijų nėra siejamas su tam tikru laiko tarpu. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje yra įtvirtintos dvi įgaliojimų pasibaigimo formos – Vyriausybės atsistatydinimas ir Vyriausybės įgaliojimų grąžinimas, kurių, anot Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo, tapatinti negalima.⁵⁹ Tuo tarpu Latvijos ir Estijos respublikų konstitucijose vyriausybės įgaliojimų pasibaigimas paprastai siejamas su jos atsistatydinimu.

⁵⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. [43-772](#).

⁵⁸ Ten pat.

⁵⁹ Bakaveckas A. Vykdomoji valdžia. – Vilnius: Eugrimas, 2007. P. 265.

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje Vyriausybės atsistatydinimo pagrindai įtvirtinti 101 straipsnyje. Remiantis šiuo straipsniu, Lietuvos Respublikos Vyriausybė privalo atsistatydinti, jeigu pasikeitus daugiau kaip pusei ministrų Vyriausybė iš naujo negauna įgaliojimų iš Seimo, kai Seimas du kartus nepritaria naujai sudarytos Vyriausybės programai, kai Seimas visų Seimo narių balsų dauguma slaptu balsavimu pareiškia nepasitikėjimą Vyriausybe ar Ministru Pirmininku, kai Ministras Pirmininkas atsistatydina ar miršta, po Seimo rinkimų, kai sudaroma nauja Vyriausybė. Taip pat įtvirtintas imperatyvas atsistatydinti ministrui, jeigu nepasitikėjimą juo išreiškia daugiau kaip pusė visų Seimo narių.⁶⁰

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 92 straipsnyje įtvirtintas ir įgaliojimų grąžinimo institutas. Įgaliojimų grąžinimas susijęs su situacija po Seimo ir Prezidento rinkimų. Anot A. Bakavecko, skirtumas tarp “įgaliojimų grąžinimo” ir “atsistatydinimo” yra toks, jog įgaliojimų grąžinimas dar nereiškia Vyriausybės veiklos pabaigos (su išimtimi, kai po Seimo rinkimų privaloma grąžinti įgaliojimus ir atsistatydinti), o atsistatydinimo pasekmė – visiškas Vyriausybės veiklos pasibaigimas.⁶¹ Po Seimo rinkimų Vyriausybė privalo grąžinti įgaliojimus ir kartu atsistatydinti, nes nebelieka juos suteikusio subjekto. Susirinkus naujam Seimui Vyriausybė grąžina įgaliojimus Prezidentui, o atsistatydina tik tuomet, kai yra sudaroma naujoji Vyriausybė. Taigi įgaliojimų grąžinimas po Seimo rinkimų visada turi vienodas pasekmes – Vyriausybė netenka įgaliojimų. Visiškai kitokia situacija dažniausiai susiklosto po Respublikos Prezidento rinkimų. E. Šileikio nuomone, po Respublikos Prezidento rinkimų Vyriausybė “nepraranda legitimacijos, bet laikinai suspenduoja jos įgyvendinimą, išreikšdama konstitucinį lojalumą demokratiškai išrinktoms pirminėms institucijoms.”⁶² Taip yra todėl, jog išrinkus naująjį Respublikos Prezidentą, Seimo sudėtis nesikeičia, subjektas, suteikęs Vyriausybei pasitikėjimą, išlieka nepakitęs. Tokią poziciją oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje yra suformavęs ir Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas – “pasikeitus valstybės vadovui išlieka Seimo pasitikėjimas Vyriausybe.”⁶³ Kai naujajam valstybės vadovui pradėjus eiti pareigas Vyriausybė jam grąžina įgaliojimus, dar nereiškia, jog bus formuojama nauja Vyriausybė. Priešingai. Respublikos Prezidentas, po to, kai jam grąžinami įgaliojimai, teikia Seimui svarstyti to pačio Vyriausybės vadovo kandidatūrą. V. Sinkevičiaus nuomone, „Respublikos Prezidentas neturi galimybės pasirinkti Ministro Pirmininko kandidatūros, negali teikti Seimui jokios kitos kandidatūros, nors ji ir būtų priimtina Seimo daugumai.“⁶⁴ Pagal Lietuvoje ir daugelyje kitų

⁶⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992. Nr. 33-1014.

⁶¹ Bakaveckas A. Vykdomoji valdžia. – Vilnius: Eugrimas, 2007. P. 266 .

⁶² Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. – P. 458.

⁶³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. gruodžio 17 d. sprendimas “Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimo išaiškinimo” // Valstybės žinios. 1998, Nr. 112-3114.;

⁶⁴ Sinkevičius V. Vyriausybės įgaliojimų grąžinimo išrinkus Respublikos Prezidentą konstitucinė doktrina: kai kurie argumentavimo aspektai // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius, 2009, Nr. 4(118), P. 72.

parlamentinių respublikų susiklosčiusią praktiką, Seimas paprastai išreiškia pasitikėjimą tai pačiai Vyriausybei, taigi šis veiksmas yra laikomas labiau pagarbos valstybės vadovui simboliu, nei realiomis jo galiomis. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas savo jurisprudencijoje tokią situaciją lygina su Prancūzijos III Respublikos laikų tradicija, kuomet toks atsistatydinimas buvo vadinamas “mandagumo atsistatydinimu” ir suteikiami įgaliojimai tai pačiai Vyriausybei. Teismas yra konstatavęs, jog “ši procedūra prasminga dėl Vyriausybės ryšio su valstybės vadovu ir, kad ji atspindi tam tikras valdymo modelio raidos tendencijas.”⁶⁵ Išimtis, kada visa Vyriausybė privalo atsistatydinti, yra galima tik tokiu atveju, jeigu pasikeičia daugiau kaip pusė iki įgaliojimų grąžinimo dirbusių ministrų ir tokios sudėties Vyriausybė iš naujo nebegauna Seimo pasitikėjimo. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas savo jurisprudencijoje yra pažymėjęs, jog toks “įgaliojimų iš naujo gavimo institutas yra viena iš Vyriausybės parlamentinės priežiūros formų, kurią taikydamas Seimas gali patikrinti, ar Vyriausybėje pasikeitus daugiau kaip pusei ministrų tebevykdoma Vyriausybės programa, kuriai Seimas buvo pritaręs.”⁶⁶

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, jog Konstitucijos 101 straipsnyje išvardintų atsistatydinimo pagrindų sąrašas yra baigtinis, o įgaliojimų grąžinimas nėra tapatus veiksmas ir sukelia kitokias teises pasekmes.⁶⁷ Taip pat Teismas yra pažymėjęs, jog „įstatymais negalima nustatyti jokių kitų naujų Vyriausybės privalomo atstatydinimo pagrindų, taip pat, kad įstatymais tų pagrindų negalima pakeisti (susiaurinti ar išplėsti).“⁶⁸ Svarbu pažymėti, jog beveik visi Lietuvos Respublikos Konstitucijoje numatyti Vyriausybės įgaliojimų pasibaigimo pagrindai yra susiję su Seimo pasitikėjimo klausimu, o tai tik dar kartą patvirtina faktą, kad Vyriausybės likimas priklauso nuo Seimo daugumos valios.

Estijos Respublikos Konstitucijos 92 straipsnyje nurodyta, jog Vyriausybė privalo atsistatydinti, kai sukviečiamas naujas Parlamentas, jeigu atstatydina ar miršta Ministras Pirmininkas bei, jeigu Parlamentas pareiškia nepasitikėjimą Ministru Pirmininku, tačiau tai nėra vienintelis Konstitucijos straipsnis, reglamentuojantis Vyriausybės atsistatydinimą. Estijos

⁶⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 sausio 10 d. nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. Nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1998, Nr. 5-98.

⁶⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. balandžio 20 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. birželio 1 d. nutarimo Nr. 647 „Dėl sutikimo vykdyti viešąjį pirkimą uždarojo konkurso būdu ir lėšų skyrimo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 8 straipsniui“ // Valstybės žinios. 1999, Nr. Nr. 36-1094

⁶⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 sausio 10 d. nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. Nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1998, Nr. 5-98.

⁶⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. lapkričio 23 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 8 straipsnio 2 ir 4 dalių, 9 straipsnio 1 dalies 4 punkto ir 4 dalies, 22 straipsnio 1 punkto, 24 straipsnio 2 dalies 5 bei 11 punktų, 26 straipsnio 3 dalies 7 punkto, 31 straipsnio 2, 4 dalių ir 6 dalies 2 punkto, 37 straipsnio 4 dalies, 45 straipsnio 4 dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 1999, Nr. 101-2916.

Respublikos Konstitucijoje numato ir savitą pagrindą, kuriam analogiško nėra Lietuvos ar Latvijos respublikų konstitucijose. Jis įtvirtintas atskirai nuo 92 straipsnyje pateiktųjų - Konstitucijos 98 straipsnyje. Čia nurodoma, kad Respublikos Vyriausybė, teikdama tam tikrą įstatymo projektą Parlamentui, gali tokio įstatymo priėmimą sieti su balsavimu dėl pasitikėjimo Vyriausybe. Tuomet Parlamentas balsuoja kartu tiek dėl siūlomo įstatymo, tiek ir dėl nepasitikėjimo Vyriausybe. Jeigu Riigikogu nepritaria siūlomam projektui, Vyriausybė privalo atsistatydinti. Taigi tokiu būdu Estijos Respublikoje yra išplečiamas Vyriausybės atsistatydinimo pagrindų sąrašas. Taipogi svarbu paminėti, jog Estijos Respublikos Konstitucijoje nenurodoma, kad Vyriausybė turi gražinti įgaliojimus po Respublikos Prezidento rinkimų, jos įgaliojimų trukmė siejama tik su Parlamento kadencija, todėl galima daryti išvadą, jog Estijos Respublikos Prezidentas neturi jokių, net ir formalių, įgaliojimų Vyriausybės kontrolės atžvilgiu.

Latvijos Respublikos Konstitucijoje, priešingai nei Lietuvos ar Estijos respublikos konstitucijose, atskiro straipsnio, kuris būtų skirtas Ministrų kabineto atsistatydinimo pagrindams, nėra. Vienintelį pagrindą galima išvelgti 59 straipsnyje, kur įtvirtintas Vyriausybės atskaitingumo Parlamentui principas. Pagal minėtą straipsnį, Vyriausybės atsistatydinimo pagrindas yra Parlamento pareikštas nepasitikėjimas Ministru Pirmininku. Remiantis tokia nuostata, Latvijos Respublikos Ministrų kabineto įstatyme yra išsamesnis Vyriausybės įgaliojimų netekimo pagrindų sąrašas. Šio įstatymo 19 straipsnyje yra nurodyti penki Ministrų kabineto atsistatydinimo pagrindai: jeigu atsistatydino Ministras Pirmininkas; kai naujai išrinktas Parlamentas susirenka į pirmąjį posėdį; jeigu Parlamentas savo posėdyje dalyvaujančių narių dauguma pareiškia nepasitikėjimą Vyriausybe arba Ministru Pirmininku; jeigu po pakartotinio balsavimo Parlamentas nepareiškia pasitikėjimo Ministrų kabinetu; jeigu parlamentas pirmojo arba antrojo skaitymo metu nepritaria Vyriausybės teikiamam biudžetui; jeigu miršta Ministras Pirmininkas. Taigi dauguma Vyriausybės atsistatydinimo pagrindų yra tapatūs jau aptartiems Lietuvos bei Estijos respublikose, tačiau Latvijos Respublikos Ministrų kabineto įstatyme yra įtvirtintas ir savitas atsistatydinimo pagrindas. Čia nepasitikėjimas siejamas su biudžeto teikimu. Jis „gali būti pareikštas atmetus Vyriausybės pateiktą kitų finansinių metų valstybės biudžeto projektą pirmojo arba antrojo skaitymo metu.“⁶⁹ Dar vienas pagrindas, panašus į įtvirtintą Estijos Respublikos Konstitucijoje, tačiau, priešingai nei Estijoje, numatytas ne konstituciniu lygmeniu, įtvirtintas Latvijos Respublikos Saeimos darbo tvarkos taisyklių 30 straipsnyje - „jeigu Ministras Pirmininkas nori susieti balsavimą dėl nepasitikėjimo Ministrų kabinetu su kitu posėdyje numatytu svarstyti klausimu, jis turi pateikti prašymą svarstyti Prezidiumui.“⁷⁰ Taigi Latvijos

⁶⁹ Žilys J. Latvijos Respublikos Konstitucija (Satversme). – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006. – P. 237.

⁷⁰ Rules of procedure of the Saeima // Prieiga per internetą: <http://www.saeima.lv/en/legislation/rules-of-procedure> [žiūrėta 2011 10 12].

Respublikoje Ministrų kabinetas savo iniciatyva taip pat gali susieti balsavimą dėl įstatymo priėmimo susieti su balsavimu dėl pasitikėjimo.

Kalbant apie prezidento įtaką vyriausybės atsistatydinimui, Latvijoje, taip pat, kaip ir Estijoje, valstybės vadovas jokių galių Vyriausybės įgaliojimų atžvilgiu neturi, po jo rinkimų Vyriausybei nėra numatyto imperatyvo įgaliojimus grąžinti. Šioje srityje, kaip jau minėta, išsiskiria tik Lietuvos Respublika, kurioje vienintelėje numatytas įgaliojimų grąžinimo po Respublikos Prezidento rinkimų institutas.

Išanalizavus vyriausybės įgaliojimų pasibaigimo pagrindus, galime daryti išvadą, jog visose trijose respublikose vyriausybės įgaliojimai priklauso nuo parlamento pasitikėjimo - vyriausybė veikia tol, kol jos veikla priimtina parlamento daugumai. Čia pažymėtina, jog Estijos bei Lietuvos respublikų konstitucijose numatyta, jog parlamentui pareiškus nepasitikėjimą, vyriausybė turi teisę siūlyti valstybės vadovui skelbti naujus parlamento rinkimus. Taigi tokiu būdu yra užtikrinamas stabilesnis santykių tarp vykdomosios bei įstatymų leidžiamosios valdžios institucijų reguliavimas, įtvirtinta atsvara, užkertanti kelią Parlamento dominavimui valdžios institucijų sistemoje. Tuo tarpu Latvijos Respublikos Ministrų kabinetas tokios teisės neturi.

Vyriausybės atsistatydinimas visose trijose šalyse siejamas su parlamento įgaliojimų laikotarpiu, nes pasikeitus jam nebelieka subjekto, kuris suteikė vyriausybei įgaliojimus veikti. Dar vienas aspektas, būdingas visoms trimis respublikoms yra toks, jog vyriausybės likimas daugeliu atveju priklauso nuo vyriausybės vadovo. Atsistatydinus, mirus, ar parlamentui pareiškus nepasitikėjimą juo, visa vyriausybė taipogi netenka įgaliojimų.

Išskyrus bendrumus, taip pat svarbu paminėti ir skirtumus. Kiekviena šalis turi savitų konstitucinių nuostatų. Kaip jau minėta, Lietuva išsiskiria tuo, jog Vyriausybei netenkant įgaliojimų, dalyvauja ir Respublikos Prezidentas. Po valstybės vadovo rinkimų Vyriausybė turi grąžinti įgaliojimus ir, jeigu iš naujo Seimas jų nesuteikia – privalo atsistatydinti. Nors ši pareiga daugelio vadinama formaliu aktu, visgi Lietuvos Respublikos Prezidentas turi bent jau tokią galią Vyriausybės įgaliojimų atžvilgiu ir taip gali dalyvauti įgaliojimų kontrolės procese. Tuo tarpu Latvijos ir Estijos valstybių vadovai jokių įgaliojimų šioje sferoje neturi. Tą, galbūt, galima paaiškinti tuo, jog vienintelis Lietuvos Respublikos Prezidentas yra renkamas tiesiogiai piliečių, Lietuvos valdymo forma turi ir pusiau prezidentinei valdymo formai būdingų ypatumų, o Latvijos ir Estijos respublikų valdymo modeliai yra parlamentiniai, valstybių vadovai renkami parlamento ir dauguma jų galių apskritai yra nominalios.

Kitas išskirtinumas yra būdingas tik Estijos Respublikai. Kaip jau minėta, tik šios valstybės Konstitucijoje yra įtvirtinta nuostata, jog teikdama įstatymo projektą, Vyriausybė gali jį susieti su Parlamento pasitikėjimo išreiškimu. Kitaip tariant, Riigikogu, balsuodamas dėl tam tikro įstatymo priėmimo ir nepritardamas jam, kartu gali pareikšti nepasitikėjimą Vyriausybe.

Analogiško atitikmens šiai nuostatai Lietuvos bei Latvijos konstituciniame reguliavime nėra. Tiesa, kaip jau minėta, panaši nuostata įtvirtinta Latvijos Respublikos Saeimos Darbo tvarkos taisyklėse.

Dar viena specifinė nuostata, būdinga Latvijos Respublikoje įtvirtintam reguliavimui, numatyta Latvijos Respublikos Ministrų kabineto įstatyme: Ministrų kabinetas gali netekti įgaliojimų, jeigu Saeima per pirmąjį arba antrąjį skaitymą nepritaria Vyriausybės teikiamam kitų metų valstybės biudžetui.

Taip pat Lietuvos, Latvijos bei Estijos respublikose įtvirtintas skirtingas reguliavimas pasikeitus daugiau kaip pusei vyriausybės narių. Susidarius tokiai situacijai, Lietuvos Respublikos Konstitucijoje yra numatyta, jog Vyriausybei būtina iš naujo gauti Seimo pasitikėjimą, o Estijos bei Latvijos respublikų konstitucijose tokių nuostatų nėra numatyta, vyriausybės ir toliau gali vykdyti savo veiklą.

Analizuojant bei lyginant vyriausybių formavimo ypatumus bei įgaliojimų pasibaigimo pagrindus liko neaptarti atskirų vyriausybių narių statuso ypatumai, atvejai, kada pavieniai ministrai privalo atsistatydinti ir kokią įtaką tai turi vyriausybės statusui. Dėl šių priežasčių kitas baigiamojo darbo skyrius skirtas šių bei kitų su atskirų vyriausybės narių konstituciniu statusu susijusių klausimų analizei.

4. VYRIAUSYBĖS NARIŲ KONSTITUCINIS STATUSAS

„Vyriausybę sudaro Ministras Pirmininkas ir ministrai“⁷¹ – tokia nuostata įtvirtinta Lietuvos Respublikos Konstitucijos 91 straipsnyje. Tapatus sakiny s įtvirtintas Estijos Respublikos Konstitucijos 88 straipsnyje bei Latvijos Respublikos Konstitucijos 55 straipsnyje.

Visose trijose respublikose ministras pirmininkas yra vyriausybės vadovas, o ministrai – vyriausybės nariai, tačiau remiantis įstatymais, vyriausybės nariais Latvijos bei Estijos Respublikose gali būti laikomi ir kai kurie kiti asmenys. Latvijos Respublikos Ministrų kabineto įstatyme yra įtvirtinta, jog Ministras Pirmininkas „gali pakviesti į Vyriausybę visateisium Ministrų kabineto nariu vieną asmenį Ministro Pirmininko pavaduotoju bei vieną ar kelis ministrus ypatingiems pavedimams.“⁷² Taigi, tokie asmenys, nors ir nėra vadinami ministrais, turi tokias pat teises ir įgaliojimus dalyvauti bei balsuoti Vyriausybės posėdžiuose. Estijos Respublikos Vyriausybės įstatymo 3 straipsnio 2 dalis taipogi numato, jog valstybės vadovas, Ministro Pirmininko siūlymu gali skirti ministrus „be portfelio“⁷³, tokius, kurie neturi jiems pavaldžių ministerijų, tačiau atlieka specialius pavedimus, dalyvauja Vyriausybės posėdžiuose ir turi balso teisę. Taigi Estijos ir Latvijos respublikose Vyriausybės nariais gali būti laikomi ir kiti asmenys, ne tik ministras pirmininkas ir ministrai, atsakingi už tam tikrų ministerijų veiklą, o Lietuvos Respublikos Vyriausybės narių sąrašas, įtvirtintas Konstitucijoje, yra baigtinis. Čia nėra numatytos nei ministro „be portfelio“ pareigybės, nei atvejai, kada Vyriausybės nariu galėtų būti laikomas Vyriausybės kanceliarijos, Ministro Pirmininko aparato vadovas ar viceministras.⁷⁴ Iš to galima daryti išvadą, jog konstitucijose įtvirtintą vyriausybės narių sampratą Estijos bei Latvijos įstatymų leidėjai interpretavo plačiau negu Lietuvos.

Kitas aspektas, svarbus analizuojant vyriausybės narių konstitucinį statusą – momentas, nuo kurio asmuo yra laikomas visateisium vyriausybės nariu. Daugelyje demokratinių šalių tai siejama su priesaikos davimu. Priesaikos institutas yra numatytas Lietuvos Respublikos Konstitucijos 93 straipsnyje ir Estijos Respublikos Konstitucijos 91 straipsnyje. Šiose valstybėse, nors vyriausybė, kaip kolegiali institucija, gali veikti, kai gauna parlamento pasitikėjimą, atskirų vyriausybės narių veiklos pradžia siejama su priesaikos davimu. Lietuvos ir Estijos respublikose priesaikos institutas turi tokią pačią reikšmę - tik prisiekęs asmuo įgyja visas Vyriausybės nario teises, skiriasi tik procedūriniai aspektai. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nariai prisiekia Seimo posėdyje, kiekvienas privalo atskirai perskaityti priesaikos tekstą, o Estijos Respublikoje

⁷¹ Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014

⁷² Žilys J. Latvijos Respublikos Konstitucija (Satversme). – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006. – P. 236.

⁷³ Estonia Government of the Republic law // Prieiga per internetą: <https://www.riigiteataja.ee/akt/12895134> [žiūrėta 2011 10 12].

⁷⁴ Jovaiša K. Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras: 2 dalis. – Vilnius: Teisės institutas, 2002. P. 176.

priesaikos tekstą žodžiu perskaito Ministras Pirmininkas, kiti Vyriausybės nariai tik pasirašo po juo. Tuo tarpu Latvijos Respublikoje įtvirtintas kitoks reguliavimas. Čia Ministrų kabineto narių įgaliojimų pradžia siejama tik su Saeimos pasitikėjimo išreiškimu. Latvijos Respublikos Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, jog momentas, nuo kurio Ministrui Pirmininkui ir ministrams yra suteikiami įgaliojimai, yra Saeimos pasitikėjimo išreiškimo momentas.⁷⁵ Šalies Konstitucijoje ar įstatymuose nėra numatyto Ministrų kabineto narių priesaikos instituto. Taigi Latvijoje, priešingai negu Lietuvoje ar Estijoje, prieš pradėdami eiti savo pareigas, Ministrų kabineto nariai nepriesiekia.

Kitas vyriausybės narių konstitucinio statuso elementas – neliečiamybė. Šio instituto paskirtis yra užtikrinti, jog vyriausybės nariai galėtų nekliudomai eiti savo pareigas, nebūtų siejami su tam tikrais asmenimis ar jų grupėmis, jiems negalėtų būti daromas išorinis poveikis. Šiuo aspektu Lietuvos bei Estijos respublikų konstitucijose įtvirtintas reguliavimas, lyginant su Latvija, yra panašesnis. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 100 straipsnis numato, jog „Ministras Pirmininkas ir ministrai negali būti patraukti baudžiamojon atsakomybėn, suimti, negali būti kitaip suvaržyta jų laisvė be išankstinio Seimo sutikimo, o tarp Seimo sesijų – be išankstinio Respublikos Prezidento sutikimo.“⁷⁶ Taigi Lietuvos Respublikos Vyriausybės nariai negali būti patraukti nei baudžiamojon, nei administracinėn atsakomybėn, nebent tam būtų gautas Seimo sutikimas. Estijos Respublikos Konstitucija taipogi numato Vyriausybės narių neliečiamybę, tačiau įtvirtina savitas jos panaikinimo sąlygas. Konstitucijos 101 straipsnio 1 dalyje numatyta, jog „Vyriausybės nariai baudžiamojom atsakomybėn gali būti patraukti tik Teisingumo kanclerio, pritariant daugumai parlamento narių.“⁷⁷ Reikia pažymėti, jog Estijoje įtvirtinta neliečiamybės panaikinimo tvarka yra sudėtingesnė, procedūroje dalyvauja du subjektai: Teisingumo kancleris ir Riigikogu. Tam, jog asmuo būtų patrauktas atsakomybėn, būtina gauti abiejų institucijų pritarimą. Latvijos Respublikos Konstitucija neįtvirtina nuostatų, numatančių Ministrų kabineto narių neliečiamybę, tačiau šį klausimą reglamentuoja Latvijos Respublikos Ministrų kabineto įstatymas. Įstatymo 4 straipsnyje, reglamentuojančiame Vyriausybės narių atsakomybę yra įtvirtinta, jog Kabineto narys, kuris „turi atsakyti už savo politinius veiksmus, taip pat atsako ir pagal baudžiamosios, administracinės ir civilinės teisės

⁷⁵ Judgement of The Constitutional Court of the Republic of Latvia. April 30, 1998 „On Conformity of the Saeima 30 April, 1998 Resolution on the Vote of Confidence for the Cabinet of Ministers with the Law "The Structure of the Cabinet of Ministers" and Rules of Procedure of the Saeima“ // Prieiga per internetą: <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=2&mid=19> [žiūrėta 2011 10 12].

⁷⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 43-772.

⁷⁷ Constitution of the Republic of Estonia // Prieiga per internetą <http://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html> [žiūrėta 2011 10 12].

normas.⁷⁸ Taigi Latvijos Respublikoje Ministras Pirmininkas bei ministrai atsakomybėn traukiami bendra tvarka.

Analizuojant vyriausybės narių konstitucinį statusą taip pat svarbu aptarti šiems pareigūnams priskirtus įgaliojimus. Kadangi vyriausybės vadovo ir kitų jos narių įgaliojimai nėra tapatūs, pirmiausiai tikslinga aptarti bendrus ministrų įgaliojimus, o ministro pirmininko kompetenciją analizuoti vėliau, apibūdinant šios pareigybės išskirtinumą.

A. Bakaveckas pastebi, jog ministras, „viena vertus, vadovauja ministerijai ir įgyvendina jam priskirtas funkcijas kaip jam patikėtos valstybės valdymo srities vadovas, kita vertus, jis kartu yra ir vyriausybės kaip kolegialios institucijos narys, todėl vykdo ir jos kompetencijai priskirtus įgaliojimus.“⁷⁹ Šie požymiai rodo ministro pareigų išskirtinumą. Tokią ministrų kompetenciją įtvirtina ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos 98 straipsnis bei Estijos Respublikos Konstitucijos 93 straipsnis. Latvijos Respublikos Konstitucijoje ministrų įgaliojimai nėra išskirti. Nepaisant to, visose trijose respublikose pagrindiniai ministrų uždaviniai yra panašūs: vadovavimas ministerijai ir jos veiklos koordinavimas, programos (deklaracijos) įgyvendinimas atitinkamai ministerijai priskirtoje sferoje, įvairių teisės aktų įvykdymo užtikrinimas bei įstatymų projektų rengimas. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas pažymi, jog į sąvoką „vadovavimas ministerijai“ įeina „sprendimų priėmimas ministerijai priklausančiais klausimais, privalomų vykdyti nurodymų davimas visiems ministerijos darbuotojams, reikalavimas, kad šie nurodymai būtų vykdomi, drausminio ir kito poveikio priemonių taikymas nurodymų nevykdantiems ministerijų darbuotojams ir pan.“⁸⁰

Paskutinytis analizuotinas vyriausybės narių konstitucinio statuso elementas - pareigų nesuderinamumas. Tai itin svarbus vyriausybės narių konstitucinio statuso aspektas, kuris užtikrina, jog šie asmenys nebūtų varžomi jokių įsipareigomų ir nepatirtų spaudimo iš kitų valstybės institucijų, organizacijų ar atskirų pareigūnų, neatsidurtų interesų konflikto situacijoje. Nuostata, jog vyriausybės nario pareigos yra nesuderinamos su jokiais kitomis pareigomis, yra įtvirtinta visose analizuojamose konstitucijose, tačiau pareigybių, nesuderinamų su vyriausybės nario statusu apimtis nėra vienoda.

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje Vyriausybės narių pareigų nesuderinamumas reglamentuojamas 60 ir 99 straipsniuose. Konstitucijos 99 straipsnyje tiesiogiai įtvirtinta, jog „Ministras Pirmininkas ir ministrai negali užimti jokių kitų renkamų ar skiriamų pareigų, dirbti

⁷⁸ The Cabinet of ministers of the Republic of Latvia law // Prieiga per internetą: <http://www.mk.gov.lv/ru/mk/darbibu-reglamentejosie-dokumenti/mk-iekartas-likums> [žiūrėta 2011 10 12].

⁷⁹ Bakaveckas A. Vykdomoji valdžia. – Vilnius: Eugrimas, 2007. P. 303.

⁸⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. lapkričio 23 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 8 straipsnio 2 ir 4 dalių, 9 straipsnio 1 dalies 4 punkto ir 4 dalies, 22 straipsnio 1 punkto, 24 straipsnio 2 dalies 5 bei 11 punktų, 26 straipsnio 3 dalies 7 punkto, 31 straipsnio 2, 4 dalių ir 6 dalies 2 punkto, 37 straipsnio 4 dalies, 45 straipsnio 4 dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1999, Nr. 101-2916.

verslo, komercijos ar kitokiose privačiose įstaigose ar įmonėse, taip pat gauti kitokią atlyginimą, išskyrus jam nustatytą pagal pareigas Vyriausybėje bei užmokestį už kūrybinę veiklą.⁸¹ Remiantis tik šia nuostata galima būtų daryti išvadą, jog Lietuvos Respublikos Vyriausybės nariai greta ministro ar Ministro Pirmininko pareigų gali užsiimti tik kūrybine veikla, tačiau, kaip jau minėta, šį klausimą reglamentuoja ir kitas Konstitucijos straipsnis. Konstitucijos 60 straipsnis skirtas Seimo narių statuso reglamentavimui, tačiau antrojoje dalyje yra įtvirtinta nuostata itin svarbi ir Vyriausybės narių statusui. Čia numatyta, jog „Seimo narys gali būti skiriamas tik Ministru Pirmininku ar ministru.“⁸² Remiantis tokia 60 str. 2 dalies nuostata reguliavimas įtvirtintas Seimo Statute bei Vyriausybės įstatyme. Taigi Lietuvos Respublikos Vyriausybės nariams greta tiesioginių pareigų, leidžiama vykdyti ne tik kūrybinę veiklą, bet ir užimti Seimo nario pareigas, kitaip tariant - tie patys asmenys gali priklausyti tiek įstatymų leidžiamajai, tiek ir vykdomajai valdžiai.

Latvijos Respublikos Vyriausybės narių padėtis šiuo aspektu yra tapati. Nepaisant to, kad Latvija yra parlamentinė respublika, kurioje valdžios tarpusavio santykiai grindžiami valdžių atskyrimo principu - Parlamento nariais išrinkti asmenys gali užimti ir Ministrų kabineto nario pareigas. Nors tiesiogiai Konstitucija ir neįtvirtinta, toks reguliavimas atsispindi Konstitucijos 63 straipsnyje įtvirtintoje nuostatoje „Ministrai, net jeigu ir nėra Parlamento nariai [...] turi teisę dalyvauti Parlamento ir jo komitetų posėdžiuose [...]“.⁸³

Estija, nors, kaip ir Latvija, yra parlamentinio valdymo modelio valstybė, Konstitucijoje šis klausimas reglamentuojamas kitaip. Estijos Respublikos Konstitucijos 99 straipsnyje yra įtvirtinta, jog „Respublikos Vyriausybės nariai negali eiti jokių pareigų valstybinėse įstaigose ar organizacijose, taip pat priklausyti privačios komercinės įmonės valdybai ar jai vadovauti.“⁸⁴ Tokiai nuostatai neprieštarauja ir Estijos Respublikos Vyriausybės įstatymo 4 straipsnio 3 dalis, kurioje Konstitucijos 99 straipsnio nuostata papildoma teiginiu, jog ministrai, šalia savo tiesioginės veiklos gali vykdyti mokslinę – kūrybinę bei pedagoginę veiklą. Taigi Estijos Respublikoje nėra daroma išimties iš valdžių padalijimo principo – jeigu įstatymų leidžiamosios valdžios atstovas nori dirbti vykdomosios valdžios institucijoje, jis privalo nutraukti savo, kaip parlamento nario veiklą.

Nors, anot A. Bakavecko, pasaulio valstybių praktika rodo, kad valdžių padalijimo principas „yra įgyvendinamas įvairiai“,⁸⁵ manytina, jog Estijos Respublikoje taikoma praktika labiau atspindi valdžių padalijimo principą. Lietuvos Respublikoje toks konstitucinis

⁸¹ Lietuvos Respublikos Konstitucija. Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014

⁸² Ten pat.

⁸³ Jarašiūnas E., Mesonis G. Užsienio šalių Konstitucijos. – Vilnius: Lietuvos Teisės universitetas, 2004. P. 204.

⁸⁴ Constitution of the Republic of Estonia // Prieiga per internetą <http://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html> [žiūrėta 2011 10 15].

⁸⁵ Bakaveckas A. Vykdomoji valdžia. – Vilnius: Eugrimas, 2007. P. 552.

reguliavimas aiškinamas remiantis valstybės konstitucingumo tradicijų tęstinumu ir perimamumu („Valstybės Tarybos narių ir Ministrų kabineto pareigų suderinamumas buvo numatytas dar 1918 metų Lietuvos valstybės Laikinosios Konstitucijos pamatinių dėsnių 20 paragrafe“⁸⁶), bei, pasak J. Žilio, „taip išreiškiama parlamentinėje demokratijoje toleruojama ilgaamžė tradicija, kai valstybės valdžių padalijimo principas įgyvendinamas kitaip nei prezidentinėje respublikoje.“⁸⁷ Visgi, norėusi atkreipti dėmesį ir į neigiamą tokio reguliavimo pusę - dėl valdžios sutelkimo „vienose rankose“ galimai apsunkinamas parlamentinės kontrolės vykdymas. Pavyzdžiui, balsuoti dėl interpeliacijos gali Parlamento nario mandatą turintis Vyriausybės narys bei tokiu būdu daryti įtaką savo ar kitų vyriausybės narių statusui. Juo labiau, kad, nors ir esant įvairiam reguliavimui, daugelis parlamentinės demokratijos šalių šį klausimą yra išsprendusios taip pat kaip ir Estijos Respublika - asmuo paskirtas vyriausybės nariu prieš užimdamas pareigas privalo atsisakyti parlamento nario mandato. Kai kuriose šalyse, pavyzdžiui Olandijoje ar Slovakijoje, yra numatytas ir specifinis reguliavimas, kuomet parlamento nario mandatas, kol asmuo eina vyriausybės nario pareigas, yra suspenduojamas.

Svarbu pastebėti, jog mokslinėje doktrinoje netylant diskusijoms dėl parlamento ir vyriausybės nario pareigų suderinamumo, atsiranda vis daugiau valstybių, kurios keičia konstitucinį reguliavimą, uždraudamos tokią galimybę. Manytina, jog siekiant užtikrinti valdžių nešališkumą, atskyrimą bei veikimo efektyvumą, būtų pagrįsta ir Lietuvoje remiantis Estijos Respublikoje galiojančiu reguliavimu iš Respublikos Konstitucijos eliminuoti 60 straipsnio 2 dalį, numatančią galimybę tuo pačiu metu užimti pareigas įstatymų leidžiamosios bei vykdomosios valdžios institucijose.

Palyginus vyriausybės narių konstitucinio statuso ypatumus svarbu lyginamuoju aspektu išanalizuoti ir išskirtinius vyriausybės vadovo konstitucinio statuso bruožus. Ministras pirmininkas – svarbiausias vyriausybės narys, vadovaujantis savo pasirinktiems ministrams. K. Jovaiša nurodo, jog tai “trečiasis aukščiausiasis pagal rangą valstybės pareigūnas.”⁸⁸

Šio asmens svarbą galima įžvelgti vos atsivertus konstitucijų skirsnius, skirtus vyriausybės statuso reglamentavimui. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, jau pirmajame straipsnyje, kuriuo pradedamas skirsnis, skirtas Vyriausybei, numatyta, jog “Lietuvos Respublikos Vyriausybę sudaro Ministras Pirmininkas ir ministrai.”⁸⁹ Tokius straipsnius taip pat galima rasti Estijos ir Latvijos respublikų konstitucijose. Daugelyje šių šalių konstitucinių nuostatų, reglamentuojančių vyriausybės statusą, ministras pirmininkas yra išskiriamas iš kitų ministrų. Lietuvos ir Estijos respublikų konstitucijose yra straipsniai skirti tik vyriausybės

⁸⁶ Jovaiša K. Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras: 2 dalis. – Vilnius: Teisės institutas, 2002. P. 26.

⁸⁷ Žilys J. Latvijos Respublikos Konstitucija (Satversme). – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006. – P. 231.

⁸⁸ Ten pat, P. 204.

⁸⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.

vadovui. Jų turinys tapatus - numatyta, jog ministras pirmininkas atstovauja vyriausybės veiklai ir jai vadovauja, taip pat numatyta jo pavadavimo tvarka.

Vienas svarbiausių aspektų, rodančių vyriausybės vadovo išskirtinumą, yra tas, jog šis asmuo daugeliu atvejų lemia visos vyriausybės likimą. Tą galima pastebėti iš anksčiau aptartų vyriausybės įgaliojimų pasibaigimo ypatumų (žiūrėti 3.2 poskyrį). Daugelis vyriausybės įgaliojimų pasibaigimo pagrindų Lietuvos, Latvijos ir Estijos respublikose susiję būtent su šiuo pareigūnu. Jeigu ministras pirmininkas atsistatydina, miršta, arba parlamentas pareiškia nepasitikėjimą juo – vyriausybė privalo atsistatydinti.

Kitas ministro pirmininko statuso elementas – konstitucijose numatyta išskirtinė jo pavadavimo tvarka. Pavadavimo institutas yra numatytas tam, jog būtų užtikrintas nenutrūkstamas vykdomosios valdžios funkcionavimas ir vadovavimas jai. Detaliausiai pavadavimo tvarka reglamentuota Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, kur numatyta, kad jeigu Vyriausybės vadovas negali eiti savo pareigų, Respublikos Prezidentas jo teikimu paveda kuriam nors iš ministrų jį pavaduoti, o jeigu Ministras Pirmininkas nenurodo konkretaus ministro, valstybės vadovas paveda savo nuožiūra. Taip pat numatytas laikotarpis - pavadavimas negali tęstis daugiau negu 60 dienų.⁹⁰ Pagal Estijos Respublikos konstitucinį reguliavimą į pavadavimo procesą Respublikos Prezidentas nėra įtraukiamas, čia Ministras Pirmininkas nurodo du ministrus, kurie jį pakeičia, negalint eiti pareigų. Tuo tarpu Latvijos Respublikos Konstitucijoje numatyta, jog “Ministras Pirmininkas pirmininkauja posėdžiams, o jam nesant tą daro pavaduotojas.”⁹¹ Detaliau Ministro Pirmininko pavadavimo tvarka yra įtvirtinta įstatyme, kur numatyta, jog “jeigu Ministrų kabinete yra keli Ministro Pirmininko pavaduotojai, Ministras Pirmininkas kiekvieną kartą vienam iš jų paveda eiti Vyriausybės vadovo pareigas ir praneša tai valstybės prezidentui ir Saeimos pirmininkui.”⁹²

Taigi, visose trijose respublikose į ministro pirmininko pavadavimą įtraukiami skirtingi subjektai, tik Estijos Respublikos Ministras Pirmininkas savo pavadavimo tvarką gali reguliuoti savarankiškai.

Aptarus aplinkybes lemiančias ministro pirmininko išskirtinumą, taip pat svarbu apibrėžti jo įgaliojimų ribas. Kaip jau minėta, tiesiogiai Pabaltijo šalių konstitucijose įvardijami ministro pirmininko įgaliojimai yra analogiški: vadovavimas vyriausybei, atstovavimas jai bei pirmininkavimas vyriausybės posėdžiams. Tačiau K. Jovaiša pastebi, jog šių įvardintų įgaliojimų turinys yra kur kas platesnis, nei nurodo konstitucijų tekstai. Ministras pirmininkas atstovauja vyriausybei santykiuose su parlamentu ir respublikos prezidentu, kada yra sudaroma vyriausybė

⁹⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.

⁹¹ Constitution of the Republic of Latvia // Prieiga per internetą: <http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution> [žiūrėta 2011 10 15].

⁹² Ten pat.

ir tvirtinama jos sudėtis, kada svarstoma vyriausybės programa (deklaracija), kai ministro pirmininko teikimu skiriami ir atleidžiami ministrai ir kitais atvejais.⁹³ Vykdydamas kitą funkciją, vadovaudamas vyriausybei, ministras pirmininkas turi užtikrinti, kad vyriausybė sklandžiai vykdytų valstybės valdymo funkcijas ekonomikos, finansų, socialinės apsaugos, sveikatos apsaugos bei kitose srityse, taip pat įgyvendintų vieningą valstybės politiką.⁹⁴ Pirmininkaudamas vyriausybės posėdžiams, o kartu ir organizuodamas jos darbą, ministras pirmininkas, įgyvendindamas savo įgaliojimus, atlieka daugelį kitų funkcijų. Jos išplaukia iš pagrindinių, įvardintų konstitucijose, tačiau formaliai yra įtvirtintos ordinarinės teisės aktuose, kuriuose detalčiau reglamentuojamas vyriausybės statusas.

Visų trijų šalių įstatymuose reglamentuojančiuose vyriausybės statusą, yra atskiras straipsnis, skirtas ministro pirmininko įgaliojimų įtvirtinimui. Lakoniškiausiai ministro pirmininko įgaliojimai apibrėžiami Latvijos Respublikos Ministrų kabineto įstatyme. Čia tik atkartojami Respublikos Konstitucijoje numatyti įgaliojimai. Nepaisant to, būtent Latvijos Respublikoje yra įtvirtinta viena Ministrų kabineto vadovo funkcija, nebūdinga Lietuvos bei Estijos respublikų konstitucijoms bei įstatymams. Latvijos Respublikos Ministrų kabineto įstatymo 6 straipsnio 2 dalyje numatyta, jog „Ministras Pirmininkas, be savo tiesioginių funkcijų gali perimti vieno iš ministrų funkcijas.“⁹⁵ Tokia situacija yra galima, jeigu atsistatydina arba yra atstatydinamas vienas ministrų. Taip pat toks funkcijų perėmimas yra galimas tik laikinai - iki tol, kol į jo vietą bus paskirtas kitas asmuo.

Lyginant su Latvijos Respublika, Estijos bei Lietuvos respublikų įstatymuose vyriausybės vadovo įgaliojimai yra aptarti detaliau. Estijos Respublikos Vyriausybės įstatyme numatyta, jog vyriausybės vadovas atstovauja vyriausybei, pirmininkauja jos posėdžiams, pasirašo vyriausybės leidžiamus teisės aktus, gali reikalauti pasiaiškinimo iš ministrų, leisti įsakymus įvairiais klausimais, teikti pasiūlymus valstybės vadovui dėl ministrų kandidatūrų ir atlieka kitas Konstitucijoje ir įstatymuose numatytas funkcijas.⁹⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatyme taip pat nustatyti įgaliojimai, minėti kalbant apie Estijos Respublikos Vyriausybės vadovą, tik šiame įstatyme jų sąrašas yra dar platesnis, kai kurie įgaliojimai detalizuoti.

Baigiant ministro pirmininko konstitucinio statuso analizę svarbu pažymėti, jog pirmininkavimas vyriausybės posėdžiams visose analizuojamose valstybėse yra ministro pirmininko prerogatyva, tačiau Latvijos Respublikos Konstitucijoje yra įtvirtina šios nuostatos

⁹³ Jovaiša K. Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras: 2 dalis. – Vilnius: Teisės institutas, 2002. – P. 204.

⁹⁴ Ten pat.

⁹⁵ The Cabinet of ministers of the Republic of Latvia law // Prieiga per internetą: <http://www.mk.gov.lv/ru/mk/darbibu-reglamentejosie-dokumenti/mk-iekartas-likums> [žiūrėta 2011 10 20].

⁹⁶ Estonia Government of the Republic law // Prieiga per internetą: <https://www.riigiteataja.ee/akt/12895134> [žiūrėta 2011 10 20].

išimtis: Konstitucijos 46 straipsnyje numatyta, jog “Respublikos Prezidentas turi teisę šaukti neeilinius Ministrų kabineto posėdžius, jiems pirmininkauti bei nustatyti tokių posėdžių darbotvarkę.”⁹⁷ Taigi tokiu būdu Latvijoje Respublikos Prezidentas išimtiniais atvejais turi teisę daryti įtaką Ministrų kabineto veiklai. Tuo tarpu Lietuvos bei Estijos respublikų prezidentams tokie įgaliojimai nėra suteikti.

Išanalizavus vyriausybės narių konstitucinio statuso ypatumus galima pastebėti, jog iš pirmo žvilgsnio Lietuvos, Latvijos bei Estijos respublikose tiek ministro pirmininko, tiek ir atskirų ministrų padėtis yra tapati. Mažai kuo skiriasi šių asmenų įgaliojimai, paskyrimo ir atstatydinimo tvarka bei kiti statuso reguliavimo aspektai, tačiau svarbu pažymėti, jog esminių išskirtinumų vis dėlto yra. Reikšmingiausias skirtumas yra tas, jog Lietuvos bei Latvijos respublikų vyriausybės nariai gali kartu būti ir parlamento nariai, o Estijos Respublikos Konstitucija tokios išlygos nenumato. Dar vienas svarbus momentas yra tas, jog Latvijoje, priešingai negu Lietuvoje bei Estijoje, nei Konstitucija, nei Ministrų kabineto įstatymas nenumato vyriausybės narių neliečiamybės - Latvijos Respublikos Ministrų kabineto nariai privalo atsakyti pagal baudžiamosios, civilinės ir administracinės teisės normas.

Taigi remiantis tuo, kas išdėstyta, galima daryti išvadą, jog Lietuvos, Latvijos bei Estijos respublikų vyriausybės narių statuso reguliavimas yra panašus, tačiau yra ir esminių skirtumų, darančių jų statusą išskirtinį. Manytina, jog tobulinant Lietuvos Respublikoje įtvirtintą Vyriausybės konstitucinio statuso reguliavimą, galima būtų pasinaudoti Estijos Respublikos Konstitucijoje numatyta norma. Šioje šalyje įtvirtintas parlamento ir vyriausybės nario pareigų nesuderinamumas yra racionalus sprendimas, užkertantis kelią interesų konfliktams ir užtikrinantis valdžių atskyrimo principo įgyvendinimą, todėl galėtų būti pritaikytas ir Lietuvos Respublikoje, kur šiuo metu tas pats asmuo turi galimybę tuo pačiu metu atstovauti tiek vykdomosios, tiek ir įstatymų leidžiamosios valdžios institucijoms.

⁹⁷ Constitution of the Republic of Latvia // Prieiga per internetą: <http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution> [žiūrėta 2011 10 20].

5. LIETUVOS, LATVIJOS, ESTIJOS VYRIAUSYBIŲ KOMPETENCIJA

5.1 Vyriausybė kaip teisėkūros subjektas

Nagrinėti institucijos kompetenciją šioje srityje tikslinga pradėti nuo vyriausybės, kaip kolegialios institucijos, leidžiamų aktų. Latvijos Respublikos Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, jog „įstatymų leidėjas teisės aktais turi reguliuoti svarbiausius klausimus, tačiau detalesnis reglamentavimas yra deleguotas Ministrų kabinetui.“⁹⁸ K. Merusk teigia, jog „leisdama teisės aktus vyriausybė nėra laisva, ji turi paisyti įstatymų leidžiamosios valdžios nustatytų imperatyvų.“⁹⁹ Tokią poziciją savo doktrinoje yra suformulavęs ir Estijos Respublikos Aukščiausiasis Teismas: „pagrindinis tikslas, dėl kurio vyriausybė turi teisę leisti teisės aktus yra tas, kad būtų sumažintas krūvis įstatymų leidėjui, garantuotas administracinės veiklos lankstumas ir išvengiama nereikalingo įstatymų „perkrovimo“ individualiais reikalais.“¹⁰⁰ Visgi, kaip pastebi V. Sinkevičius, „įstatymų leidėjui ne visada yra lengva nuspręsti, kurie valstybės valdymo klausimai turėtų būti reguliuojami įstatymais, o kurie – Vyriausybės aktais.“¹⁰¹

Pabaltijo šalių vyriausybės priima keletą rūšių, skirtingą teisinę galią turinčius aktus. A. Bakaveckas teigia, jog visus vyriausybės priimamus teisės aktus „galima suskirstyti į dvi grupes: norminio (kuriuose nustatomos, keičiamos arba pripažįstamos netekusiomis galios teisės normos) ir rečiau – nenorminio (kuriuose nėra nustatomos, keičiamos ar pripažįstamos netekusiomis galios teisės normos) pobūdžio.“¹⁰² Priimamų teisės aktų lyginamoji analizė bus pradedama nuo vyriausybių vaidmens svarbiausių valstybės valdymo aktų – įstatymų leidybos procese.

Latvijos ir Estijos respublikose įstatymų leidyba yra reglamentuojama atskiruose konstitucijų skirsniuose (atitinkamai V ir VII), o Lietuvos Respublikos Konstitucijoje pavienių nuostatų, reglamentuojančių šią sritį, yra atskiruose skirsniuose, tačiau bendro skirsnio, skirto tik

⁹⁸ Judgement of The Constitutional Court of the Republic of Latvia. January 11, 2011 „On Compliance of the First Sentence of Section 40 of March 2007 Cabinet of Ministers Regulation No. 173 “Procedures for the Acquisition of Driver Qualification, Procedures for the Acquisition and Renewal of the Right to Drive a Vehicle and Procedures for the Issuance, Change and Renewal of Driving License” with Article 64 of the Satversme of the Republic of Latvia” // Prieiga per internetą: http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/judg_2010-40-03.htm [žiūrėta 2011 10 20].

⁹⁹ Merusk K. Estonian Constitutional System of Government // Juridica International. – Talinn, 1998, No. 1, P. 2–9.

¹⁰⁰ Judgement of the Constitutional review chamber of the Supreme Court the the Republic of Estonia. December 20, 1996 “Review of the petition of the Administrative Law Chamber of the Supreme Court of 11 November 1996 to declare invalid clauses 2 and 3 and the appendix to the Government of the Republic Regulation no. 486 of 28 December 1994 entitled “Amendments to the Government of the Republic Regulation no. 408 of 21 December 1993 and to the organisation of import, wholesale and retail of vodka” // Prieiga per internetą: <http://www.nc.ee/?id=469> [žiūrėta 2011 10 20].

¹⁰¹ Sinkevičius V. Delimitation of the powers of the Seimas and the Government: some aspects of constitutional doctrine // Juriprudencija: mokslo darbai. – Vilnius, 2010, Nr 1(119). – P. 47.

¹⁰² Bakaveckas A. Vykdomoji valdžia. – Vilnius: Eugrimas, 2007. – P. 274-275.

įstatymų leidybos reglamentavimui, nėra. Nepaisant to, visose konstitucijose, siauriau ar plačiau, įstatymų leidybos pagrindai įtvirtinti yra.

Visų trijų šalių konstitucijose yra įtvirtintas sąrašas subjektų, turinčių įstatymų leidybos iniciatyvos teisę, į kurią patenka ir vyriausybė. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje tokia nuostata numatyta 68 straipsnyje, Estijos Respublikos Konstitucijoje – 103 straipsnyje, o Latvijos Respublikos Konstitucijoje – 65 straipsnyje. Taip pat visose konstitucijose atskirai yra išskirta šių vyriausybių teisė kasmet teikti valstybės biudžeto įstatymo projektą. Tai ir yra pagrindinis būdas, kaip Vyriausybė dalyvauja įstatymų leidyboje – rengia įstatymų projektus ir teikia juos svarstyti parlamentui. Deleguotosios įstatymų leidybos, kuomet pati vyriausybė savo iniciatyva galėtų leisti įstatymų galią turinčius aktus, nėra numatyta nei vienoje iš trijų konstitucijų. Tiesa, reikėtų pažymėti, jog Latvijos Respublikos Vyriausybė tokią teisę turėjo. Deleguotosios įstatymų leidybos institutas čia buvo panaikintas tik prieš keletą metų.

Latvijos Respublikos Vyriausybei, lyginant su Lietuva bei Estija, įstatymų leidybos srityje iki 2007 metų buvo suteikti ypatingi įgaliojimai. Tik šios šalies Konstitucijoje buvo įtvirtinta teisė, esant tam tikroms sąlygoms, Ministrų kabinetui leisti įstatymus. Tokia nuostata buvo įtvirtinta Latvijos Respublikos Konstitucijos 81 straipsnyje: „Vyriausybė tarp Parlamento sesijų esant neatidėliotinai būtinybei gali priimti nutarimus, turinčius įstatymų galią.“¹⁰³ Latvijos Respublikos Konstitucijoje buvo nurodytas ir sąrašas aktų, kurių pataisas galėjo rengti tik Saeima: rinkimų tvarka, įstatymas numatantis teismų struktūrą ir teisminių procesą, valstybės biudžeto įstatymas, įstatymai, priimti tuo metu veikiančios Saeimos, muitų, mokesčių įstatymai, amnestijos aktai.

Teisės aktai, kuriuos galėjo priimti Respublikos Vyriausybė, turėjo būti per tris dienas nuo sesijos pradžios pateikti svarstyti Parlamentui, priešingu atveju – netekdavo įstatymo galios. Tokie Respublikos Vyriausybės aktai turintys įstatymų galią, turėjo ne tik atitikti Respublikos Konstituciją, ratifikuotas sutartis, bet ir Saeimos priimtus įstatymus. Latvijos Respublikos Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, jog jeigu Ministrų kabinetas aktą išleido nesant būtinumo, arba, jeigu aktas prieštarauja prieš tai Parlamento priimtoms įstatymo normoms, toks aktas yra antikonstitucinis.¹⁰⁴ Kaip jau minėta, įgaliojimus leisti teisės aktus, turinčius įstatymo galią, Latvijos Respublikos Vyriausybė turėjo iki 2007 metų. 2007 metais Latvijos Respublikos Saeima priėmė Konstitucijos pataisas, kuriomis buvo panaikintas 81 straipsnis. Tokiu būdu buvo susiaurinti Respublikos Vyriausybės įgaliojimai teisės aktų leidybos srityje. Taigi dabar

¹⁰³ The Constitution of the Republic of Latvia // Prieiga per internetą: <http://www.humanrights.lv/doc/latlik/satver~1.htm> [žiūrėta 2011 10 21].

¹⁰⁴ Judgement of The Constitutional Court of the Republic of Latvia. January 10, 1997 „On Conformity of Regulations of the Cabinet of Ministers No.23 of January 10, 1997 “Amendments to the Law on Regulating Business Activity in the Energy Sector” Article 81 of the Satversme of the Republic of Latvia // Prieiga per internetą: <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=2&mid=19> [žiūrėta 2011 10 21].

galiojančiose Lietuvos, Latvijos bei Estijos respublikų konstitucijose nėra įtvirtinto deleguotosios įstatymų leidybos instituto.

Analizuojant įgaliojimus teisės aktų priėmimo srityje svarbu pažymėti, jog vyriausybių veikla yra „ne tik vykdomojo, bet ir tvarkomojo pobūdžio,“¹⁰⁵ todėl vyriausybės ne tik vykdo parlamentų priimtus teisės aktus, bet ir pačios leidžia norminius bei individualius teisės aktus kaip savarankiškos institucijos. Vyriausybių priimami teisės aktai, kuriais įforminami vyriausybių posėdžiuose priimami sprendimai - nutarimai. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas yra išaiškinęs, jog nutarimais „paprastai yra įgyvendinamos įstatymo normos, tačiau tokia teisės norma negali pakeisti paties įstatymo ir sukurti naujų bendro pobūdžio teisės normų, kurios savo galia konkuruotų su įstatymo normomis. Jis yra įstatymo normų taikymo aktas nepriklausomai nuo to, ar tas aktas yra vienkartinio (ad hoc), ar nuolatinio galiojimo.“¹⁰⁶ Tokie teisės aktai galimi visose trijose analizuojamose valstybėse, tačiau konstituciniu lygmeniu yra numatyti tik Lietuvos bei Estijos respublikose.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 95 straipsnio 2 dalyje numatyta, jog „Lietuvos Respublikos Vyriausybė valstybės valdymo reikalus sprendžia posėdžiuose visų Vyriausybės narių balsų dauguma priimdama nutarimus.“¹⁰⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, jog „visi valstybės valdymo reikalai, Konstitucijoje ir įstatymuose priskirti Vyriausybės kompetencijai, sprendžiami priimant nutarimus. Vyriausybės nutarimas yra teisės aktas, kuriuo Vyriausybė sprendžia valstybės valdymo reikalus.“¹⁰⁸ Valstybės valdymo reikalai negali būti sprendžiami Vyriausybei priimant kitos rūšies aktą.

Estijos Respublikos Konstitucijoje tokie teisės aktai įtvirtinti 87 straipsnio 1 dalies 6 punkte, kur kalbama apie Vyriausybės įgaliojimus: „remiantis įstatymais ir vykdant juos leidžia dekretus ir įsakymus.“¹⁰⁹ Tuo tarpu Latvijos Respublikos Konstitucijoje nėra kalbama apie šios šalies Vyriausybės leidžiamus aktus, tačiau Latvijos Respublikos Ministrų kabineto įstatyme

¹⁰⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. gegužės 13 d. nutarimas „Dėl Respublikos Prezidento ir Vyriausybės veiklos tyrimo administraciniuose teismuose, taip pat dėl Valstybinės lošimų priežiūros komisijos nario atleidimo“ // Valstybės žinios. 1994, Nr. 56-1103.

¹⁰⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. liepos 15 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1993 m. gegužės 17 d. nutarimo "Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. lapkričio 15 d. nutarimo Nr. 470 "Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo "Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų" įgyvendinimo" dalinio pakeitimo" 2.2 punkto atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijos 23 straipsniui ir Lietuvos Respublikos įstatymui "Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų" // Valstybės žinios. 2010, Nr. 56-2766.

¹⁰⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.

¹⁰⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. lapkričio 29 d. nutarimas „Dėl į Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. liepos 22 d. posėdžio protokolą įrašyto Lietuvos Respublikos Vyriausybės sprendimo „Dėl kompanijos „Danisco Sugar“ A/S prašymo įsigyti cukraus pramonės įmonių akcijų“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos“ 3 bei 8 straipsnių nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2001, Nr. 102 -3636.

¹⁰⁹ Constitution of the Republic of Estonia // Prieiga per internetą <http://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html>. [žiūrėta 2011 10 23].

tokie teisės aktai, vadinami „taisyklėmis“, yra įtvirtinti. Taip pat įstatyme yra išdėstyti ir jiems keliami reikalavimai. Nors vadinami „taisyklėmis“, šie teisės aktai turi tokį patį teisinį statusą, kaip ir vyriausybių nutarimai Lietuvos Respublikoje ar dekretai Estijos Respublikoje. Visų trijų teisės aktų apibūdinimui vartosime bendrą sąvoką „nutarimai“.

Svarbiausias visiems nutarimams keliamas reikalavimas – atitikties aukštesnės galios teisės aktams. Priešingu atveju tokie teisės aktai pripažįstami negaliojančiais. Tą savo jurisprudencijoje yra išaiškinę Lietuvos ir Latvijos konstituciniai teismai. 1998 metų byloje, kurioje buvo ginčijamas Latvijos Respublikos Ministrų kabineto išleistų taisyklių teisėtumas, Teismas išaiškino, jog teisės aktas pripažįstamas netekusiu galios dėl to, jog priimdamas jį Ministrų kabinetas interpretavo įstatymo normas siaurinamai,¹¹⁰ o Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2001 metų nutarime yra suformulavęs imperatyvus, jog „Vyriausybės teisės aktuose negali būti teisės normų, nustatančių kitokių teisinį reguliavimą negu nustatytasis įstatymuose ir konkuruojančių su įstatymų normomis.“¹¹¹ Priešingu atveju „būtų pažeista Konstitucijoje įtvirtinta įstatymų viršenybė poįstatyminių aktų atžvilgiu.“¹¹² Taipogi svarbu pažymėti, jog vyriausybių nutarimai negalioja atgal – „vyriausybės nutarimas, priimtas taikant įstatymo normas ir nustatantis grįžtamąją jų galią visais atvejais neatitinka įstatymo, nes juo įsiterpiama į to įstatymo galiojimo ribas ir pažeidžiama jo viršenybė poįstatyminių aktų atžvilgiu.“¹¹³

Vyriausybių nutarimai visose trijose analizuojamose valstybėse priimami posėdžiuose. Lietuvos bei Estijos respublikose tam, kad būtų pritarta tokio teisės akto priėmimui, reikalingas visų vyriausybės narių daugumos palaikymas, o Latvijos Respublikoje tam užtenka posėdyje dalyvaujančių vyriausybės narių balsų daugumos. Dar daugiau. Tam, kad nutarimai įsigaliotų, visose trijose šalyse būtinas ministro pirmininko bei atitinkamos valdymo srities ministro

¹¹⁰ Judgement of The Constitutional Court of the Republic of Latvia. August 4, 1998 „On Conformity of the Cabinet of Ministers of the Republic of Latvia August 4, 1998 Regulations No.294 "On the Procedure of Compensation for the Unrealised Forecasted Real Estate Tax to Self – Governments" with Article 14 (the First Part, Second Paragraph) of the Law "The Structure of the Cabinet of Ministers" // Prieiga per internetą: <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=2&mid=19> [žiūrėta 2011 10 23].

¹¹¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. gruodžio 18 d. nutarimas „Dėl Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. rugpjūčio 27 d. nutarimo Nr. 942 „Dėl biudžetinių įstaigų ir organizacijų darbuotojų darbo apmokėjimo sąlygų dalinio pakeitimo“ 6 ir 7.2 punktų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos darbo sutarties įstatymo 22 straipsniui // Valstybės žinios. 2001, Nr. 107-3885.

¹¹² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. rugpjūčio 21 dienos nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. vasario 4 d. nutarimu Nr. 120 „Dėl valstybei ar savivaldybėms priklausančių pastatų ar patalpų pardavimo už akcijas tvarkos“ patvirtintos valstybei ar savivaldybėms nuosavybės teise priklausančių pastatų arba patalpų perdavimo už akcijas tvarkos 3 punkto (1999 m. vasario 4 d. ir 2000 m. balandžio 14 d. redakcijos) atitikties Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo 20 straipsnio 5 daliai“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 82-3529.

¹¹³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. kovo 16 d. Nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1993 m. lapkričio 23 d. nutarimo Nr. 872 "Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1992 m. spalio 16 d. nutarimo Nr. 773 dalinio pakeitimo“ atitikimo Įmonių įstatymo 14 straipsnio antrajai daliai ir įstatymui "Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos" // Valstybės žinios. 1994, Nr. 22-366.

parašas. Tiesa, Estijos Respublikoje numatyta, jog būtinas ir valstybės sekretoriaus parašas. Taip pat vyriausybių išleisti teisės aktai turi būti paskelbti oficialiuose šalių įstatymų ir kitų teisės aktų leidiniuose, Lietuvoje – „Valstybės žiniuose“, Estijoje – „Riigi teataja“, o Latvijoje – „Latvijas Vestnesis“.

Kalbant apie nutarimus taip pat svarbu pažymėti, jog Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo oficialiojoje doktrinoje yra išaiškinta, kad „Vyriausybė pagal Konstituciją turėdama įgaliojimus priimti nutarimus, turi įgaliojimus nustatyti, nuo kada jos priimtas nutarimas įsigalioja. Pagal Konstituciją Vyriausybė turi įgaliojimus nustatyti ir tai, nuo kada jos priimti nutarimai netenka galios. Tai nustatyti Vyriausybė gali priimdama nutarimą. Taigi pagal Konstituciją teisę spręsti, kada Vyriausybės nutarimai įsigalioja, taip pat kada Vyriausybės nutarimai netenka galios, turi tik pati Vyriausybė.“¹¹⁴

Be jau minėtų nutarimų (taisyklių) Lietuvos, Latvijos bei Estijos respublikų vyriausybės bei jų nariai taip pat leidžia ir kitus aktus. Įgaliojimai vyriausybėms leisti tokius aktus išplaukia iš pačių konstitucijų nuostatų: Lietuvos Respublikos Konstitucijos 94 straipsnio, Estijos Respublikos Konstitucijos 87 straipsnio ir Latvijos Respublikos Konstitucijos 58 straipsnio bei konstitucijose įtvirtinto vyriausybių konstitucinio statuso visumos. Taipogi, iš konstitucijose įtvirtinto ministrų statuso, kuris tiesiogiai įtvirtintas Lietuvos bei Estijos respublikų konstitucijose. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 98 straipsnyje numatyta, jog „ministras vadovauja ministerijai, sprendžia ministerijos kompetencijai priklausančius klausimus, taip pat vykdo kitas įstatymų numatytas funkcijas“,¹¹⁵ o Estijos Respublikos Konstitucijos 94 straipsnyje numatyta, kad „ministras vadovauja ministerijai, sprendžia savo valdymo srities klausimus, įstatymų įgyvendinimui leidžia taisykles ir direktyvas bei atlieka kitas pareigas, pavestas jam įstatymų.“¹¹⁶

Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 41 straipsnyje yra numatyta Vyriausybės teisė leisti sprendimus bei rezoliucijas. Nuo nutarimų tokie aktai skiriasi tuo, jog jų įsigaliojimui užtenka posėdyje dalyvaujančių Vyriausybės narių balsų daugumos bei Ministro Pirmininko parašo. Taip pat įstatyme įtvirtinta, jog „Vyriausybė, svarstydamą Lietuvos Respublikos pozicijas dėl pasiūlymų priimti Europos Sąjungos teisės aktus, gali priimti sprendimus, o dėl kitų Europos Sąjungos dokumentų – rezoliucijas.“¹¹⁷ Lietuvos Respublikos Ministras Pirmininkas taip pat turi teisę leisti teisės aktus „jo kompetencijai prisikirtais organizaciniais, asmeniniais ir

¹¹⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. spalio 29 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. lapkričio 8 d. Nutarimo Nr. 458 „Dėl nuostolių, padarytų gamtai, pažeidus aplinkos apsaugos įstatymus, skaičiavimo metodikos patvirtinimo“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 103-4611.

¹¹⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.

¹¹⁶ Constitution of the Republic of Estonia // Prieiga per internetą <http://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html> [žiūrėta 2011 10 24].

¹¹⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas // Valstybės žinios., 1994, Nr. 43-772.

kitais klausimais.¹¹⁸ Tokie aktai yra įforminami kaip potvarkiai arba pavedimai. Potvarkiais Ministras Pirmininkas skiria ir atleidžia iš pareigų Respublikos Vyriausybės Kanclerį, asmeninio pasitikėjimo valstybės tarnautojus bei Vyriausybės įstaigų vadovus. Taipogi Lietuvos Respublikoje, tiek Vyriausybė, tiek ir atskiri ministrai leidžia ir neteisinio podūdžio aktus, kurie nėra privalomi jų adresatams.

Latvijos Respublikos Ministrų kabinetas bei atskiri ministrai be taisyklių taip pat leidžia kitus įvairaus pobūdžio teisės aktus. Instrukcijas Ministrų kabinetas, kaip kolegiali institucija priima, „jeigu Ministrų kabinetas arba atskiras ministras įgalioti įstatymo arba taisyklių, arba, jeigu atitinkamo klausimo nereglamentuoja įstatymai ir taisyklės.“¹¹⁹ Taip pat „Ministrų kabinetas ir atskiras ministras gali išleisti vadovaujamos struktūroms rekomendacijas, jeigu įstatyme ar taisyklėse numatyta, kad ši struktūra, priimdama konkretų sprendimą, turi pasirinkimo laisvę.“¹²⁰ Bendras reikalavimas, keliamas tiek instrukcijoms, tiek ir rekomendacijoms, kad šiuose teisės aktuose turi būti nurodyta, kuo remiantis jie yra priimti. Skirtumas – jog instrukcijos yra privalomos institucijoms, kurioms jos skirtos, tuo tarpu rekomendacijų vykdyti subjektai nėra įpareigoti. Kaip ir Lietuvos Respublikoje, Latvijos Respublikos Ministrų kabineto nariai leidžia ir administracinius bei politinius sprendimus, kurie numatyti Latvijos Respublikos Ministrų kabineto 33 straipsnyje.

Estijos Respublikos Vyriausybė be nutarimų, kurie, kaip jau minėta, yra tiesiogiai taikomi teisės aktai, nustatantys Vyriausybės institucijų valdymo struktūrą, veiklos ir kontrolės tvarką, leidžia ir potvarkius. Tai specialaus taikymo teisės aktai, kuriuos pasirašo Ministras Pirmininkas ir valstybės sekretorius. Estijos Respublikos Vyriausybės įstatymo 37 straipsnyje numatyta, jog tam tikriems reikalams, dažniausiai pareigūnų skyrimo ir atleidimo iš pareigų, spręsti Ministras Pirmininkas leidžia įsakymus, kurių įsigaliojimui užtenka Ministro Pirmininko parašo. Atskiri ministrai įgyvendindami savo tiesioginius įgaliojimus gali priimti nurodymus ir direktyvas.

Apibendrinant vyriausybės, kaip teisėkūros subjekto įgaliojimus Lietuvos, Latvijos bei Estijos respublikose reikia pastebėti, jog teisės aktai, kuriuos vyriausybės leidžia vykdydamos savo tiesioginius įgaliojimus, tai yra, įgyvendindamos įstatymus, yra panašaus pobūdžio. Galima teigti, jog šioje srityje vyriausybės neturi esminių išskirtinimų. Tiesa, kaip jau minėta, Latvijos Respublikos Vyriausybei iki 2007 metais priimtų Konstitucijos pataisų buvo suteikti plačiausi įgaliojimai, ši institucija turėjo teisę leisti įstatymų galią turinčius teisės aktus, nes šalyje buvo įtvirtinta deleguotoji įstatymų leidyba.

¹¹⁸ Bakaveckas A. Vykdomoji valdžia. – Vilnius: Eugrimas, 2007. – P. 279.

¹¹⁹ Žilys J. Latvijos Respublikos Konstitucija (Satversme). – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006. – P. 239.

¹²⁰ Ten pat.

5.2 Vyriausybės įgaliojimai tvarkant krašto reikalus

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, jog „Vyriausybės įgaliojimai kyla iš Konstitucijos ir įstatymų. Visa tai, ką Vyriausybė daro įgyvendindama Konstitucijoje bei įstatymuose jai nustatytą kompetenciją, yra valstybės valdymo reikalų sprendimas.“¹²¹ Anot A. Jovaišos, krašto reikalų tvarkymas – tai „visi Vyriausybės įgaliojimai pagal jos paskirtį atitinkančią kompetenciją.“¹²² Sąvoką detaliau aiškina E. Šileikis, kuris teigia, jog „krašto reikalų tvarkymas loginiu ir kalbiniu požiūriu – bendrinė Vyriausybės galių kategorija, iš principo pernelyg abstrakti ir tinkanti tiek Seimo, tiek Respublikos Prezidento misijai įvardyti. Iš principo tiek ministerijų koordinavimas, tiek valstybės biudžeto projekto rengimas – tai tam tikras krašto reikalų tvarkymas.“¹²³ Baigiamajame magistro darbe bus remiamasi šia pozicija ir traktuojama, jog „krašto reikalų tvarkymas“ apima ne tik ūkio, socialinės apsaugos ir darbo, švietimo, finansų, kultūros, aplinkos, sveikatos apsaugos ir kitų valstybės sričių valdymo įgyvendinimą, tačiau ir vyriausybės atliekamas ministerijų ir kitų vyriausybės įstaigų veiklos koordinavimą. Trijose analizuojamose šalyse „vyriausybė tvarko krašto reikalus visose valstybės ir visuomenės gyvenimo srityse, nenutrūkstamai įgyvendina vykdomąją valdžią, vykdo bendros kompetencijos administravimo funkcijas.“¹²⁴

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje krašto reikalų tvarkymas Vyriausybei patikimas 94 straipsnio 1 dalies 1 punkte, Estijos Respublikos Konstitucijos 87 straipsnio 1 dalies 1 punkte vartojama sąvoka „vidaus reikalai“, o Latvijos Respublikos Konstitucijoje Ministrų kabineto įgaliojimai nėra detalizuojami, todėl čia nėra numatyto ir krašto reikalų valdymo.

Kaip jau minėta, ministerijų ir kitų vyriausybės įstaigų koordinavimas vienu autorių yra priskiriamas krašto valdymo reikalams, kitų – išskiriamas kaip atskira vyriausybės įgaliojimų sritis. Nors Lietuvos bei Estijos respublikų konstitucijose ši vyriausybės veiklos sritis išskirta atskiruose punktuose: Lietuvos Respublikos Konstitucijos 94 straipsnio 3 dalyje numatyta, jog Vyriausybė „koordinuoja ministerijų ir kitų Vyriausybės įstaigų veiklą“, Estijos Respublikos Konstitucijoje 87 straipsnio 2 dalyje, kad Vyriausybė „vadovauja vyriausybės įstaigoms ir koordinuoja jų veiklą“, visgi būtume linkę pritarti E. Šileikio pozicijai, kad vykdomosios valdžios įstaigų koordinavimą galima priskirti prie vyriausybių įgaliojimų krašto valdymo

¹²¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. lapkričio 29 d. nutarimas „Dėl į Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. liepos 22 d. posėdžio protokolą įrašyto Lietuvos Respublikos Vyriausybės sprendimo „Dėl kompanijos „Danisco Sugar“ A/S prašymo įsigyti cukraus pramonės įmonių akcijų“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos“ 3 bei 8 straipsnių nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2001, Nr. 102 -3636.

¹²² Jovaiša K. Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras: 2 dalis. – Vilnius: Teisės institutas, 2002. P. 176.

¹²³ Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 421.

¹²⁴ Jovaiša K. Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras: 2 dalis. – Vilnius: Teisės institutas, 2002. P. 176.

sirtyje, nes jos tarpusavyje labai glaudžiai siejasi – būtent per šių įstaigų koordinavimą ir yra įgyvendinamas krašto reikalų valdymas.

Krašto reikalų įgyvendinimui visose trijose valstybėse yra įsteigtos ministerijos, kurioms vadovauja ministrai. Pastarieji, savo ruožtu “koordinuoja departamentų, tarnybų ar inspekcijų prie ministerijų veiklą”¹²⁵ per vyriausybių įstaigų vadovus. Kaip yra pažymėjęs Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, “ministerijos yra specialios kompetencijos valstybės valdymo institucijos. Jas steigiant ar panaikinant siekiama organizuoti valdymą įvairiose srityse. Ministerija vykdo įstatymų ir kitų teisės aktų jai pavestos srities valstybės valdymo funkciją ir šioje srityje įgyvendina valstybės politiką. Vykdydamos savo funkcijas, ministerijos neišvengiamai dalyvauja ne tik valdymo, bet ir kituose įvairaus pobūdžio (turtiniuose, darbo ir kt.) teisiniuose santykiuose.”¹²⁶ Teisę steigti ar naikinti ministerijas Lietuvos, Latvijos bei Estijos respublikose turi tik valstybių parlamentai. Steigimo pagrindu galima laikyti vyriausybės programą (Latvijoje – deklaraciją), kur “išdėstytos tam tikro laikotarpio valstybės veiklos gairės ir šios programos pagrindu parengtos bei patvirtintos konkrečios priemonės, numatyti jų įvykdymo terminai ir konkretūs vykdytojai.”¹²⁷ Anot Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo, toks imperatyvas “užtikrina įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių pusiausvyrą.”¹²⁸ Lietuvoje šiuo metu yra 14, Latvijoje – 15, o Estijoje – 12 ministerijų.

Kalbant apie vyriausybėms pavaldžias institucijas, per kurias vyriausybės įgyvendina valstybės valdymą, svarbu paminėti vieną vyriausybių valdymo sričių – savivaldos administracijos institucijų veiklos priežiūrą. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje yra įtvirtinta nuostata, jog „Aukštesniuose administraciniuose vienetuose įstatymo nustatyta tvarka valdymą organizuoja Vyriausybė.“¹²⁹ Ši nuostata suponuoja Vyriausybės teisę skirti Vyriausybės atstovus, vykdančius savivaldybių administracinę priežiūrą. Vyriausybės atstovai gali tikrinti, ar savivaldybės administravimo subjektų teisės aktai neprieštaruoja įstatymams, Vyriausybės nutarimams, neteisėtus teisės aktus siūlo panaikinti, arba pakeisti, gali kreiptis į teismą. Estijos Respublikoje numatyta pareigybė – Apygardos viršininkas (County governor), tačiau jo įgaliojimai yra platesni negu Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovo. Šis pareigūnas gali ne tik tikrinti savivaldos administracijos institucijų leidžiamus teisės aktus, bet ir savo iniciatyva

¹²⁵ Jovaiša K. Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras: 2 dalis. – Vilnius: Teisės institutas, 2002. P. 176.

¹²⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. birželio 3 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. gegužės 22 d. nutarimo Nr. 620 “Dėl buvusių Statybos ir urbanistikos ministerijos, Europos reikalų ministerijos, Ryšių ir informatikos ministerijos ir jų institucijų reorganizavimo tvarkos bei terminų” atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 2 punktui, 29 straipsnio 2 daliai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymo 1 straipsniui ir Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymo 4 straipsniui” // Valstybės žinios. 1999, Nr.50-1624.

¹²⁷ Jovaiša K. Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras: 2 dalis. – Vilnius: Teisės institutas, 2002. P. 176.

¹²⁸ Ten pat.

¹²⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.

leisti nurodymus dėl tam tikrų teisinio reguliavimo trūkumų panaikinimo, stabdyti jų galiojimą arba panaikinti. Tuo tarpu Latvijos Respublikoje tokia pareigybė nėra numatyta. Čia jau minėti įgaliomai suteikti Valstybės reformų ministrui, kuris gali panaikinti savivaldos administracijos institucijų leidžiamus teisės aktus bei stabdyti tam tikrų savivaldos administracijos pareigūnų įgaliojimus.

Pagrindinius krašto valdymo klausimus vyriausybės sprendžia bei vyriausybei pavaldžių įstaigų veiklą koordinuoja posėdžiuose, priimant nutarimus (Latvijos Respublikoje analogiški teisės aktai vadinami „taisyklėmis“), ministrams jų kompetencijai priklausančiose srityse leidžiant teisės aktus (dažniausiai – įsakymus) bei rengiant teisės aktų projektus.

Reikia pažymėti, jog vyriausybės kompetencija tvarkant vidaus reikalus valstybės valdymo srityje yra itin plati, funkcijos įvairios ir visų jų, dėl ribotos baigiamojo magistro darbo apimties, tiesiog neįmanoma išnagrinėti, todėl buvo pasirinkta išsamiai nagrinėti vieną svarbiausių valstybės valdymo sričių, kurioje vyriausybėms suteikti ypatingi įgaliojimai – valstybės finansų valdymą. Finansų valdymo srities pasirinkimą lėmė vyriausybėms suteiktų prerogatyvų svarba bei aplinkybė, jog analizuojant šią sritį atsiskleidžia vyriausybės santykiai su įstatymų leidėju.

Kaip jau minėta, viena svarbiausių valstybės valdymo sričių, kurioje vyriausybės turi itin svarbius įgaliojimus – valstybės finansai. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, jog „valstybės biudžeto projekto rengimas ir pateikimas Seimui - tai Konstitucijoje Vyriausybei priskirtas valstybės valdymo reikalo sprendimas.“¹³⁰ Lietuvos, Latvijos bei Estijos respublikų vyriausybės valdo valstybės išteklius, valstybės skolą, tvarko šių išteklių naudojimą ir kontroliuoja kitus su valstybės finansais susijusius procesus, tačiau svarbiausia vyriausybėms patikėta užduotis – valstybės biudžeto rengimas bei vykdymas. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, nutarime aiškinęs Konstitucijos nuostatą, jog valstybės biudžetą rengti įgaliojimus turi tik Vyriausybė, konstatavo, kad „Vyriausybė - ir tik ji - turi įgaliojimus valstybės biudžeto projekte numatyti, kiek lėšų ir iš kokių pajamų šaltinių turėtų būti gauta, kiek lėšų ir kokiems tikslams turėtų būti skirta, ir kt. Valstybės biudžeto projekte numatydama valstybės išlaidas, Vyriausybė yra saistoma atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės imperatyvo, konstitucinio valdžių padalijimo principo, kitų Konstitucijos normų ir principų.“¹³¹

¹³⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 2001 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo (2000 m. gruodžio 19 d. redakcija), Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų dydį ir išlyginimą lemiančių rodiklių tvirtinimo 2001, 2002 ir 2003 metams įstatymo ir Lietuvos Respublikos žemės ūkio ekonominių santykių reguliavimo įstatymo 16 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 5-186.

¹³¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. liepos 11 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Sveikatos sistemos įstatymo 39 straipsnio, Lietuvos Respublikos Mokslo ir švietimo ilgalaikio finansavimo įstatymo 1, 2 ir 3 straipsnių, Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo 18 straipsnio 2 dalies ir Lietuvos Respublikos Seimo statuto 172 straipsnio 1 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 72-3080.

Visose trijose respublikose valstybės biudžeto samprata yra labai panaši. Lietuvos Respublikos „valstybės biudžetas – Seimo tvirtinamas valstybės biudžeto pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams metams.“¹³² Latvijos Respublikos Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, jog „biudžetas yra valstybės finansinis planas, kuris, remiantis įstatymais, numato būsimas valstybės pajamas bei išlaidas tam tikram periodui – biudžetiniams metams.“¹³³ Estijos Respublikos Valstybės biudžeto įstatymas įtvirtina šiek tiek platesnę biudžeto sampratą, į ją įtraukdamas finansinius sandorius. Pagal minėtą įstatymą, valstybės biudžetas - „tai pajamų, išlaidų ir finansinių sandorių numatymas ateinantiems biudžetiniams metams.“¹³⁴

Biudžeto formavimo procedūra Pabaltijo valstybėse yra gan panaši, todėl ir vyriausybei tenkantis vaidmuo šiame procese nedaug kuo skiriasi. Visose analizuojamose valstybėse biudžeto formavimo procedūra, siauriau ar plačiau, tačiau yra įtvirtinta konstituciniu lygmeniu. Lietuvos Respublikos Konstitucijos XI ir Estijos Respublikos Konstitucijos XIII skirsniai „Finansai ir valstybės biudžetas“ yra skirti pagrindinių su biudžetu susijusių klausimų aptarimui. Taip pat šiose konstitucijose yra įtvirtinti ir dalyvaujantys biudžeto formavime subjektai. Vyriausybei ir parlamentui skirtuose skirsniuose taip pat yra kalbama apie jų dalyvavimą šiame procese. Tuo tarpu Latvijos Respublikos Konstitucijoje atskiro skirsnio, skirto valstybės biudžeto reglamentavimui, nėra. Čia kelios lakoniškos, valstybės biudžetą reglamentuojančios nuostatos įtvirtintos įstatymų leidybai skirtame skirsnyje.

Lietuvos, Latvijos ir Estijos respublikose valstybės biudžeto formavime dalyvauja du subjektai – parlamentas ir vyriausybė. Priešingai negu kitų įstatymų projektų rengimas, valstybės biudžeto rengimas – išskirtinė vyriausybės teisė ir pareiga. Čia reikia paminėti E. Šileikio pastebėjimą, jog Lietuvos Respublikoje, nors valstybės biudžeto projekto rengimas ir turėtų būti Vyriausybės prerogatyva, Seimo Statute įtvirtinta nuostata, jog Seimo nariai gali siūlyti projektus dėl kai kurių biudžeto išlaidų pakeitimo sudaro prielaidas abejoti, ar tokia prerogatyva nėra paneigiama.¹³⁵ Teiginys grindžiamas tuo, jog esant keletui tokių Seimo narių alternatyvių projektų, Vyriausybės teikiamas projektas gali nebektiki prasmės, o taip, pasak autoriaus, būtų paneigiamas vienas pagrindinių vykdomosios valdžios įgaliojimų. Reikia pažymėti, jog Latvijos bei Estijos respublikų parlamentų nariams tokia teisė taipogi suteikta. Taigi, visose analizuojamose šalyse galima įžvelgti įstatymų leidžiamosios valdžios galių išplėtimą srityje, kurioje prerogatyvą veikti turi vyriausybės.

¹³² Lietuvos Respublikos Biudžeto sandaros įstatymas // Valstybės žinios. 1990, Nr. 24-596.

¹³³ Judgement of The Constitutional Court of the Republic of Latvia. June 1, 2010 „On Compliance of Section 19 (5) of the Law on Budget and Financial Management, Section 44 (2) of the Law on the State Audit Office and Section 19 (2) of the Ombudsman Law with Article 1, Article 83 and Article 87 of the Satversme of the Republic of Latvia“ // Prieiga per internetą: <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=2&mid=19> [žiūrėta 2011 10 26].

¹³⁴ Estonia State budget act // Prieiga per internetą: <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?m=022> [žiūrėta 2011 10 26].

¹³⁵ Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. – P. 470.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 94 straipsnio 4 dalyje įtvirtinta, jog Vyriausybė „rengia valstybės biudžeto projektą ir teikia jį Seimui; vykdo valstybės biudžetą, teikia Seimui biudžeto įvykdymo apyskaitą.“¹³⁶ Vyriausybę teisės aktai įpareigoja parengti kitų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą ir pateikti jį Seimui svarstyti ne vėliau kaip likus 75 dienoms iki biudžetinių metų pabaigos. Projektą rengia Lietuvos Respublikos Finansų ministerija. Tokio įstatymo rengimo tikslas yra „siekiant ilgalaikės, visapusiškos ekonominės ir socialinės Lietuvos Respublikos piliečių gerovės užtikrinti, kad sudarant ir vykdant biudžetą piniginiai ištekliai būtų naudojami efektyviai.“¹³⁷ Kita Vyriausybės pareiga šiame procese – projekto pateikimas Seimui. Po to, kai projektas apsvarstomas Seimo komitetuose, rengiami svarstymai Seimo posėdžiuose. Antrojo svarstymo metu Vyriausybė turi pateikti pakoreguotą projektą, jį turi atsižvelgti į gautus pasiūlymus ir pastabas. Jeigu yra randamas kompromisas, toks valstybės biudžeto projektas yra Seimo tvirtinamas įstatymu.¹³⁸ Tolesnis Vyriausybės uždavinys yra tokį įstatymą, o tiksliau, juo patvirtintą valstybės biudžetą, vykdyti, o siekiamas tikslas – visų planuojamų pajamų surinkimas į valstybės biudžetą. Už vykdymą Vyriausybė taip pat turi atsiskaityti Seimui. Kasmet iki kovo 31 dienos turi būti pateikta biudžeto vykdymo apyskaita.

Biudžeto formavimo procedūros Estijos bei Latvijos respublikose, kaip jau minėta, yra labai panašios į įtvirtintas Lietuvos Respublikoje. Latvijos Respublikos Valstybės biudžeto įstatymo 2 straipsnyje numatyta, jog „Ministrų kabinetas užtikrina nacionalinio biudžeto formavimą ir vykdymą.“¹³⁹ Panaši nuostata įtvirtinta ir Estijos Respublikoje, tačiau pastarojoje toks Vyriausybės įgaliojimas numatytas konstituciniu lygmeniu: „rengia valstybės biudžeto projektą ir teikia jį parlamentui, vykdo valstybės biudžetą, teikia Parlamentui biudžeto vykdymo apyskaitą“. Dėl šios priežasties, toliau bus akcentuojami tik aspektai, kurie skiriasi nuo Lietuvos Respublikoje įtvirtintos tvarkos.

Visų pirma, Latvijos bei Estijos respublikose, kaip ir Lietuvos Respublikoje, vyriausybėms numatytos datos, iki kada jos privalo pateikti biudžeto projektą, tačiau jos nėra tapačios. Estijos Respublikos valstybės biudžeto įstatymo 16 straipsnyje numatyta, jog projektas turi būti pateiktas likus ne mažiau kaip trimis mėnesiams iki naujųjų biudžetinių metų pradžios. Toks pat terminas numatytas ir Latvijos Respublikoje. Taigi, lyginant su Lietuvos Respublika, Estijos ir Latvijos respublikų vyriausybėms ir numatytas šiek tiek trumpesnis terminas, per kurį būtina pateikti biudžeto projektą parlamentui. Praktikoje valstybės biudžetas Estijos ir Latvijos

¹³⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.

¹³⁷ Lietuvos Respublikos Finansų ministerijos internetinė svetainė // Prieiga per internetą: http://www.finmin.lt/c/portal/layout?p_1_id=PUB.1.52 [žiūrėta 2011 10 26].

¹³⁸ Jovaiša K. Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras: 2 dalis. – Vilnius: Teisės institutas, 2002. P. 176.

¹³⁹ Latvia State budget act // Prieiga per internetą: <http://www.likumi.lv/doc.php?id=58057> [žiūrėta 2011 10 26].

respublikose parlamentams paprastai pateikiamas dar rugsėjį.¹⁴⁰ Tuo tarpu Lietuvos respublikoje biudžeto projektas teikiamas tik spalio viduryje.

Kitas aspektas – svarstymų skaičius. Latvijos Respublikoje, kaip ir Lietuvos Respublikoje numatyta, jog biudžeto projektui skiriami du svarstymai. Latvijos Respublikoje įstatymų priėmimui paprastai yra skiriami trys svarstymai, tačiau biudžeto projektui skiriami du, pabrėžiant Valstybės biudžeto įstatymo išskirtinumą ir svarbą.¹⁴¹ Tuo tarpu Estijoje numatyti trys svarstymai. Visose respublikose po pirmojo svarstymo vyriausybė gali teikti pasiūlymus, antrojo metu taip pat gali išsakyti savo poziciją. Estijos Respublikoje, kur, kaip jau minėta, vyksta trys svarstymai, trečiojo metu Vyriausybė jau nebeturi galimybių teikti pasiūlymų, tą gali daryti tik parlamento komitetai ir frakcijos.

Dar vienas ypatumas, kurį svarbu paminėti analizuojant vyriausybių vaidmenį valstybės biudžeto priėmimo, įtvirtintas Latvijos Respublikos Ministrų kabineto įstatyme. Šio įstatymo 19 straipsnyje numatyta, jog jeigu „Parlamentas, balsuodamas dėl Ministrų kabineto pateikto valstybės biudžeto projekto pirmojo arba antrojo svarstymo metu jam nepritarė“, Ministrų kabinetas privalo atsistatydinti. Taigi Latvijos Respublikoje vienas iš Ministrų kabineto atsistatydinimo pagrindų yra tiesiogiai siejamas su balsavimu dėl valstybės biudžeto. Lietuvos ar Estijos respublikose analogiškų nuostatų nėra. Tiesa, reikia paminėti, jog Estijos Respublikos Konstitucija numato, jog Vyriausybė teikdama Parlamentui svarstyti įstatymo projektą, jį gali sieti su pasitikėjimu Vyriausybe. Taigi, Estijos Respublikos Vyriausybė, teikdama valstybės biudžeto projektą, taipogi gali „pasitikrinti“ Parlamento pasitikėjimą ja.

Apibendrinant vyriausybių įgaliojimus biudžeto formavimo procese svarbu pabrėžti, jog visose trijose Pabaltijo valstybėse tai bene vienintelė sritis, kurioje vyriausybės turi išimtinę kompetenciją. Priešingai negu įgaliojimai įstatymų leidyboje arba, pavyzdžiui, užsienio politikos srityje, biudžeto projekto rengimas ir jo vykdymas - vyriausybės prerogatyva. Taipogi, kaip jau minėta, visų trijų vyriausybių įgaliojimai valstybės finansų srityje yra labai panašūs. Skirtumai išryškėja tik detalai nagrinėjant procedūras. Pagrindinis bruožas, iš analizuojamų šalių išskiriantis Latvijos Respubliką yra tas, jog biudžeto projekto pateikimas čia siejamas su Latvijos Respublikos Ministrų kabineto atsistatydinimo pagrindu.

Taigi, Lietuvos, Latvijos bei Estijos respublikų vyriausybių įgaliojimai tvarkant „krašto“ arba „vidaus“ reikalus yra gan panašūs. Visus juos vyriausybės įgyvendina per ministerijas, kurioms patikėta koordinuoti tam tikras valstybės valdymo sritis. Nors ministerijų pavadinimai ir jų skaičius visose trijose šalyse yra skirtingi, jų kompetencijos sritys skiriasi

¹⁴⁰ Dirk-Jan Kraan, Joachim Wehner, Kirsten Richter. Budgeting in Estonia // OECD journal of budgeting. – Talinn, 2010, No. 2, P. 22.

¹⁴¹ Dirk-Jan Kraan, Joachim Wehner, James Sheppard, Valentina Kostyleva and Barbara Duzler. Budgeting in Latvia // OECD journal of budgeting. – Riga, 2009, Volume 2009/3. P. 204.

nežymiai. Kaip jau minėta, analizuojant įgaliojimus buvo išskirta valstybės finansų sritis, nes tai viena reikšmingiausių valstybės valdymo sričių, kurioje vyriausybės turi itin svarbius įgaliojimus – jos rengia valstybės finansinį planą biudžetiniams metams. Šioje srityje atsiskleidžia vyriausybių bei parlamentų santykiai bei parlamentų vykdoma kontrolė vyriausybių atžvilgiu. Svarbu pažymėti, jog Latvijos bei Estijos respublikų parlamentai turi daugiau tokios kontrolės galimybių. Latvijos Respublikos Saeimai atmetus valstybės biudžeto projektą pirmojo arba antrojo skaitymo metu Ministrų kabinetas privalo atsistatydinti, o Estijos Respublikos Konstitucijoje yra numatyta galimybė sieti balsavimą dėl biudžeto tvirtinimo su balsavimu dėl pasitikėjimo Vyriausybe.

5.3 Vyriausybės įgaliojimai užsienio politikos srityje

Užsienio politika – įgaliojimų sritis, kurioje vyriausybė veikia kartu su kitomis valstybės valdžios institucijomis. Pasak P. Vinklerio, „tai tokia valstybės veiklos dalis, kuri funkcinio požiūriu turi būti priskiriama iš dalies vykdomajai, o iš dalies – įstatymų leidybos valdžiai,¹⁴² tačiau „užsienio šaltinių teigimu, dėl valstybės veiklos palaikant tarptautinius santykius specifikos, dažnai reikalaujančios vieningo ir greito valstybės veikimo, tarptautiniuose santykiuose pirmenybė atitenka valstybės vykdomiesiems subjektams.“¹⁴³ Visose trijose analizuojamose respublikose įgaliojimai užsienio politikos srityje yra padalinti, pagrindiniai jų tenka vyriausybėms bei valstybės vadovams, tačiau šių institucijų įgaliojimų apimtis Lietuvos, Latvijos bei Estijos respublikose nėra identiška.

Vyriausybės įgaliojimai užsienio politikos srityje konstituciniu lygmeniu įtvirtinti tik Lietuvos ir Estijos respublikų konstitucijose. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 94 straipsnyje numatyta, jog Respublikos Vyriausybė „saugo Lietuvos Respublikos teritorijos neliečiamybę, garantuoja valstybės saugumą“¹⁴⁴ bei „užmezga diplomatinis santykius ir palaiko ryšius su užsienio valstybėmis ir tarptautinėmis organizacijomis.“¹⁴⁵ Taipogi Konstitucijos 140 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta, jog „už valstybės ginkluotųjų pajėgų tvarkymą ir vadovavimą joms Seimui yra atsakingi Vyriausybė, krašto apsaugos ministras, kariuomenės vadas.“¹⁴⁶ Kaip jau minėta, Estijos Respublikos Konstitucija taip pat įtvirtina Vyriausybės įgaliojimus šioje srityje. Estijos

¹⁴² Vinkleris P. Lietuvos Respublikos Prezidento statusas ir įgaliojimai. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2002. P. 92.

¹⁴³ Ten pat, P. 94.

¹⁴⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.

¹⁴⁵ Ten pat.

¹⁴⁶ Ten pat.

Respublikos Konstitucijos 87 straipsnyje numatyta, jog Vyriausybė „teikia Parlamentui ratifikuoti bei denonsuoti tarptautines sutartis [...] palaiko ryšius su užsienio valstybėmis.“¹⁴⁷

Iš pateiktų nuostatų matoma, jog Lietuvos bei Estijos respublikų konstitucijose įtvirtinti įgaliojimai yra apibrėžti gan lakoniškai. Tuo tarpu Latvijos Respublikos Konstitucijoje apskritai nėra įtvirtinti Ministrų kabineto įgaliojimai, užsienio politikos srities reguliavimas paliekamas įstatymų leidėjui reguliuoti. Dėl šios priežasties, siekiant išsamesnės vyriausybių įgaliojimų užsienio politikoje turinio analizės, bus nagrinėjamos ir ordinarinės teisės aktuose įtvirtintos nuostatos.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 10 punkte įtvirtinta nuostata detalizuojanti konstitucinį šios srities reguliavimą. Be to, kas numatyta Konstitucijoje, įstatyme įtvirtinama, jog Vyriausybė, „atsižvelgdama į Seimo Užsienio reikalų komiteto rekomendacijas, teikia Respublikos Prezidentui siūlymus dėl Lietuvos Respublikos diplomatinių atstovų užsienio valstybėse ir prie tarptautinių organizacijų skyrimo bei atšaukimo“¹⁴⁸ bei kontrasingnuoja dekretus, kuriais jie skiriami. Vyriausybė neturi įgaliojimų savarankiškai paskirti tam tikrų pareigūnų, tą, kaip ir daugelį kitų įpareigojimų užsienio politikos srityje, ši institucija vykdo kartu su valstybės vadovu. P. Vinkleris pabrėžia, jog Lietuvos Respublikoje visgi „Prezidentas yra principinis pagrindinių užsienio politikos klausimų sprendimo subjektas, pagrindinis jos vykdytojas. Jis gali pats imtis vykdyti savo priimtą sprendimą ir jį užbaigti pasirašydamas tarptautinę sutartį. Ir tik tokiu atveju, jeigu valstybės vadovas nenori vykdyti savo sprendimo, jis šią teisę gali perleisti Vyriausybei.“¹⁴⁹ Visgi, nebūtume linkę visiškai pritarti tokiai nuomonei. Nors Lietuvos Respublikos Konstitucija numato, kad ratifikuoti ir denonsuoti tarptautines sutartis teisę turi tik Parlamentas, o teikti jas ratifikavimui – Respublikos Prezidento prorogatyva, tačiau sudarymo ir vykdymo procese Vyriausybė taip pat turi svarių įgaliojimų. Lietuvos Respublikos Tarptautinių sutarčių įstatyme numatyta, jog atvejais, kai „Lietuvos Respublikos tarptautines sutartis, kurioms Lietuvos Respublikos Konstitucija, šis įstatymas arba pati sutartis nenumato ratifikavimo procedūros, tvirtina Lietuvos Respublikos Vyriausybė“,¹⁵⁰ taipogi, kad „Ministras Pirmininkas ar užsienio reikalų ministras turi teisę atlikti visus veiksmus, susijusius su Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių sudarymu, be specialių įgaliojimų.“¹⁵¹ Dar daugiau. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, jog „ne tik Prezidentas, bet ir Vyriausybė turi konkrečius įgaliojimus sudaryti tarptautines sutartis, nes

¹⁴⁷ Constitution of the Republic of Estonia // Prieiga per internetą <http://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html> [žiūrėta 2011 10 28].

¹⁴⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 43-772.

¹⁴⁹ Vinkleris P. Lietuvos Respublikos Prezidento statusas ir įgaliojimai. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2002. P. 101.

¹⁵⁰ Lietuvos Respublikos Tarptautinių sutarčių įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. Nr. 60-1948.

¹⁵¹ Ten pat.

neturint jų vykdyti užsienio politikos neįmanoma.¹⁵² Čia taip pat svarbu pažymėti, jog Vyriausybės įtaka yra didelė net ir sutarčių, kurių įsigaliojimui reikia Seimo ratifikavimo, atžvilgiu. Pasak P. Vinklerio, „vykdomosios valdžios pirmenybė ypač ryški sudarant tarptautines sutartis, kai ji derasi ir fiksuoja tarptautinės sutarties tekstą, o įstatymų leidėjo kompetencija yra sumažinta iki pritarimo tarptautinėms sutartims arba jų atmetimo.“¹⁵³

Kalbant apie Lietuvos Respublikos Vyriausybės įgaliojimus šioje srityje, svarbu paminėti ir Vyriausybės vadovo teises bei pareigas. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatyme numatyta, jog Ministras Pirmininkas „suteikia įgaliojimus derėtis ir pasirašyti Lietuvos Respublikos tarptautines sutartis“ bei „sudaro vyriausybines delegacijas oficialiems vizitams į kitas šalis, taip pat dalyvauti tarptautiniuose kongresuose, konferencijose, sesijose ar kituose tarptautiniuose renginiuose.“¹⁵⁴ Taipogi Ministras Pirmininkas gali pasirašyti tarptautines sutartis. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas savo oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje taip pat yra pažymėjęs, jog „tai, kad Ministras Pirmininkas turi teisę pasirašyti tarptautines sutartis, galima spręsti iš konstitucinių nuostatų dėl Vyriausybės įgaliojimų užsienio politikos ir tarptautinių santykių srityje.“¹⁵⁵ Taip pat faktą, kad Ministras Pirmininkas turi teisę pasirašyti sutartis pagrindžia ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos 97 straipsnio 1 dalies nuostata, kad „Ministras Pirmininkas atstovauja Lietuvos Respublikos Vyriausybei.“¹⁵⁶

Taigi Lietuvos Respublikoje užsienio politikos srities klausimų sprendimas yra patikėtas vykdomosios valdžios institucijoms – Respublikos Prezidentui ir Vyriausybei. Įstatymų leidėjas į šią sritį „įsiterpia“ tik ratifikuodamas tarptautines sutartis. Tačiau čia reikėtų pastebėti, kad Seimas įtaką Vyriausybei užsienio politikos srityje gali daryti ir kitokiu būdu, tai yra – tvirtindamas Vyriausybės veiklos programą, kurioje apibrėžti ir pagrindiniai Lietuvos Respublikos Vyriausybės vykdomos užsienio politikos tikslai. Čia deklaruojama, jog svarbiausiais užsienio politikos prioritetais galima laikyti valstybės saugumo užtikrinimą nuo bet kokių išorinių grėsmių, kurių gali kelti kitų valstybių politika, demokratijos plėtros rėmimą Lietuvos geopolitinėje aplinkoje, demokratiškos vertybių tarptautiniuose santykiuose puoselėjimą bei kuo palankesnių išorinių saugaus valstybės gyvenimo sąlygų sukūrimą.¹⁵⁷ Svarbu pažymėti, jog Lietuvos Respublikos Seimas gali nepritarti Vyriausybės parengtai programai ir grąžinti

¹⁵² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 17 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių“ 7 straipsnio ketvirtosios dalies ir 12 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai // Valstybės žinios. 1995, Nr. 86-1949.

¹⁵³ Vinkleris P. Lietuvos Respublikos Prezidento statusas ir įgaliojimai. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2002. P. 95.

¹⁵⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 43-772.

¹⁵⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 17 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių“ 7 straipsnio ketvirtosios dalies ir 12 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai // Valstybės žinios. 1995, Nr. 86-1949.

¹⁵⁶ Ten pat.

¹⁵⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės programa // Valstybės žinios. 2010, Nr. XI-52.

tobulinti tam tikras nuostatas, taigi, Seimas gali daryti įtaką tam, kad būtų pakeistos ir tam tikros užsienio politikos nuostatos.

Kalbant apie Estijos Respublikos Vyriausybės įgaliojimus užsienio politikos srityje, galime pastebėti daug panašumų į Lietuvos Respublikoje įtvirtintą reguliavimą, tačiau yra ir skirtingai reguliuojamų aspektų.

Vardindamas Estijos Respublikos Vyriausybės įgaliojimus šioje srityje A. Bakaveckas pažymi, jog svarbiausieji yra “siūlymų dėl valstybės užsienio politikos planavimo rengimas, klausimų, susijusių su tarptautiniais susitarimais ir užsienio prekyba sprendimas, Estijos pozicijų užtikrinimas Europos Sąjungos Tarybos Nuolatinių atstovų komitete ir atstovavimas Europos Sąjungos Teisingumo Teismo bei pirmosios instancijos teismo proceso metu, Estijos Respublikos santykių su užsienio valstybėmis ir tarptautinėmis organizacijomis reguliavimas, vidaus ir užsienio protokolų, susijusių su nacionalinėmis šventėmis, nacionalinės svarbos užsienio vizitų ir iškilų svečių priėmimas [...] atitinkamų įstatymų projektų rengimas.”¹⁵⁸

Tarptautinių sutarčių ratifikavimas ir denonsavimas čia, kaip ir Lietuvos Respublikoje, yra Parlamento prerogatyva, tačiau sutarčių pasirašymo ir teikimo ratifikuoti tvarka skiriasi. Estijos Respublikoje šie įgaliojimai priskirti Respublikos Vyriausybei, o Lietuvos Respublikoje tai valstybės vadovo prerogatyva. Diplomatinį atstovų skyrimas, atšaukimas bei užsienio valstybių diplomatinį atstovų priėmimas - valstybės vadovo įgaliojimai, tačiau, vėlgi, vykdydamas juos Respublikos Prezidentas bendradarbiauja su Vyriausybe. Toks imperatyvas numatytas Estijos Respublikos Konstitucijos 78 straipsnyje, kur įtvirtinta, jog šis įgaliojimas įgyvendinamas Respublikos Vyriausybės siūlymu, taipogi tai suponuoja ir reikalavimas, jog valstybės vadovo dekretai privalo būti kontrasignuoti vyriausybės narių.

Estijos Respublikos Vyriausybės vadovui šioje srityje įstatymas numato mažiau įgaliojimų, negu Lietuvos Respublikos Vyriausybės Ministrui Pirmininkui, tačiau jis, būdamas Vyriausybės vadovas ir atstovaudamas visai šiai institucijai taip pat turi teisę pasirašyti tarptautines sutartis, sudaryti ir siųsti diplomatinės delegacijas, priimti užsienio svečius. Įstatymuose Ministrui Pirmininkui taip pat numatyta teisė ir „koordinuoti bei pristatyti Estijos poziciją Europos Taryboje.”¹⁵⁹

Latvijos Respublikos Konstitucijoje, kaip jau minėta, Ministrų kabineto įgaliojimai užsienio politikos srityje nėra įtvirtinti. Jų taip pat nėra ir Latvijos Respublikos Ministrų kabineto įstatyme. Šiame akte apibrėžta tik bendra Ministrų kabineto kompetencija, nedetalizuojant įgaliojimų konkrečiose srityse. Kaip ir Lietuvos bei Estijos respublikose, Latvijos Respublikoje „galutinis žodis“ sprendžiant įvairius užsienio politikos klausimus dažniausiai priklauso

¹⁵⁸ Bakaveckas A. *Vykdomoji valdžia*. – Vilnius: Eugrimas, 2007. P. 538.

¹⁵⁹ Estonia Government of the Republic law // Prieiga per internetą: <https://www.riigiteataja.ee/akt/12895134> [žiūrėta 2011 10 30].

Respublikos Prezidentui. Tai matoma ir Latvijos Respublikos Konstitucijos 41 straipsnyje, kuriame įtvirtinti valstybės vadovo įgaliojimai. Minėtame straipsnyje numatyta, jog „Prezidentas reprezentuoja valstybę tarptautiniuose santykiuose, skiria Latvijos Respublikos diplomatinis atstovus ir priima diplomatinis atstovus iš kitų šalių. Respublikos Prezidentas įgyvendina Parlamento sprendimus dėl tarptautinių sutarčių ratifikavimo.“¹⁶⁰ Čia nėra numatyta, jog Respublikos Prezidentas šiuos įgaliojimus įgyvendina „Ministrų kabineto siūlymu“ arba „Ministrų kabineto teikimu“, kaip kad yra Estijos Respublikoje. Šiuos veiksmus Prezidentas atlieka vienasmeniškai, tačiau vyriausybės narių kontrasignacija yra būtina. Svarbu pažymėti, jog nors Latvijos Respublikoje daugelyje vykdomosios valdžios kompetencijos sričių dominuoja Ministrų kabinetas, sprendžiant užsienio politikos klausimus valstybės vadovui numatyta mažiausiai suvaržymų. Ministrų kabineto prerogatyva šioje srityje yra tik tarptautinių sutarčių sudarymo inicijavimas.

Pagrindinės Latvijos Respublikos Ministrų kabineto užsienio politikos kryptys yra numatytos „Deklaracijoje apie Ministrų kabineto formavimą ir jo veiklos kryptis“. Jos yra: užsienio politikos stiprinimas, ekonominių tikslų siekimas, Baltijos jūros regiono stiprinimas, Europos Sąjungos konkurencingumo ir vienybės stiprinimas, Latvijos santykių su trečiosiomis šalimis plėtojimas, Latvijos piliečių, esančių užsienyje, gynimas, valstybės įvaizdžio pasaulyje stiprinimas. Deklaraciją tvirtina Saeima, todėl galima pastebėti analogišką situaciją, kaip ir Lietuvos Respublikoje – Saeima, nepritarė ir teikė deklaraciją Ministrų kabinetui tobulinti, gali „įsiterpti“ į Ministrų kabineto įgaliojimus užsienio politikos srityje.

Apibendrinant vyriausybių įgaliojimus užsienio politikos srityje, galima teigti, jog Lietuvos, Latvijos bei Estijos respublikų vyriausybių įgaliojimai šioje srityje yra panašūs. Visos vyriausybės įgaliojimus dalijasi su kitomis dviem valstybės valdžios institucijomis: parlamentais ir valstybės vadovais. Kaip jau minėta, būtent valstybės vadovams šiose šalyse yra suteikta teisė užsienio politikos srityje priimti svarbiausius sprendimus, o parlamentams – išskirtinė teisė ratifikuoti ir denonsuoti tarptautines sutartis. Tačiau vyriausybės ar jų vadovai tam tikrais atvejais taip pat gali savarankiškai sudaryti sutartis, yra atsakingos už jų vykdymą. Vyriausybių įgaliojimų apimtis de facto ne visada sutampa su numatyta teisės aktuose. Tenka sutikti su P. Vinklerio nuomone, kuri buvo išsakyta kalbant apie Lietuvos Respublikos Vyriausybę, tačiau tinka ir Latvijos bei Estijos respublikų vyriausybių statuso apibūdinimui: „Vyriausybės pagal Konstituciją projektuojamas vaidmuo vykdant užsienio politiką tiesiogiai priklauso nuo to, kaip aktyviai užsienio politiką vykdys pats Respublikos Prezidentas ir kiek jis pats kvies ir remsis

¹⁶⁰ Constitution of the Republic of Latvia // Prieiga per internetą: <http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution> [žiūrėta 2011 10 30].

Vyriausybė, turinčia daug didesnę žmonių ir techninį potencialą.¹⁶¹ Taigi, sprendžiant užsienio politikos klausimus, yra galimas tiek ir glaudus bendradarbiavimas, tiek ir konkurencija tarp dviejų vykdomosios valdžios institucijų.

¹⁶¹ Vinkleris P. Lietuvos Respublikos Prezidento statusas ir įgaliojimai. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2002. P. 102.

6. LIETUVOS, LATVIJOS, ESTIJOS VYRIAUSYBIŲ VEIKLOS KONTROLĖ

6.1 Parlamentinė vyriausybės kontrolė

Išanalizavus pagrindinius įgaliojimus, reikėtų atkreipti dėmesį ir į kitą vyriausybių konstitucinio statuso elementą - veiklos kontrolę. Šios srities nagrinėjimas tikslingas dėl to, jog čia atsiskleidžia įstatymų leidžiamosios bei vykdomosios valdžios tarpusavio santykių ypatumai ir lyginant trijų šalių vyriausybes galima išvelgti daug savitumų. Lietuvos, Latvijos bei Estijos respublikose, kaip ir kitose demokratinėse šalyse, kuriose valdžia grindžiama valdžių padalijimo principu, pagrindinės institucijos, vykdančios vyriausybių veiklos kontrolę, yra parlamentai. Anot Ž. Ž. Ruso, „įstatymų leidžiamąją galią sudaro du neatskiriami dalykai: leisti ir saugoti įstatymus, t.y. prižiūrėti vykdomąją galią.“¹⁶² Kitaip tariant, įstatymų leidyba ir jų vykdymo kontrolė yra dvi pagrindinės demokratiškai išrinktų tautos atstovų veiklos sritys. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas oficialiojoje doktrinoje kaip svarbiausias Parlamento funkcijas taip pat yra išskyręs įstatymų leidybą bei Vyriausybės veiklos priežiūrą,¹⁶³ o Latvijos Respublikos Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, jog „parlamentinės atskaitomybės pagrindas yra „lygiateisiai santykiai“ tarp Parlamento ir Vyriausybės. Jeigu viena šių institucijų dominuoja kitos atžvilgiu, parlamentinės atskaitomybės institutas yra tik neefektyvus formalumas.“¹⁶⁴

Analizuojamų šalių konstitucijose bei įstatymuose nėra pateikiamos nei sąvokų „parlamentinė kontrolė“ ar „priežiūra“ definicijos, nei konkretūs kontrolės ar priežiūros pagrindų sąrašai. G. Kalinauskas pažymi, jog konstitucinėje teisėje terminų „kontrolė“ bei „priežiūra“ santykiai, „ypač kalbant apie parlamento kontrolinę kompetenciją, yra lygiaverčiai“,¹⁶⁵ todėl magistro baigiamajame darbe bus vartojami kaip sinonimai. Apibendrinamas daugelio teisės mokslininkų siūlomus variantus, autorius parlamentinę kontrolę apibrėžia kaip „išimtinę parlamento kompetenciją, skirtą užtikrinti nepertraukiamą ir efektyvų aukščiausios vykdomosios valdžios funkcijų įgyvendinimą ir parlamento priimtų teisės aktų vykdymą“¹⁶⁶ bei „konstitucinių instrumentų, taikomų visos parlamento politinės daugumos, kurie leidžia, įvertinus vyriausybės veiklą, daryti tiesioginę arba netiesioginę įtaką vykdomosios valdžios (vyriausybės) veiklai, o

¹⁶² Kalinauskas G. Parlamentinė kontrolė. I dalis. - Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010. - P. 46.

¹⁶³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 13 d. Nutarimas „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 13 d. Nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymo 4 straipsnio (2003 m. balandžio 3 d. redakcija) 1 dalies 1, 2, 3 ir 5 punktų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 81-2903.

¹⁶⁴ Judgement of The Constitutional Court of the Republic of Latvia. October 1, 1999. “On Conformity of Items 1 and 4 of the Saeima April 29, 1999 Resolution on Telecommunications Tariff Council with Articles 1 and 57 of the Satversme (Constitution) of the Republic of Latvia and Other Laws“ // Prieiga per internetą: <http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/03-05-99E.rtf> [žiūrėta 2011 11 03].

¹⁶⁵ Kalinauskas G. Parlamentinė kontrolė. I dalis. - Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010. - P. 55.

¹⁶⁶ Ten pat, P. 158.

esant neigiamam vertinimui, taikyti politinio poveikio sankcijas, visumą.¹⁶⁷ Trumpesnę kontrolės apibrėžimą pateikia R. Kalašnykas – tai „vykdomosios valdžios priežiūra (tikrinimas ir stebėjimas), nustatant, ar parlamento priimti įstatymai ir nutarimai yra įgyvendinami laikantis teisėtumo reikalavimų.“¹⁶⁸ Tokios kontrolės vykdymui šalių konstitucijose bei ordinarinės teisės aktuose yra numatyti pagrindai, kuriuos būtina analizuoti, siekiant atskleisti bei palyginti Lietuvos, Latvijos ir Estijos respublikų vyriausybių parlamentinę kontrolę.

Latvijos Respublikos Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, jog „Parlamentas gali vykdyti Vyriausybės veiklos kontrolę bet kada, kai tam yra teisėta priežastis.“¹⁶⁹ Kontrolė yra realizuojama per parlamentinės kontrolės pagrindus, kurie įtvirtinti Pabaltijo šalių konstitucijose. Tai yra: parlamento pritarimas vyriausybės programai (deklaracijai), valstybės biudžeto tvirtinimas ir jo vykdymo priežiūra, interpeliacijos ir nepasitikėjimo pareiškimo teisės, vyriausybės atsistatydinimas po parlamento rinkimų bei klausimų ir paklausimų teikimas, tyrimo komisijų sudarymas ir kiti.

Pirmasis pagrindas – vyriausybės atsistatydinimas po parlamento rinkimų, tačiau jis, kaip vyriausybės įgaliojimų pasibaigimo pagrindas, jau buvo aptartas (žiūrėti 3.2 poskyrį), todėl atskirai šiame poskyryje jį nagrinėti nėra tikslinga. Parlamentinės kontrolės pagrindų analizė bus pradama nuo parlamento pritarimo vyriausybės programai (deklaracijai). Šis pagrindas konstituciniu lygmeniu numatytas tik Lietuvos Respublikos Konstitucijoje. Latvijos Respublikoje jis įtvirtintas įstatyme, o Estijos Respublikoje, kaip jau minėta, Parlamentui Ministras Pirmininkas teikia tik Vyriausybės formavimo pagrindus, todėl šioje valstybėje tokio parlamentinės kontrolės pagrindo nėra.

Lietuvos bei Latvijos respublikose pritardamas vyriausybės numatomų veiksmų planui parlamentas išreiškia pasitikėjimą ir nuo to momento vyriausybė gali pradėti savo veiklą. Šiuo veiksmu taip pat yra užbaigiama ir vyriausybės formavimo procedūra. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas šį dokumentą apibrėžia kaip „Vyriausybės politinės - teisinės atsakomybės Seimui pagrindą, nes ji solidariai atsako Seimui už bendrą savo veiklą.“¹⁷⁰ Latvijos Respublikos Konstitucinis Teismas taip pat yra pažymėjęs, jog „ministrai yra atsakingi tik prieš

¹⁶⁷ Kalinauskas G. Parlamentinė kontrolė. I dalis. - Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010. - P. 63.

¹⁶⁸ Deviatnikovaite I., Kalašnykas R. Parlamentinė kontrolė ir valdžių padalijimo principo įgyvendinimo problemos Lietuvoje // Jurisprudencija: mokslo darbai. – Vilnius, 2007, Nr. 2(92). – P. 65.

¹⁶⁹ Judgement of The Constitutional Court of the Republic of Latvia. October 1, 1999. “On Conformity of Items 1 and 4 of the Saeima April 29, 1999 Resolution on Telecommunications Tariff Council with Articles 1 and 57 of the Satversme (Constitution) of the Republic of Latvia and Other Laws“ // Prieiga per internetą: <http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/03-05-99E.rtf> [žiūrėta 2011 11 03].

¹⁷⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 sausio 10 d. nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. Nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1998, Nr. 5-98.

Saeimą, visi kartu – už Vyriausybės vykdomą politiką ir kiekvienas atskirai už savo veiklą.¹⁷¹ Kitaip tariant, dokumentas įpareigoja abi institucijas – vyriausybę, jį vykdyti ir nenukrypti nuo jame apibrėžtų ribų, o parlamentą – prižiūrėti, kaip jis vykdomas. Būtent su šia programa (deklaracija) siejami ir kiti parlamentinės kontrolės pagrindai. Visų pirma – metinė vyriausybės ataskaita.

Kiekvienais metais ministras pirmininkas turi parlamento posėdyje pristatyti vyriausybės metinės veiklos ataskaitą. Tokia nuostata įtvirtinta Lietuvos bei Latvijos respublikų parlamentų darbo tvarką reglamentuojančiuose aktuose.

Lietuvos Respublikos Seimo Statuto 207 straipsnyje numatyta, jog „kiekvienais metais (iki kovo 31 dienos) Vyriausybė privalo pateikti savo metinę veiklos ataskaitą, kurioje taip pat turi būti aptarti ir artimiausio laikotarpio Vyriausybės veiklos prioritetai. Vyriausybės veiklos ataskaitą pateikia Ministras Pirmininkas, kuris pateikimo metu atsako į Seimo narių klausimus.“¹⁷² Vėliau vyksta balsavimas.

Latvijos Respublikos Parlamento darbo tvarkos taisyklių 118¹ straipsnyje įtvirtinta analogiška nuostata, skiriasi tik ataskaitos pateikimo terminas (iki kovo 1 dienos). Latvijos Respublikos Ministrui Pirmininkui pristačius ataskaitą, taipogi rengiama diskusija, parlamento nariai gali užduoti klausimus. Po jos, parlamente vyksta balsavimas, ar pritarti vyriausybės ataskaitai.

Kaip jau minėta, Estijos Respublikoje numatytas reguliavimas yra kitoks nei Lietuvos ir Latvijos respublikose. Čia formuojant Vyriausybę, Ministras Pirmininkas teikia pranešimą Riigikogu apie būsimosios Vyriausybės formavimą, kuriame įtvirtintos būsimų ministrų kandidatūros. Nėra numatyta tokio dokumento kaip „programa“ ar „deklaracija“, todėl Vyriausybė neturi ir pareigos teikti vykdymo ataskaitų.

Analizuojant šį parlamentinės kontrolės pagrindą svarbu pažymėti vieną probleminį aspektą. Lietuvos bei Latvijos respublikose numatyti veiklos ataskaitų svarstymai parlamente, tačiau nėra įtvirtintų politinių pasekmių, kurios kiltų parlamentui nepritarus. Kaip pastebi G. Kalinauskas, Lietuvos Respublikos Seimas turi diskreciją – gali vertinti, arba nevertinti Vyriausybės veiklos ataskaitos, nes Lietuvos Respublikos Seimo statuto 207 straipsnyje įtvirtinta formuluotė „gali priimti rezoliuciją“. Tuo tarpu Latvijos Respublikos Saeimos darbo tvarkos taisyklių 118² straipsnio 4 dalyje Saeimai nenumatyta diskrecijos teisė, čia įtvirtinta nuostata, jog Parlamentas balsuoja dėl pritarimo. Tačiau abiejuose šalyse nėra numatyta pasekmių, kylančių,

¹⁷¹ Judgement of The Constitutional Court of the Republic of Latvia. July 13, 1998 „On Conformity of the Saeima 30 April, 1998 Resolution on the Vote of Confidence for the Cabinet of Ministers with the Law ”The Structure of the Cabinet of Ministers” and Rules of Procedure of the Saeima” // Prieiga per internetą: [www.satv.tiesa.gov.lv/upload/03-04\(98\)E.rtf](http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/03-04(98)E.rtf) [žiūrėta 2011 11 03].

¹⁷² Lietuvos Respublikos Seimo statutas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 15-249.

jeigu parlamentas nepritaria vyriausybės veiklos ataskaitai. Tokiu atveju vyriausybei nėra įtvirtinto imperatyvo atsistatydinti.

Kitas parlamentinės kontrolės pagrindas – valstybės biudžeto tvirtinimas ir jo vykdymo priežiūra. Lietuvos, Latvijos bei Estijos respublikose „parlamentas priima įstatymą dėl visų valstybės pajamų ir išlaidų biudžeto, kurio projektą ne vėliau kaip prieš tris mėnesius iki naujų biudžetinių metų pradžios parlamentui teikia vyriausybė.“¹⁷³ Toks pagrindas įtvirtintas visose trijose konstitucijose. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67 straipsnio 14 dalyje numatyta, jog Vyriausybė „tvirtina valstybės biudžetą ir prižiūri kaip jis vykdomas,“¹⁷⁴ Latvijos Respublikos Konstitucijos 66 straipsnyje nurodoma, jog „kasmet Latvijos Respublikos Vyriausybės pateiktą Valstybės biudžeto projektą Parlamentas svarsto ir tvirtina įstatymu iki naujųjų biudžetinių metų pradžios“ bei „kiekvienų biudžetinių metų pabaigoje Vyriausybė teikia Parlamentui biudžeto vykdymo ataskaitą“¹⁷⁵ ir Estijos Respublikos Konstitucijos 65 straipsnio 6 dalyje - Vyriausybė „tvirtina valstybės biudžetą ir jo vykdymo ataskaitą.“¹⁷⁶ Visose trijose valstybėse numatyta, jog valstybės biudžeto vykdymo ataskaita turi būti pateikta kartu su kitų metų valstybės biudžeto projektu. Biudžeto formavimo ir tvirtinimo procedūra buvo aptarta ankstesniame skyriuje, todėl čia tikslinga išskirti tik aspektus, svarbius parlamentinės kontrolės atžvilgiu.

Savita nuostata, suteikianti papildomą galimybę parlamentinės kontrolės vykdymui biudžeto srityje, numatyta Estijos Respublikos Konstitucijos 98 straipsnyje. Čia įtvirtinta, jog „Respublikos Vyriausybė teikdama įstatymo projektą Parlamentui turi teisę projekto priėmimą sieti su balsavimu dėl pasitikėjimo Vyriausybe.“¹⁷⁷ Priešingu atveju, jeigu Riigikogu atmeta įstatymo projektą, Vyriausybė privalo atsistatydinti. Taigi, teikiant valstybės biudžeto projektą, jį taip pat galima susieti su balsavimu dėl pasitikėjimo ir tokiu būdu patikrinti, ar Vyriausybė vis dar jį turi.

Išskirtinę nuostatą galima rasti ir Latvijos Respublikos teisinėje sistemoje, tik skirtingai nei Estijos Respublikoje, ji įtvirtinta ne konstituciniu lygmeniu. Latvijos Respublikos Ministrų kabineto įstatymo 19 straipsnio 3 dalyje bei Saeimos darbo tvarkos taisyklių bei Saeimos darbo tvarkos taisyklių 30 punkte numatyta, jog Ministrų kabinetas privalo atsistatydinti, jeigu Saeima pirmojo arba antrojo skaitymo metu nepritaria biudžeto projektui.¹⁷⁸ Latvijos Respublikos Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, jog „jeigu Saeima balsuodama dėl biudžeto projekto

¹⁷³ Butvilavičius D. Estijos Respublikos Konstitucija. - Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006. – P. 288.

¹⁷⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.

¹⁷⁵ Constitution of the Republic of Latvia // Prieiga per internetą: <http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution> [žiūrėta 2011 11 04].

¹⁷⁶ Constitution of the Republic of Estonia // Prieiga per internetą <http://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html> [žiūrėta 2011 11 04].

¹⁷⁷ Ten pat.

¹⁷⁸ The Cabinet of ministers of the Republic of Latvia law // Prieiga per internetą: <http://www.mk.gov.lv/ru/mk/darbibu-reglamentejosie-dokumenti/mk-iekartas-likums> [žiūrėta 2011 11 04].

pirmojo arba antrojo skaitymo metu jį atmeta, tai prilygsta nepasitikėjimo Ministrų kabinetu išreiškimui. Tai reiškia, jog Ministrų kabinetas turi prisiimti politinę atsakomybę už parengtą valstybės biudžetą.¹⁷⁹

Dar vieni parlamentinės kontrolės pagrindai – interpeliacija bei nepasitikėjimas. Interpeliacija - veiksminga parlamento „priežiūrinės veiklos priemonė, kuria remdamasis parlamentas gali neleisti vyriausybei vykdyti, jo nuomone, valstybei nepriimtinos politikos.“¹⁸⁰ Konstituciniu lygmeniu interpeliacija įtvirtinta tik Lietuvos Respublikos Konstitucijos 61 straipsnio 2 dalyje: “sesijos metu ne mažesnė kaip 1/5 Seimo narių grupė gali pateikti interpeliaciją Ministrui Pirmininkui ar ministrui.”¹⁸¹ Lietuvos Respublikos Seimo statuto 219 straipsnio 1 dalyje interpeliacijos pateikimas detalizuojamas bei aprašoma interpeliacijos pateikimo tvarka ir pasekmės. Latvijos bei Estijos respublikų konstitucijose tiesiogiai interpeliacijos institutas įtvirtintas nėra, tačiau galimybė teikti interpeliacijas yra kildinama iš vyriausybės atskaitingumo parlamentui principo. Jos pateikimo tvarka detalai reglamentuota parlamentų darbo tvarkos taisyklėse.

Visose trijose valstybėse interpeliacijos paskirtis tapati – siekiama išsiaiškinti vyriausybės narių priimtų sprendimų ar atliktų veiksmų motyvus. Procedūros eiga taip pat yra panaši, skirtumus galima įžvelgti tik procedūros inicijavimo tvarkoje. Visų pirma, skiriasi parlamento narių, galinčių teikti interpeliaciją, skaičius. Lietuvos Respublikoje iniciatyvos subjektas yra 1/5 Seimo narių grupė,¹⁸² Latvijos Respublikoje pakanka 10 Saeimos narių,¹⁸³ o Estijos Respublikoje net ir vienas Riigikogu narys gali teikti interpeliaciją.¹⁸⁴ Taipogi, esant minėtam parlamentarų skaičiui, Lietuvos bei Estijos respublikose interpeliacija laikoma pateikta, tuo tarpu Latvijos Respublikoje ją dar turi apsvarstyti Vyriausybės priežiūros komitetas (Government review comitee), kurio išvadą gavęs Parlamentas balsuoja dėl interpeliacijos priėmimo. Jeigu Vyriausybės priežiūros komitetas nusprendžia, kad interpeliacija nepriimtina, ji gražinama iniciatoriams performuluoti. Pateikus interpeliaciją, terminas, skirtas vyriausybės nario atsakymo rengimui, taip pat skiriasi. Lietuvos Respublikoje atsakymą Vyriausybės narys privalo pateikti per 2 savaites, Latvijos Respublikoje – per 7 dienas, o Estijos Respublikoje – per 20 dienų nuo interpeliacijos pateikimo.

¹⁷⁹ Judgement of The Constitutional Court of the Republic of Latvia. June 1, 2010 „On Compliance of Section 19 (5) of the Law on Budget and Financial Management, Section 44 (2) of the Law on the State Audit Office and Section 19 (2) of the Ombudsman Law with Article 1, Article 83 and Article 87 of the Satversme of the Republic of Latvia“ // Prieiga per internetą: <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=2&mid=19> [žiūrėta 2011 11 04].

¹⁸⁰ Jovaiša K. Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras: 2 dalis. – Vilnius: Teisės institutas, 2002. P. 176.

¹⁸¹ Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.

¹⁸² Lietuvos Respublikos Seimo statutas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 5-97.

¹⁸³ Rules of procedure of the Saeima // Prieiga per internetą: <http://www.saeima.lv/en/legislation/rules-of-procedure> [žiūrėta 2011 11 04].

¹⁸⁴ Riigikogu rules of procedure act // Prieiga per internetą: <http://www.legaltext.ee/text/en/X70029K2.htm> [žiūrėta 2011 11 04].

Vėliau visose trijose šalyse procedūra tęsiama tapačiai: parlamento posėdyje pasisako iniciatoriai bei asmuo ar asmenys, kurių atžvilgiu interpeliacija teikiama. Tuomet vyksta diskusija, kurios metu užduodami klausimai, balsuojama. Jeigu vyriausybės nario atsakymas netenkina parlamento narių ir nusprendžiama pritarti interpeliacijai, laikoma, kad vyriausybės narys neteko pasitikėjimo ir privalo atsistatydinti. Priėmus nutarimą dėl interpeliacijos, atsakomybė kyla tik konkrečiam vyriausybės nariui, tačiau jeigu tai Ministras Pirmininkas - atsistatydinti privalo visa vyriausybė.

Galima pastebėti, jog mokslinėje doktrinoje šiuo metu vis dažniau keliamas klausimas dėl to, ar neturėtų atsistatydinti visa vyriausybė, jeigu nepasitikėjimas pareiškiamas bet kuriam vyriausybės nariui. Autoriai tokį požiūrį grindžia tuo, jog vyriausybė yra kolegiali institucija, kuri už savo veiklą atsako solidarčiai. Dėl šios priežasties kyla svarstymai, jog parlamentui išreiškus nepasitikėjimą bet kuriuo vyriausybės nariu, atsakomybę turėtų prisiimti visa vyriausybė. Visgi manytina, jog tokia pozicija nėra visiškai teisinga. Vargu, ar būtų racionalu, jei dėl vieno vyriausybės nario, kuris nėra vyriausybės vadovas, atliktų veiksmų, turėtų atsistatydinti visa institucija. Įtvirtinus tokį reguliavimą, galimai padažnėtų vyriausybių kaita ir dėl to būtų sudėtingiau užtikrinti vykdomosios valdžios veiklos stabilumą.

Nepasitikėjimui išreikšti Lietuvos, Latvijos bei Estijos respublikų teisės aktuose numatytas dar vienas būdas – tiesioginis nepasitikėjimo paskelbimas. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 101 straipsnio 3 dalies 2 punkte numatyta, jog Vyriausybė privalo atsistatydinti, jeigu „Seimas visų Seimo narių balsų dauguma slaptu balsavimu pareiškia nepasitikėjimą Vyriausybei ar Ministru Pirmininku.“¹⁸⁵ Tiesioginį nepasitikėjimą turi teisę skelbti 1/5 Seimo narių grupė, pateikdama motyvuotą nutarimą, o kad jis būtų priimtas reikia daugiau kaip pusės visų Seimo narių balsų daugumos. Nuostatos dėl tiesioginio nepasitikėjimo taip pat įtvirtintos Latvijos bei Estijos respublikų konstitucijose. Estijos Respublikos Konstitucijos 92 straipsnio 1 dalies 3 punkte numatyta, jog Vyriausybė privalo atsistatydinti „kai Parlamentas išreiškia nepasitikėjimą Vyriausybei arba Ministru Pirmininku.“¹⁸⁶ Analogiška nuostata įtvirtinta ir Latvijos Respublikos Konstitucijos 59 straipsnyje.

Klausimai ir paklausimai – tai parlamentinės kontrolės pagrindai, taipogi įtvirtinti visų trijų šalių konstitucijose bei parlamentų darbo tvarkos taisyklėse. Latvijos bei Estijos respublikose yra įtvirtintos nuostatos, numatančios, jog parlamentų nariai turi teisę užduoti vyriausybės nariams klausimus, į kuriuos pastarieji privalo pateikti atsakymus. Latvijos Respublikos Konstitucijoje taip pat įtvirtinta ir Saeimos narių teisė reikalauti su klausimo dalyku susijusių dokumentų pateikimo. Tuo tarpu Lietuvos Respublikoje yra įtvirtintas ne tik klausimų,

¹⁸⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014

¹⁸⁶ Constitution of the Republic of Estonia // Prieiga per internetą <http://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html> [žiūrėta 2011 11 04].

bet ir paklausimų institutas. Šių parlamentinės kontrolės pagrindų sąvokos pateikiamos Lietuvos Respublikos Seimo statute. Remiantis Seimo statuto 212 straipsniu rašytinis klausimas - tai „klausimas, kurį raštu Seimo narys arba jų grupė pateikė Vyriausybės nariui arba valstybės institucijos vadovui ir į kurį jie pageidauja gauti atsakymą raštu.“¹⁸⁷ Tuo tarpu paklausimu laikomas toks klausimas, kurį parlamentari Vyriausybės nariui pateikė „reikalaujanti pateikti informaciją apie jo veiklą bei priimtus sprendimus“¹⁸⁸ taip pat dėl jo turi būti kreiptasi į valstybės institucijas, tačiau jis nebuvo tinkamai išnagrinėtas arba buvo išspręstas neigiamai. Kitaip tariant, taip jau yra tarsi klausimo kartojimas gavus nepriimtina atsakymą. Paklausimai gali būti tiek rašytiniai, tiek ir žodiniai.

Visose trijose respublikose parlamento narių pateiktas klausimas ar paklausimas suponuoja atitinkamų vyriausybės narių pareigą į juos atsakyti. Reikia pastebėti, jog Lietuvos bei Estijos respublikose pateikti rašytinius klausimus yra paprasčiau, tą gali padaryti kiekvienas parlamento narys. Tuo tarpu Latvijos Respublikoje klausimo pateikimo tvarka sudėtingesnė - reikia bent 5 parlamento narių grupės. Klausimų bei paklausimų pateikimo tvarka ir nagrinėjimo procedūros Lietuvos, Latvijos bei Estijos respublikose yra beveik identiškos.

Estijos Respublikos Konstitucijos 65 straipsnio 11 dalyje įtvirtintas savitas parlamentinės kontrolės pagrindas – rezoliucijos teisė. Tai Riigikogu narių teisė kreiptis į Vyriausybę ar jos narius, kad šie imtųsi tam tikrų veiksmų arba priešingai, nuo jų susilaikytų. Tiesa, tokie kreipimaisi yra tik rekomendacinio pobūdžio ir neįpareigoja Vyriausybės jų vykdyti. Toks parlamentinės kontrolės pagrindas Lietuvos bei Latvijos respublikose nėra įtvirtintas. Kita vertus, jis ir Estijos Respublikoje nėra efektyvus - šia Konstitucijos garantuojama teise Riigikogu nariai iki šiol dar nėra nei karto pasinaudoję.

Aptarus konstitucijose numatytus vyriausybių parlamentinės kontrolės pagrindus, reikia paminėti ir įtvirtintus įstatymuose. Vienas jų - „Vyriausybės valanda“ (Lietuvos Respublikoje) arba „Informacijos valanda“ (Estijos Respublikoje). Tai nuolatinės ir reguliarios kontrolės forma, kuri leidžia operatyviai reaguoti į aktualias, visuomenei svarbias problemas, ir kurios dėka parlamentų nariai gali nuolat daryti įtaką bei stebėti vyriausybių narių veiklą. Šios valandos metu vyriausybių nariai atsakinėja į parlamentarų pateikiamus klausimus. Estijos Respublikoje tokia valanda rengiama kiekvieną trečiadienį, Lietuvos Respublikoje – ketvirtadieniais. Latvijos Respublikoje toks institutas nenumatytas, todėl galima teigti, jog Lietuvos bei Estijos respublikose įstatymų leidžiamajai bei vykdomajai valdžioms yra sudarytos palankesnės sąlygos aptarti aktualius klausimus bei operatyviai spręsti problemas. Taip pat galima paminėti ir keletą kitų kontrolės būdų – tai parlamento komitetų, komisijų, bei laikinųjų tyrimo komisijų veikla.

¹⁸⁷ Lietuvos Respublikos Seimo statutas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 5-97.

¹⁸⁸ Ten pat.

Šių organų sudarymo galimybė numatyta visų trijų šalių teisės aktuose, tačiau šio poskyrio tyrimo objektas yra konstituciniai parlamentinės kontrolės pagrindai, todėl minėtų subjektų atliekama veikla plačiau analizuojama nebus.

Apibendrinant Lietuvos, Latvijos bei Estijos respublikų parlamentų vykdomą vyriausybės veiklos kontrolę, galima pastebėti, jog dauguma kontrolės pagrindų yra tapatūs: vyriausybės atsistatydinimas po parlamento rinkimų, valstybės biudžeto tvirtinimas ir jo vykdymo priežiūra, interpeliacijos ir nepasitikėjimo pareiškimo teisė bei klausimų ir paklausimų teikimas. Savita nuostata įtvirtinta Estijos Respublikos Konstitucijos 89 straipsnyje, kur numatyta, jog teikdama įstatymo projektą Vyriausybė gali jį susieti su balsavimu dėl pasitikėjimo ja. Manytina, jog tokia nuostata yra racionali ir galėtų būti įtvirtinta ir Lietuvos Respublikos Konstitucijoje arba įstatymuose. Tokiu būdu būtų numatytas dar vienas parlamentinės kontrolės mechanizmas, kuris, paskelbus, kad balsuojant dėl įstatymo projekto priėmimo kartu reiškiamas ir pasitikėjimas Vyriausybe, suteiktų galimybę nesudėtinga procedūra patikrinti, ar Vyriausybė vis dar jį turi.

Išanalizavus parlamento vykdomą vyriausybės veiklos kontrolę, svarbu apžvelgti ir kitos valstybės valdžios – teisminių institucijų vykdomą kontrolę. Kadangi teismai nedalyvauja vyriausybės formavime bei vyriausybė nėra jiems atskaitinga, pagrindinis būdas, kaip teismai gali daryti įtaką vyriausybėms – leidžiamų teisės aktų kontrolė.

6.2 Teisminė vyriausybės teisės aktų kontrolė

Vyriausybė – valstybės valdžios institucija, kurios leidžiami aktai patenka į teismų kontrolės sritį. Priklausomai nuo to, ar aktais įgyvendinamas valstybės valdymas, ar vykdomos viešojo administravimo funkcijos, jie patenka į konstitucinių, bendrosios kompetencijos arba administracinių teismų jurisdikcijos sritį. Nagrinėjant šių teisės aktų teisminės kontrolės vykdymo ypatumus Lietuvoje, Latvijoje bei Estijoje, daugiausiai skirtumų ryškėja vyriausybės leidžiamų valstybės valdymo aktų kontrolės srityje. Vienas pagrindinių tą lemiančių veiksnių – skirtingų konstitucinės justicijos institucijų modelių įtvirtinimas konstitucijose. Lietuvos bei Latvijos respublikose yra įtvirtintas europietiškas konstitucinės justicijos modelis, todėl čia konstitucinę kontrolę vykdo specialios institucijos – konstituciniai teismai. Tuo tarpu Estijos Respublikoje pasirinktas amerikietiškas konstitucinės justicijos modelis, todėl čia teisės aktų kontrolę vykdo bendrosios kompetencijos teismai.

Kadangi vyriausybės teisės aktai, kuriais įgyvendinamas valstybės valdymas, yra reikšmingesni bei jų teisminės kontrolės mechanizmas yra reglamentuotas konstitucijose, šiame poskyryje pastarųjų analizei bus skiriama daugiausiai dėmesio. Anot E. Jarašiūno, „valstybės

valdžios institucijų aktų ir veiksmų konstitucingumo kontrolė, nesvarbu, ar ją vykdo konstitucinis teismas (europietiškas konstitucinės justicijos modelis), ar bendrosios kompetencijos teismų sistema (amerikietiškas konstitucinės justicijos modelis), yra veiksmingiausia ir patikimiausia konstitucijos apsaugos forma.¹⁸⁹

Nuostata, jog konstitucinės justicijos institucija turi teisę kontroliuoti vyriausybės leidžiamus teisės aktus tiesiogiai įtvirtinta tik Lietuvos Respublikos Konstitucijos 105 straipsnio 2 dalyje, kur numatyta, kad Konstitucinis Teismas taip pat nagrinėja, ar neprieštarauja Konstitucijai ir įstatymams Respublikos Vyriausybės aktai. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas taipogi yra konstatavęs, jog „pagal Konstituciją Konstitucinis Teismas turi išimtinę kompetenciją tirti ir spręsti, ar bet kuris Seimo, Respublikos Prezidento arba Vyriausybės aktas, taip pat bet kuris referendumu priimtas aktas (jo dalis) neprieštarauja bet kuriam aukštesnės galios aktui, inter alia (ir pirmiausia) Konstitucijai.“¹⁹⁰

Latvijos Respublikos Konstitucijoje, nors Ministrų kabineto aktai tiesiogiai įtvirtinti nėra, 85 straipsnyje numatyta, jog „Konstitucinis Teismas sprendžia, ar įstatymai ir kiti teisės aktai neprieštarauja Konstitucijai.“¹⁹¹ Tokia pati nuostata įtvirtinta ir Latvijos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymo 16 straipsnyje.

Estijos Respublikoje, kaip jau minėta, įtvirtinta kitokia teisės aktų konstitucingumo kontrolės sistema. D. Butvilavičius pastebi, jog „Estijos pagrindiniame įstatyme nėra atskiro skyriaus ar poskyrio, reglamentuojančio konstitucinę kontrolę.“¹⁹² Tačiau Estijos Respublikos Konstitucijoje yra keletas nuostatų, rodančių, jog konstitucinė kontrolė Estijos Respublikoje egzistuoja. Pavyzdžiui, 149 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta, jog „Aukščiausiasis Teismas yra aukščiausia teisminė instancija Estijos Respublikoje, peržiūrinti teismų sprendimus kasacine tvarka ir vykdanči konstitucinę priežiūrą.“¹⁹³

Aptarus institucijas atsakingas už konstitucinę vyriausybės teisės aktų, kuriais įgyvendinamas valstybės valdymas, priežiūrą Lietuvoje, Latvijoje ir Estijoje, tikslinga nagrinėti iniciatyvos subjektus.

¹⁸⁹ Jarašiūnas E. Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas. – Vilnius: Teisinės informacijos centras., 2003. P. 21.

¹⁹⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. birželio 6 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymo 1 straipsnio pavadinimo „Konstitucinis Teismas – teisminė institucija“ ir šio straipsnio 3 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 65-2400.

¹⁹¹ Constitutional Court law of Latvia // Prieiga per internetą: <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=2&mid=9> [žiūrėta 2011 11 05].

¹⁹² Butvilavičius D. Estijos Respublikos Konstitucija. - Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006. – P. 276.

¹⁹³ Constitution of the Republic of Estonia // Prieiga per internetą <http://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html> [žiūrėta 2011 11 05].

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 106 straipsnio 3 dalyje yra įtvirtinta, jog „dėl Vyriausybės aktų sutikimo su Konstitucija ir įstatymais į Konstitucinį Teismą gali kreiptis ne mažiau kaip 1/5 visų Seimo narių, teismai, taip pat Respublikos Prezidentas.“¹⁹⁴

Latvijos Respublikos Konstitucijoje Ministrų kabineto teisės aktų kontrolę galinčių inicijuoti subjektų sąrašas nėra pateiktas, tačiau jie įtvirtinti Konstitucinio Teismo įstatymo 17 straipsnio 1 dalyje. Čia numatyta, jog teisę kreiptis į Latvijos Respublikos Konstitucinį Teismą su prašymu ištirti, ar Ministrų kabineto priimtas teisės aktas neprieštarauja Konstitucijai, turi: Respublikos Prezidentas, Saeima, ne mažiau kaip 20 Saeimos narių, Ministrų kabinetas, Generalinis prokuroras, Valstybės kontrolės taryba, Savivaldybės taryba, Žmogaus teisių valstybinis biuras, teismas, nagrinėjantis civilinę, baudžiamąją ar administracinę bylą, Žemės knygų skyriaus teisėjas. Svarbu pažymėti, jog Latvijos Respublikoje nuo 2000 metų įtvirtintas konstitucinio skundo institutas. Tai reiškia, jog į Latvijos Respublikos Konstitucinį Teismą kreiptis gali kiekvienas asmuo, kuris mano, jog Ministrų kabineto priimtas teisės aktas pažeidžia jo teises bei prieštarauja aukštesnės galios teisės aktams. Tokia norma yra įtvirtinta Latvijos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymo 19 straipsnyje: „konstitucinis skundas gali būti pateikiamas bet kurio asmens, kuris mano, jog Konstitucijoje įtvirtintos jo teisės yra pažeidžiamos teisės normos, prieštaraujančios aukštesnės galios teisės normoms.“¹⁹⁵

Subjektai, turintys teisę kreiptis į Estijos Respublikos Aukščiausiąjį Teismą yra įtvirtinti ne šalies Konstitucijoje, o specialiaame įstatyme.¹⁹⁶ Įstatyme numatyta, jog tokie subjektai yra: Respublikos Prezidentas, Teisingumo kancleris bei visi šalies teismai, jeigu jiems nagrinėjant bylą iškyla klausimas dėl teisės akto atitikties Respublikos Konstitucijai. Svarbu paminėti, jog Estijos Respublikoje, vienintelėje iš analizuojamų šalių, įtvirtinta nepriklausoma pareigybė – Teisingumo kancleris, kuriam suteikti gan svarūs įgaliojimai konstitucinės kontrolės srityje. Šio pareigūno svarbą rodo ir Estijos Respublikos Konstitucijos 142 straipsnyje numatyta nuostata, skelbianti, jog „jeigu Teisingumo kancleris nusprendžia, kad įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios, vietos savivaldos institucijų leidžiami teisės aktai prieštarauja Konstitucijai ir įstatymams, jis siūlo institucijai, priėmusiai tokį teisės aktą, per 20 dienų suderinti jį su Konstitucija ar įstatymais.“¹⁹⁷ Taigi Teisingumo kancleris gali vienasmeniškai nuspręsti dėl teisės akto kreiptis į Estijos Respublikos Aukščiausiąjį Teismą ir siūlyti pripažinti jį negaliojančiu bei tokiu būdu daro didelę įtaką valstybės valdžios institucijoms. Anot H. Schneider, šis pareigūnas Estijos Respublikoje aktyviai įgyvendina savo teises ir pareigas ir nors

¹⁹⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.

¹⁹⁵ Constitutional Court law of Latvia // Prieiga per internetą: <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=2&mid=9> [žiūrėta 2011 11 05].

¹⁹⁶ Law on Constitutional review court procedure of Estonia // Prieiga per internetą: <http://www.servat.unibe.ch/icl/en02000.html> [žiūrėta 2011 11 05].

¹⁹⁷ Jarašiūnas E., Mesonis G. Užsienio šalių Konstitucijos. – Vilnius: Lietuvos Teisės universitetas, 2004. P. 192.

„didžioji Teisingumo kanclerio įgaliojimų dalis yra susijusi su vėlesniąja teisės aktų kontrole, visgi jis naudojasi ir išankstinės kontrolės priemonėmis,“¹⁹⁸ pavyzdžiui - savo teise pasisakyti Respublikos Vyriausybės posėdžiuose.

Apibendrinant vyriausybės teisės aktų konstitucinės kontrolės iniciatyvos subjektus galima teigti, jog subjektų sąrašai Lietuvos, Latvijos bei Estijos respublikose yra skirtingi. Latvijos Respublikos savitumas yra tas, jog čia iniciatyvos subjektų sąrašas yra ilgiausias, į jį įtrauktos ne tik aukščiausios valstybės valdžios institucijos, bet ir asmenys. Estijos Respublika išsiskiria specialios pareigybės, atsakingos už Respublikos Vyriausybės ir kitų valstybės valdžios institucijų leidžiamų teisės aktų priežiūrą, įtvirtinimu.

Išanalizavus Lietuvos, Latvijos bei Estijos respublikų konstitucinės justicijos institucijas bei į jas dėl vyriausybės leidžiamų teisės aktų konstitucingumo galinčius kreiptis subjektus, svarbu nagrinėti ir pasekmes, kylančias teismams pripažinus aktą prieštaraujančiu konstitucijai.

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje šis klausimas aptartas išsamiausiai – pagal 107 straipsnį, “[...] Vyriausybės aktas (ar jo dalis) negali būti taikomi nuo tos dienos, kai oficialiai paskelbiamas Konstitucinio Teismo sprendimas, kad atitinkamas aktas (ar jo dalis) prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai.”¹⁹⁹ Pats Konstitucinis Teismas neturi teisės panaikinti teisės akto, tą gali padaryti tik jį išleidęs subjektas. Taipogi Lietuvos Respublikos Konstitucijos 107 straipsnis numato, kad “Konstitucinio Teismo sprendimai klausimais, kuriuos Konstitucija priskiria jo kompetencijai, yra galutiniai ir neskundžiami.”²⁰⁰ Latvijos Respublikos Konstitucijos 85 straipsnyje įtvirtinta, jog “[...] Latvijos Respublikos Konstitucinis Teismas turi teisę skelbti įstatymus ar kitus teisės aktus ar jų dalis negaliojančiais,”²⁰¹ o Estijos Respublikos Konstitucijos 15 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad “Teismas prižiūri, kaip laikomasi Konstitucijos, ir pripažįsta prieštaraujančiu Konstitucijai bet kurį įstatymą, kitą teisės aktą ar veiksma, kuris pažeidžia Konstitucijoje nustatytas teises ir pareigas ar kitaip prieštarauja Konstitucijai.”²⁰² Taigi pasekmės, kurias sukelia konstitucinės justicijos institucijos priimtas sprendimas Lietuvos, Latvijos bei Estijos respublikose yra vienodos – tokie vyriausybės teisės aktai nebegali būti taikomi nuo jų paskelbimo prieštaraujančiais aukštesnės galios teisės aktams dienos, tačiau panaikinami nėra.

Kaip jau minėta, be teisės aktų, kuriais Lietuvos, Latvijos ir Estijos respublikose įgyvendinamas valstybės valdymas, vyriausybės bei atskiri jų nariai leidžia ir kitokio pobūdžio

¹⁹⁸ Schneider H. Relations between state bodies in implementing Constitution // *Juridica International*. – Talinn, 1998, No. 1. – P. 17.

¹⁹⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucija // *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 33-1014.

²⁰⁰ Ten pat.

²⁰¹ Constitution of the Republic of Latvia // Prieiga per internetą: <http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution> [žiūrėta 2011 11 06].

²⁰² Constitution of the Republic of Estonia // Prieiga per internetą <http://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html> [žiūrėta 2011 11 06].

teisės aktus. Konstitucijose teisminės šių aktų kontrolės būdų nėra numatyta, tačiau ordinarinės teisės aktuose įtvirtinta, jog šių aktų teisėtumo nustatymas nėra priskiriamas konstitucinių ar aukščiausiojo teismo jurisdikcijai. Vyriausybės aktų, išleistų vykdant viešojo administravimo funkcijas, nesusijusias su valstybės valdymo įgyvendinimu, kontrolė visose trijose šalyse yra priskiriama administracinių teismų kompetencijai. Šie teismai taip pat sprendžia ir dėl atskirų vyriausybių narių leidžiamų aktų teisėtumo. Savitų nuostatų įtvirtinta tik Latvijos Respublikoje. Šioje šalyje yra numatyta, jog dėl Ministro Pirmininko leidžiamų aktų teisėtumo sprendžia Konstitucinis Teismas. Taipogi šis teismas kompetentingas spręsti ir dėl ministrų priimtų įsakymų, kuriais jie, atstovaudami Ministrų kabinetą, suspenduoja vietos savivaldos institucijų sprendimų galiojimą. Lietuvos Respublikos Konstituciniam Teismui tokių įgaliojimų suteikta nėra.

Remiantis šiame poskyryje pateikta Lietuvos, Latvijos bei Estijos respublikų vyriausybių teisės aktų teisminės kontrolės analize galima teigti, jog nagrinėjant būtent šį vyriausybių konstitucinio statuso elementą, pastebėtina bene daugiausiai skirtumų tarp Lietuvos, Latvijos bei Estijos respublikų vyriausybių. Didžiausias tokius skirtumus sąlygojantis veiksnys, kaip minėta, tas, jog šalys yra pasirinkusios skirtingus konstitucinės justicijos modelius.

Apibendrinant galima daryti išvadą, jog Latvijos Respublikoje, bent jau teoriniu lygmeniu, yra sukurtas optimaliausias teisminės vyriausybės teisės aktų kontrolės mechanizmas. Šioje šalyje teisę kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl Ministrų kabineto aktų, kuriais įgyvendinamas valstybinis valdymas, turi didžiausias subjektų ratas, tarp kurių yra ir fiziniai asmenys. Lietuvos Respublikoje dėl fizinių asmenų galimybės kreiptis į Konstitucinį Teismą taip pat jau kelerius metus vyksta diskusijos, yra rengiami teisės aktų projektai. Pagrindinė priežastis, dėl kurios šis institutas vis dar nėra įtvirtintas yra ta, jog jo nebuvimą iš dalies kompensuoja nuostata, kad bendrosios kompetencijos teismui nagrinėjant bylą, iškėlus klausimą dėl tam tikro taikomo teisės akto konstitucingumo, teismas privalo kreiptis į Konstitucinį Teismą. Taipogi svarus yra ir argumentas, jog daugelio šalių, kuriose įtvirtintas konstitucinis skundas, tarp jų ir Latvijos Respublikos patirtis rodo, jog instituto efektyvumas yra menkas. Todėl manytina, kad Lietuvos Respublikoje įtvirtintas subjektų, galinčių kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl valstybės valdžios institucijų priimtų, inter alia Vyriausybės priimtų teisės aktų, yra pakankamas.

IŠVADOS IR PASIŪLYMAI

1. Vyriausybė – kolegiali vykdomosios valdžios institucija, kurios vieta valstybės valdžios institucijų sistemoje bei įgaliojimų apimtis atsispindi šalyje įtvirtintame valstybės valdymo modelyje. Latvijos bei Estijos respublikų konstitucijose įtvirtintas parlamentinis valdymo modelis, tuo tarpu Lietuvos Respublika iš trijų Pabaltijo valstybių išsiskiria tuo, jog čia įtvirtintas parlamentinis valdymo modelis turi ir pusiau prezidentiniam modeliui būdingų bruožų.

2. Vyriausybės instituto raida tarpukario konstitucijose dėl susiklosčiusių politinių bei istorinių aplinkybių Lietuvoje, Latvijoje bei Estijoje yra panaši. Vyriausybės institutas buvo įtvirtintas jau pirmuosiuose konstituciniuose aktuose atkūrus nepriklausomybę ir keitėsi priimant naujas konstitucijas. Tik atkūrus nepriklausomybę visose trijose respublikose vyravo parlamentinis valdymo modelis, vyriausybės buvo parlamentų įtakos sferoje, tačiau naujais konstituciniais aktais pakeitus teisinį reguliavimą, įsivertinus autoritarinio pobūdžio režimams, vyriausybės daugeliu atžvilgių tapo priklausomos nuo valstybės vadovų.

3. Vyriausybių konstitucinis statusas įtvirtintas Lietuvos, Latvijos bei Estijos respublikų šiuolaikinėse konstitucijose, įsigaliojusiose atkūrus nepriklausomybę. Lietuvos bei Estijos respublikų konstitucijos priimtos dešimtojo dešimtmečio pradžioje, o Latvijos Respublikos Konstitucijos rengėjai pasirinko kitą kelią – 1991 metais buvo atkurtas 1922 metų Latvijos Respublikos Konstitucijos galiojimas. Tai, kad konstitucijos priimtos skirtingais laikotarpiais bei aplinkybėmis, lėmė ir faktą, jog Lietuvos bei Estijos respublikų konstitucijose vyriausybės statusas reglamentuotas gan išsamiai, aptarti svarbiausi elementai, o Latvijos Respublikos Konstitucija yra itin lakoniška, įtvirtintos tik pamatinės nuostatos, todėl daugelis svarbių vyriausybės konstitucinio statuso ypatumų reglamentuojami ordinarinės teisės aktuose.

4. Lietuvos, Latvijos bei Estijos respublikų vyriausybių formavimo procesams būdinga daugiau panašumų, nei skirtumų: dalyvauja tie patys valstybinės valdžios subjektai, panaši jų įgaliojimų apimtis. Savitumas, įtvirtintas Lietuvos Respublikos Konstitucijoje yra tas, jog Seimo dalyvavimas yra „dvigubas“. Parlamentas turi pritarti tiek Vyriausybės vadovo kandidatūrai, tiek ir Vyriausybės programai, tuo tarpu Latvijos bei Estijos respublikų parlamentai dėl ministrų pirmininkų kandidatūrų atskirai nebalsuoja. Teisinio reguliavimo skirtumai taip pat išryškėja parlamentams du kartus nepatvirtinus vyriausybių sudėties. Tokiu atveju Lietuvos bei Latvijos respublikose valstybės vadovai privalo teikti naują ministro pirmininko kandidatūrą, o Estijos Respublikoje subjektų įgaliojimai pasikeičia – Riigikogu siūlo Ministro Pirmininko kandidatūrą Respublikos Prezidentui.

5. Vyriausybės įgaliojimų pasibaigimas visose trijose respublikose paprastai siejamas su parlamento pasitikėjimo praradimu. Estijos bei Latvijos respublikose įtvirtinti atsistatydinimo

pagrindai, lyginant su Lietuvos Respublika, yra panašesni. Lietuvos Respublikoje įtvirtintas reguliavimas savitas tuo, jog Vyriausybė privalo gražinti įgaliojimus tiek po Seimo, tiek ir po valstybės vadovo rinkimų. Nors šis Lietuvos Respublikos valstybės vadovo įgaliojimas dažnai traktuojamas kaip formalus, Latvijos ir Estijos respublikų vadovai šioje srityje jokių galių apskritai neturi.

7. Lyginant vyriausybės narių konstitucinį statusą išryškėja pora esminių skirtumų. Visų pirma, galima daryti prielaidą, jog Lietuvos bei Estijos respublikose vyriausybės narių nepriklausomumas yra užtikrinamas labiau negu Latvijos Respublikoje – konstitucijose įtvirtinta speciali jų patraukimo baudžiamojon atsakomybėn tvarka. Tuo tarpu Latvijos Respublikos Ministrų kabineto nariai už baudžiamąjį įstatymo pažeidimą atsako bendra tvarka. Antra, šalyse numatytas skirtingas pareigų, suderinamų su vyriausybės nario pareigomis reglamentavimas. Estijos Respublikoje Riigikogu mandatą turintys asmenys negali tuo pačiu metu eiti ir Vyriausybės nario pareigų, o Lietuvos bei Latvijos respublikų konstitucijose parlamentarų galimybė kartu eiti ir vyriausybės nario pareigas yra numatyta.

8. Visose analizuotose šalyse vyriausybių įgaliojimų sąrašai yra panašūs, nebaigtiniai. Kaip svarbiausias vyriausybių kompetencijos sritis galima išskirti: krašto reikalų tvarkymą, įstatymų leidybos iniciatyvos teisę, teisės aktų įgyvendinimą, įgaliojimus užsienio politikos srityje. Lietuvos bei Estijos respublikose tokie įgaliojimų sąrašai įtvirtinti konstituciniu, tuo tarpu Latvijos Respublikoje – įstatyminiu lygmeniu, todėl galima teigti, jog Lietuvos bei Estijos respublikose šios srities reguliavimas yra stabilesnis, eliminuojantis dažno įstatymų leidėjo įsikišimo prielaidas.

9. Parlamentinė kontrolė – vienas svarbiausių Lietuvos, Latvijos bei Estijos parlamentų veiklos sričių. Konstitucijose įtvirtinti šalims bendri parlamentinės kontrolės pagrindai - valstybės biudžeto tvirtinimas bei jo vykdymo priežiūra, interpelacijos ir nepasitikėjimo pareiškimo teisės, vyriausybės atsistatydinimas po parlamento rinkimų, klausimų bei paklausimų teikimas. Savitas parlamentinės kontrolės pagrindas numatytas Estijos Respublikos Konstitucijoje - tai galimybė teikiant įstatymo projektą susieti jį su balsavimu dėl nepasitikėjimo vyriausybe.

10. Lietuvos bei Latvijos respublikų vyriausybių leidžiamų teisės aktų, kuriais įgyvendinamas valstybinis valdymas, kontrolės srityje įtvirtintas panašus reguliavimas – abi šalys yra pasirinkusios europietiškojį konstitucinės justicijos modelį. Didžiausias skirtumas tarp šių dviejų šalių yra tas, jog subjektų, galinčių inicijuoti vyriausybės teisės aktų konstitucingumo kontrolę, ratas Latvijos Respublikoje kur kas platesnis, numatytas ir konstitucinio skundo institutas. Tuo tarpu Estijos Respublikoje įtvirtintas amerikietiškas konstitucinės justicijos modelis - dėl vyriausybės teisės aktų atitikties aukštesnės galios teisės aktams sprendžia Aukščiausiasis Teismas. Taipogi tik Estijos Respublikos Konstitucijoje numatytas specialus

pareigūnas, vykdamasis teisės aktų konstitucingumo kontrolę – Teisingumo kancleris. Teisės aktų, kuriais vyriausybės įgyvendina viešojo administravimo funkcijas, kontrolės srityje ryškių skirtumų nepastebėta - visose trijose šalyse ši funkcija priskirta administracinių teismų jurisdikcijai.

11. Remiantis Estijos Respublikoje įtvirtintu reguliavimu, siūlytina panaikinti Konstitucijos 60 straipsnio 2 dalies nuostatą, legitimuojančią Seimo bei Vyriausybės nario pareigų užėmimą vienu metu. Tokiu būdu būtų užkertamas asmeniui atstovauti tiek įstatymų leidžiamajai, tiek ir vykdomajai valdžioms bei efektyviau užtikrinamos parlamentinės kontrolės vykdymo galimybės, nes esamas reguliavimas suponuoja situacijas, kuomet patys vyriausybės nariai gali vykdyti savo veiklos kontrolę.

12. Manytina, jog šiuo metu, parlamentinei kontrolei tampant vienu iš Lietuvos Respublikos Seimo prioritetų, būtų galima svarstyti klausimą dėl papildomų kontrolės būdų įtvirtinimo. Dėl šios priežasties, siūlytina pasiremti Estijos Respublikos Konstitucijos 98 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta nuostata, leidžiančia vyriausybei teikiant įstatymo projektą susieti jį su balsavimu dėl pasitikėjimo.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

I. Lietuvos Respublikos teisės norminiai aktai:

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014;
2. Lietuvos Respublikos Biudžeto sandaros įstatymas // Valstybės žinios. 1990, Nr. 24-596;
3. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymas // Valstybės žinios. 1993, Nr. 6-120;
4. Lietuvos Respublikos Seimo statutas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 15-249;
5. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 43-772;
6. Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamentas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 63-1238;
7. Lietuvos Respublikos Vyriausybės programa // Valstybės žinios. 2010, Nr. XI-52.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimai:

8. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. liepos 15 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1993 m. gegužės 17 d. nutarimo "Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. lapkričio 15 d. nutarimo Nr. 470 "Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo "Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų" įgyvendinimo" dalinio pakeitimo" 2.2 punkto atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijos 23 straipsniui ir Lietuvos Respublikos įstatymui "Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų" // Valstybės žinios. 1994, Nr. 56-1103;
9. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 17 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių“ 7 straipsnio ketvirtosios dalies ir 12 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai // Valstybės žinios. 1995, Nr. 86-1949;
10. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 sausio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. Nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1998, Nr. 5-98.;
11. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. gruodžio 17 d. sprendimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimo išaiškinimo“ // valstybės žinios. 1998, Nr. 112-3114;
12. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. balandžio 20 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. birželio 1 d. nutarimo Nr. 647 „Dėl sutikimo vykdyti viešąjį pirkimą uždarojo konkurso būdu ir lėšų skyrimo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir

- Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 8 straipsniui“ // Valstybės žinios. 1999. Nr. Nr. 36-1094;
13. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. birželio 3 d. nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. gegužės 22 d. nutarimo Nr. 620 “Dėl buvusių Statybos ir urbanistikos ministerijos, Europos reikalų ministerijos, Ryšių ir informatikos ministerijos ir jų institucijų reorganizavimo tvarkos bei terminų” atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai // Valstybės žinios. 1999, Nr.50-1624;
 14. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. lapkričio 23 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 8 straipsnio 2 ir 4 dalių, 9 straipsnio 1 dalies 4 punkto ir 4 dalies, 22 straipsnio 1 punkto, 24 straipsnio 2 dalies 5 bei 11 punktų, 26 straipsnio 3 dalies 7 punkto, 31 straipsnio 2, 4 dalių ir 6 dalies 2 punkto, 37 straipsnio 4 dalies, 45 straipsnio 4 dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 1999. Nr. 101-2916;
 15. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. lapkričio 29 d. nutarimas „Dėl į Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. liepos 22 d. posėdžio protokolą įrašyto Lietuvos Respublikos Vyriausybės sprendimo „Dėl kompanijos „Danisco Sugar“ A/S prašymo įsigyti cukraus pramonės įmonių akcijų“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai // Valstybės žinios. 2001, Nr. 102 -3636;
 16. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. gruodžio 18 d. nutarimas “Dėl Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. rugpjūčio 27 d. nutarimo Nr. 942 „Dėl biudžetinių įstaigų ir organizacijų darbuotojų darbo apmokėjimo sąlygų dalinio pakeitimo" 6 ir 7.2 punktų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos darbo sutarties įstatymo 22 straipsniui // Valstybės žinios. 2001. Nr. Nr. 107-3885;
 17. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 2001 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo (2000 m. gruodžio 19 d. redakcija), Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų dydį ir išlyginimą lemiančių rodiklių tvirtinimo 2001, 2002 ir 2003 metams įstatymo ir Lietuvos Respublikos žemės ūkio ekonominių santykių reguliavimo įstatymo 16 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“// Valstybės žinios. 2002, Nr. 5-186;
 18. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. liepos 11 d. nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos Sveikatos sistemos įstatymo 39 straipsnio, Lietuvos Respublikos Mokslo ir švietimo ilgalaikio finansavimo įstatymo 1, 2 ir 3 straipsnių, Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo 18 straipsnio 2 dalies ir Lietuvos Respublikos Seimo statuto 172 straipsnio 1 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 72-3080;
 19. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. rugpjūčio 21 dienos nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. vasario 4 d. nutarimu Nr. 120 “Dėl valstybei ar

savivaldybėms priklausančių pastatų ar patalpų pardavimo už akcijas tvarkos” patvirtintos valstybei ar savivaldybėms nuosavybės teise priklausančių pastatų arba patalpų perdavimo už akcijas tvarkos 3 punkto atitikties Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo 20 straipsnio 5 daliai” //Valstybės žinios. 2002, Nr. 82-3529;

20. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. spalio 29 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. lapkričio 8 d. Nutarimo Nr. 458 „Dėl nuostolių, padarytų gamtai, pažeidus aplinkos apsaugos įstatymus, skaičiavimo metodikos patvirtinimo“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ Valstybės žinios. 2003, Nr. 103-4611;
21. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 13 d. Nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymo 4 straipsnio 1 dalies 1, 2, 3 ir 5 punktų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat dėl pareiškėjo - Seimo narių grupės prašymo ištirti, ar Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. gruodžio 2 d. nutarimas Nr. IX-1868 "Dėl Seimo laikinosios tyrimo komisijos dėl galimų grėsmių Lietuvos nacionaliniam saugumui išvados" neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymo 3 bei 8 straipsniams“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 81-2903;
22. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. birželio 6 d. nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymo 1 straipsnio pavadinimo „Konstitucinis Teismas – teisminė institucija“ ir šio straipsnio 3 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 65-2400;
23. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. gegužės 13 d. nutarimas „Dėl Respublikos Prezidento ir Vyriausybės veiklos tyrimo administraciniuose teismuose, taip pat dėl Valstybinės lošimų priežiūros komisijos nario atleidimo" // Valstybės žinios. 1994. Nr. 56-1103.

II. Specialioji literatūra:

24. Bacevičius V., Beinoravičius D., Birmontienė T., Butvilavičius D., Jarašiūnas E., Mesonis G. Pumputis A., Vainiutė M., Vaitiekienė E., Varaška M., Vidrinskaitė S., Žilys J., Žiobienė E. Konstitucinio reguliavimo įvairovė. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006. – ISBN 9955-19-034-5;
25. Bakaveckas A. Vykdomoji valdžia. – Vilnius: Eugrimas, 2007. - ISBN 978-9955-790-04-4;
26. Birmontienė T., Jarašiūnas E., Kūris E., Maksimaitis M., Mesonis M., Normantas A., Pumputis A., Vaitiekienė E., Vidrinskaitė S., Žilys J. Lietuvos konstitucinė teisė: kolektyvinė monografija. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002. - ISBN 9955-442-61-1;

27. Deviatnikovaite I., Kalašnykas R. Parlamentinė kontrolė ir valdžių padalijimo principo įgyvendinimo problemos Lietuvoje // *Jurisprudencija: mokslo darbai*. – Vilnius, 2007, Nr. 2(92). – ISSN 1392-6195;
28. Jarašiūnas E., Mesonis G. Užsienio šalių Konstitucijos. – Vilnius: Lietuvos Teisės universitetas, 2004. – ISBN 9955-563-70-2;
29. Jarašiūnas E. Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. – ISBN 9955-557-19-2;
30. Jovaiša K. Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras: 2 dalis. – Vilnius: Teisės institutas, 2002. – ISBN 9955-9346-2-X;
31. Kalinauskas G. Parlamentinė kontrolė. I dalis. - Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010. – ISBN 978 -9955-30-088-5;
32. Kalinauskas G. Parlamentinė kontrolė. II dalis. - Vilnius: Registrų centras, 2011. – ISBN 978-9955-30-092-2;
33. Kraan D., Wehner J., Richter K. Budgeting in Estonia // *OECD journal of budgeting*. – Talinn, 2010, No. 2. - ISSN 1608-7143;
34. Kraan D., Wehner J., Sheppard J., Kostyleva V., Duzler B. Budgeting in Latvia // *OECD journal of budgeting*. – Riga, 2009, Volume 2009/3. - ISSN 1608-7143;
35. Lieven A. pabaltijo revoliucija. – Vilnius: Baltos lankos, 1995. – ISBN 9986-403-73-1;
36. Merusk K. Estonian Constitutional System of Government // *Juridica International*. – Talinn, 1998, No. 1. ISSN 1406-5509;
37. Mesonis G. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003. – ISBN 9955-563-37-0;
38. Monkevičius K. Valdžių padalijimo principas kaip demokratijos veiksnys: atvejo studija // *Filosofija* – Vilnius, 2009, Nr. 1. ISSN 1822-430X;
39. Schneider H. Relations between state bodies in implementing Constitution // *Juridica International*. – Talinn, 1998, No. 1. ISSN 1406-5509;
40. Sinkevičius V. Delimitation of the powers of the Seimas and the Government: some aspects of constitutional doctrine // *Jurisprudencija: mokslo darbai*. – Vilnius, 2010, Nr 1(119). – ISSN 1392-6195;
41. Sinkevičius V. Vyriausybės įgaliojimų grąžinimo išrinkus Respublikos Prezidentą konstitucinė doktrina: kai kurie argumentavimo aspektai // *Jurisprudencija: mokslo darbai*. – Vilnius, 2009, Nr. 4(118). – ISSN 1392-6195;
42. Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. - ISBN 9955-557-17-6;

43. Taube C. Constitutionalism in Estonia, Latvia and Lithuania: A Study in Comparative Constitutional Law. – Uppsala: Iustus Forlag, 2001. – ISBN 91-7678-461-4;
44. Valančius K. L. Lietuvos valstybės Konstitucijos. – Vilnius: UAB „Ekonomikos mokymo centras“, 2001. – ISBN 9986-826-14-4;
45. Vinkleris P. Lietuvos Respublikos Prezidento statusas ir įgaliojimai. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2002. – ISBN 9955-557-02-08.

III. Elektroniniai šaltiniai.

Užsienio šalių teisės norminiai aktai:

46. Constitution of the Republic of Latvia // Prieiga per internetą: <http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution>;
47. Constitution of the Republic of Estonia // Prieiga per internetą <http://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html>;
48. Estonia Government of the Republic law // Prieiga per internetą: <https://www.riigiteataja.ee/akt/12895134>;
49. The Cabinet of ministers of the Republic of Latvia law // Prieiga per internetą: <http://www.mk.gov.lv/ru/mk/darbibu-reglamentejosie-dokumenti/mk-iekartas-likums>;
50. Constitutional Court law of Latvia // Prieiga per internetą: <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=2&mid=9>;
51. Estonia State budget act // Prieiga per internetą: <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?m=022>;
52. Latvia State budget act // Prieiga per internetą: <http://www.likumi.lv/doc.php?id=58057>;
53. Rules of procedure of the Saeima // Prieiga per internetą: <http://www.saeima.lv/en/legislation/rules-of-procedure>;
54. Riigikogu rules of procedure act // Prieiga per internetą: <http://www.legaltext.ee/text/en/X70029K2.htm>;
55. Law on Constitutional review court procedure of Estonia // Prieiga per internetą: <http://www.servat.unibe.ch/icl/en02000.html>.

Užsienio teismų praktika:

56. Judgement of the Constitutional review chamber of the Supreme Court the the Republic of Estonia. December 20, 1996 “Review of the petition of the Administrative Law Chamber of the

- Supreme Court of 11 November 1996 to declare invalid clauses 2 and 3 and the appendix to the Government of the Republic Regulation no. 486 of 28 December 1994 entitled “Amendments to the Government of the Republic Regulation no. 408 of 21 December 1993 and to the organisation of import, wholesale and retail of vodka” // Prieieiga per internetu: <http://www.nc.ee/?id=469>;
57. Judgement of The Constitutional Court of the Republic of Latvia. January 10, 1997 „On Conformity of Regulations of the Cabinet of Ministers No.23 of January 10, 1997 “Amendments to the Law on Regulating Business Activity in the Energy Sector” to Article 81 of the Satversme of the Republic of Latvia // Prieieiga per internetu: <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=2&mid=19>;
58. Judgement of The Constitutional Court of the Republic of Latvia. March 3, 1998. “On Conformity of the Cabinet of Ministers 23.April, 1996 Resolution No.148 "On the Procedure by which the Property is Restituted or its Value is Compensated to the Persons, whose Administrative Deportation from the Territory of the Latvian SSR or from the Part of the Territory of the Latvian SSR that Has Been Incorporated into the RSFSR is Recognised Unfounded" // Prieieiga per internetu: <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=2&mid=19>;
59. Judgement of The Constitutional Court of the Republic of Latvia. April 30, 1998 „On Conformity of the Saeima 30 April, 1998 Resolution on the Vote of Confidence for the Cabinet of Ministers with the Law "The Structure of the Cabinet of Ministers" and Rules of Procedure of the Saeima“ // Prieieiga per internetu: <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=2&mid=19>;
60. Judgement of The Constitutional Court of the Republic of Latvia. July 13, 1998 „On Conformity of the Saeima 30 April, 1998 Resolution on the Vote of Confidence for the Cabinet with the Law and Rules of Procedure of the Saeima” // Prieieiga per internetu: [www.satv.tiesa.gov.lv/upload/03-04\(98\)E.rtf](http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/03-04(98)E.rtf);
61. Judgement of The Constitutional Court of the Republic of Latvia. August 4, 1998 „On Conformity of the Cabinet of Ministers of the Republic of Latvia August 4, 1998 Regulations No.294 "On the Procedure of Compensation for the Unrealised Forecasted Real Estate Tax to Self – Governments" with Article 14 (the First Part, Second Paragraph) of the Law "The Structure of the Cabinet of Ministers" // Prieieiga per internetu: <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=2&mid=19>;
62. Judgement of The Constitutional Court of the Republic of Latvia. October 16, 2006. “On the Compliance of Section 46, Paragraphs six, seven, eight and nine of the Radio and Television Law with Sections 58 and 91 of the Republic of Latvia Satversme (Constitution)” // Prieieiga per internetu: www.satv.tiesa.gov.lv/upload/2006-05-01.rtf;

63. Judgement of The Constitutional Court of the Republic of Latvia. June 1, 2010 „On Compliance of Section 19 (5) of the Law on Budget and Financial Management, Section 44 (2) of the Law on the State Audit Office and Section 19 (2) of the Ombudsman Law with Article 1, Article 83 and Article 87 of the Satversme of the Republic of Latvia“ // Prieieiga per internet1: <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=2&mid=19>;
64. Judgement of The Constitutional Court of the Republic of Latvia. January 11, 2011 „On Compliance of the First Sentence of Section 40 of March 2007 Cabinet of Ministers Regulation No. 173 “Procedures for the Acquisition of Driver Qualification, Procedures for the Acquisition and Renewal of the Right to Drive a Vehicle and Procedures for the Issuance, Change and Renewal of Driving License” with Article 64 of the Satversme of the Republic of Latvia” // Prieieiga per internetā: http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/judg_2010-40-03.htm.

Kiti elektroniniai šaltiniai:

65. Balodis R. The Constitution of Latvia // IRP – legal policy forum, 2003. // Prieieiga per internetā: http://www.irp.uni-trier.de/typo3/fileadmin/template/pdf/26_balodis.pdf;
66. Europos e-teisingumo internetinė svetainė // Prieieiga per internetā: <https://e-justice.europa.eu>;
67. Internetinė enciklopedija apie Estiją // Prieieiga per internetā: http://www.estonica.org/en/The_state_order_of_Estonia_in_its_historical_development/The_first_Constitution_of_the_Republic_of_Estonia_1920_-_1933/;
68. Kūle L. Constitutional system of Latvia // University of Latvia and BSR INTERREG III B project, 2007. // Prieieiga per internetā: http://commin.org/upload/Latvia/LV_Country_and_Planning_System_in_English.pdf;
69. Lietuvos Respublikos Finansų ministerijos internetinė svetainė // Prieieiga per internetā: http://www.finmin.lt/c/portal/layout?p_1_id=PUB.1.52;
70. OECD 2011, Estonia: Towards a single Government approach, OECD Public Governance reviews, OECD Publishing // Prieieiga per internetā: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104860>.

SANTRAUKA

Magistro baigiamojo darbo temos aktualumą bei naujumą suponuoja tyrimų vyriausybės konstitucinio statuso tematika stoka. Lietuvos konstitucionalistų darbuose vyriausybės konstitucinis statusas nagrinėjamas fragmentiškai, o lyginamojo pobūdžio darbų apskritai nėra. Dėl šių priežasčių, pagrindinis baigiamojo darbo tikslas yra ne tik analizuoti Lietuvos Respublikos Vyriausybės konstitucinį statusą, bet ir palyginti jį su kaimyninių respublikų - Latvijos bei Estijos vyriausybių konstitucinio statuso reglamentavimu. Šio tikslo siekiama remiantis iškeltais uždaviniais, kurie yra: atskleisti vyriausybės sampratą, aptarti vyriausybės instituto raidą Lietuvos, Latvijos bei Estijos respublikose, analizuoti vyriausybių formavimo tvarką bei įgaliojimų pasibaigimo pagrindus, vyriausybių narių konstitucinio statuso ypatumus, vyriausybių įgaliojimus, jų priimamų teisės aktų reikšmę bei kitų valstybės valdžios institucijų vykdomą vyriausybių veiklos ir leidžiamų teisės aktų kontrolę. Magistro baigiamojo darbo objektas – Lietuvos, Latvijos bei Estijos respublikų vyriausybės. Darbe naudojami lyginamosios analizės, lyginamasis istorinis, apibendrinimo, teisinių dokumentų analizės metodai.

Analizuojant vyriausybių konstitucinio statuso elementus išryškėja Pabaltijo šalių vyriausybių panašumai bei skirtumai. Kadangi visose trijose respublikose įtvirtintas parlamentinis valstybės valdymo modelis (Lietuvoje su pusiau prezidentizmo bruožais), konstitucijose numatyta vyriausybių formavimo tvarka, įgaliojimai, jų pasibaigimo pagrindai bei parlamentinės kontrolės formos yra panašios. Kita vertus, yra ir išskirtinumų, būdingų tik kuriai nors vienai šaliai. Daugiausiai jų pastebėtina vyriausybių narių konstitucinį statusą bei vyriausybės leidžiamų teisės aktų kontrolę reglamentuojančiose nuostatuose.

Remiantis vyriausybių konstitucinio statuso panašumų bei skirtumų analize magistro baigiamojo darbo pabaigoje pateikiamos išvados ir siūlymai, kaip tam tikros analizuotų respublikų konstitucijose įtvirtintos nuostatos, reglamentuojančios tam tikrus vyriausybės narių konstitucinio statuso bei parlamentinės kontrolės aspektus, ateityje galėtų būti pritaikytos siekiant tobulinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės konstitucinį statusą.

SUMMARY

The novelty and the relevance of the master's thesis is determined by the lack of researches on the constitutional status of government. Its analysis in the scientific publications of Lithuanian constitutionalists is fragmentary and there are no comparative studies of the constitutional status of government at all. Because of these reasons the main aim of the master's thesis is not only the research of the constitutional status of Lithuanian Government, but also a comparative analysis with the governments of the neighbouring republics – Latvia and Estonia. This aim is accomplished using the main tasks: revealing the conception of the government, studying the evolution of the government's institute in Lithuania, Latvia and Estonia, analysing the formation of government and the grounds of the expiration of its powers, status of government's members, the significance of the acts of government and control of the government's work. The object of this thesis is governments of Lithuania, Latvia and Estonia. The methods, used in the thesis are: comparative analysis, comparative historical, summation and legal documentation analysis.

The similarities and differences arise when analysing the elements of the constitutional status of governments. Because of the fact that three analysed countries have chosen the same, parliamentary model of the state government (in Lithuania this model also has some features of the semi presidentialism), the formation, powers, the grounds of the expiration of powers and forms of the parliamentary control are similar, on the other hand there are some peculiarities as well. The most peculiarities can be seen when analysing the constitutional status of the government's members and the judicial control of the government's acts.

With reference to the analysis of similarities and differences of the constitutional status of governments, the conclusions and offers how some of the constitutional provisions, regulating a few aspects of the constitutional status of the government's members and parliamentary control, could be conformed on purpose to improve the constitutional status of the Government of Lithuania, are defined.