

Vaidotas A. Vaičaitis

Šią knygą skiriu Tam, Kurio meilė įkvėpė man kūrybos jėgų ir atkaklumo, bei savo brangiesiems tėveliams Vidutei Valerijai ir Vytautui, kurie visokeriopai mane rėmė ir palaikė.

Vilnius, 2003 m. vasara

Konstitucinių įstatymų *fenomenas*

Konstitucinių (organinių) įstatymų lyginamoji studija



VILNIAUS UNIVERSITETO TEISĖS FAKULTETAS



TEISINĖS INFORMACIJOS CENTRAS
Vilnius 2004

Rekomenduota spausdinti
Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Konstitucinės ir administracinės teisės katedros posėdyje
2003 m. gegužės 19 d.

Konstitucinių (organinių) įstatymų lyginamoji studija

TURINYS

Įvadas	9
Tyrimo objektas, metodas, tikslai ir uždaviniai	13
I. Bendroji dalis	17
1. Teisės šaltinių samprata ir hierarchija	18
1.1. Teisės šaltinių samprata	18
1.2. Teisės šaltinių hierarchija	24
2. Lyginamasis požiūris į konstitucinių įstatymų fenomeną ...	26
II. Organinių įstatymų institutas užsienio valstybių	
teisinėse sistemose	33
1. Organinių įstatymų instituto atsiradimas.....	34
2. Organinių įstatymų priėmimo tikslai ir funkcijos	36
3. Organinių įstatymų reguliavimo sritis:	40
(i) <i>Valstybės institucijų funkcijos ir kompetencija</i>	40
(ii) <i>Valstybės pareigūnų statusas</i>	41
(iii) <i>Rinkimų įstatymai ir referendumas</i>	42
(iv) <i>Regionų ir kitų administracinių teritorinių vienetų</i>	
<i>statusas</i>	43
(v) <i>Žmogaus teisės</i>	44
(vi) <i>Kitos organinių įstatymų reguliavimo sritys</i>	45
4. Organinių įstatymų priėmimo procedūra	50
(i) <i>Organinių įstatymų priėmimas kvalifikuota balsų</i>	
<i>dauguma</i>	50
(ii) <i>„Apmatymo“ laikotarpis nuo projekto pateikimo</i>	
<i>iki jo nagrinėjimo Parlamente</i>	54
(iii) <i>Privaloma organinių įstatymų konstitucingumo</i>	
<i>kontrolė</i>	55

5. Organinių įstatymų vieta teisės aktų hierarchijoje	58
6. Organinių įstatymų turinys	66
7. Organiniai įstatymai ir konstitucingumo kontrolė	71
III. Konstituciniai (organiniai) įstatymai Lietuvoje	75
1. Konstituciniai (organiniai) įstatymai ir 1991–1992 m. konstituciniai aktai	76
2. Konstitucinių (organinių) įstatymų instituto atsiradimo 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje istorinė analizė ir priežastys	80
3. Konstituciniai (organiniai) įstatymai 1992 m. Konstitucijos tekste	84
4. Lietuvos Respublikos konstitucinių (organinių) įstatymų samprata ir reguliavimo objektas	87
5. Konstitucinių (organinių) įstatymų institutas Lietuvos teisės moksle	96
6. Lietuvos konstitucinių (organinių) įstatymų priėmimo ir keitimo tvarka (procedūra):	101
(i) <i>Konstitucinių įstatymų iniciatyvos teisė</i>	102
(ii) <i>Konstitucinio įstatymo projekto teikimas ir registravimas</i>	102
(iii) <i>Konstitucinio įstatymo projekto pateikimas Seimo plenariniame posėdyje, jo svarstymas Teisės ir teisėtvarkos komitete</i>	103
(iv) <i>Konstitucinio įstatymo projekto svarstymas Seimo plenariniame posėdyje</i>	105
(v) <i>Konstitucinio įstatymo priėmimas ir keitimas Seimo plenariniame posėdyje</i>	106
(vi) <i>Konstitucinio įstatymo promulgavimas ir teisė jį vetuoti</i>	109
(vii) <i>Konstitucinių įstatymų priėmimo praktika Lietuvoje (1996–2003 metai)</i>	113

7. Lietuvos Respublikos konstitucinių (organinių) įstatymų turinys	123
8. Konstitucinių (organinių) įstatymų vieta Lietuvos teisinėje sistemoje	133
(i) <i>Konstitucija, konstituciniai (organiniai) įstatymai ir paprastieji įstatymai</i>	133
(ii) <i>Konstitucinis (organinis) įstatymas ir ratifikuota tarptautinė sutartis</i>	137
9. Lietuvos konstituciniai (organiniai) įstatymai ir konstitucingumo kontrolė	141
10. Konstitucinių (organinių) įstatymų sąrašo problema Lietuvoje	152
Išvados	161
Summary	167
Literatūros sąrašas	171
Priedai:	181
1. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47, 69, 72 ir 105 straipsniai	182
2. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antrojoje dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo nuosavybės subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinio įstatymo pakeitimo įstatymas	184
3. Lietuvos Respublikos Seimo statutas (ištrauka)	193
4. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas (ištrauka)	196

Ivadas

Išleisti šią studiją paskatino besiplečianti Lietuvos konstitucinių įstatymų priiminėjimo būdų įvairovė ir įstatymų leidėjo nenuoseklumas šioje srityje. Nors 2001 metais Lietuvos teisės mokslo atstovai pritarė daugumai autoriaus daktaro disertacijos minčių¹, jomis beveik visai nebuvo remtasi įstatymų leidėjui priimant 2002 m. birželio 20 d. konstitucinį įstatymą, o priimant 2003 m. kovo 20 d. konstitucinį įstatymą taip pat nebuvo išvengta klaidų. Todėl, norint apsaugoti Lietuvos teisinės sistemos nuoseklumą, racionalumą bei siekiant suvienodinti teisės mokslo ir įstatymų leidėjo praktiką, iškilo būtinybė plačiau aptarti šį klausimą.

Ši studija turi dar ir kitą tikslą. Po Nepriklausomybės atkūrimo 1990 m. teisleista labai mažai lietuviškos teisinės literatūros – knygų, studijų, monografijų, kurias galima būtų pavadinti *analitine* ar *problemine* literatūra². Nėra pagrindo manyti, kad teisės mokslas Lietuvoje per pastarąjį dešimtmetį nerado aktualių ar probleminių temų. Ko gero, tai lėmė keletas priežasčių: palyginti nedidelė teisininkų bendruomenė Lietuvoje, analitinio-probleminio mąstymo tradicijos nutrūkimas per 50 okupacijos metų, sovietmečiu susiformavęs teisininko, kaip formalizuotos, nekūrybinės profesijos atstovo, įvaizdis, labai greitai socialinių ir teisinių santykių kaita Lietuvoje bei šiuolaikiniame pasaulyje, ir pan. Šiuo atveju teisės mokslininkams galėtų būti pavyzdys kitų socialinių, politinių ar humanitarinių mokslų atstovai³.

Lietuviška teisinė mintis negali visavertiškai egzistuoti ir vystytis be teisinės sistemos kritinio vertinimo, problemų kėlimo, analizės, kartais net aštresnės diskusijos.

¹ Žr., pvz.: Vaidotas VAIČAITIS. *Konstituciniai įstatymai teisės šaltinių sistemoje (lyginamasis tyrimas)*. Daktaro disertacijos santrauka. Justitia. Vilnius, 2001. Lietuvos teisės mokslo reakciją žr.: Egidijus ŠILEIKIS. *Konstitucinių įstatymų fenomenas* // Justitia. 2001, Nr. 4–5, p. 21–23; *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vadovėlio parengimo koordinatorius dr. Egidijus JARAŠIŪNAS. LTU Leidybos centras. Vilnius, 2001. P. 55–68, 73; *Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras*. 2 dalis. Parengė dr. Karolis JOVAIŠAS. Teisės institutas. 2002, p. 83–85; Egidijus ŠILEIKIS. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Teisinės informacijos centras. Vilnius, 2003. Taip pat žr.: 2001 m. balandžio 2 d. ir ypač – 2002 m. gruodžio 24 d. Konstitucinio Teismo nutarimus.

² Be jokios abejonės, analitine-problemine reikėtų laikyti Egidijaus ŠILEIKIO studiją *Alternatyvi konstitucinė teisė*.

³ „Aštrios“ istorijos mokslo diskusijos pavyzdžiu galima būtų laikyti, pvz., Edvardo GUDAVIČIAUS publikaciją ----. Aidai, 2002.

Konstitucinių įstatymų institutas Lietuvos teisinėje sistemoje atsirado palyginti neseniai. Po to, kai 1992 m. spalio mėnesį Lietuvoje referendumu buvo priimta Konstitucija, kuri 69 straipsnyje numatė visiškai naują Lietuvoje teisės šaltinį ir teisinį institutą – konstitucinius įstatymus, Lietuvos teisės mokslo literatūra nepraturtėjo nė viena mokslinė studija, nagrinėjančia konstitucinių įstatymų problematiką. Negana to, Konstitucijos 69 straipsnio reikalavimas dėl konstitucinių įstatymų sąrašo nustatymo yra turbūt vienintelė įstatymų leidėjo nepritaikyta Konstitucijos blanketinė norma. Reikia tikėtis, kad šis darbas paskatins tolimesnę Lietuvos teisininkų bendrijos bei politikų diskusiją konstitucinių įstatymų ir jų sąrašo klausimu.

Pagrindinė Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalies problema yra ta, kad steigiamoji valdžia Konstitucijos tekste nepateikė konstitucinių įstatymų sąrašo, tai padaryti pavesdama įstatymų leidėjui. Tai turėtų būti vertinama kaip tam tikras 1992 metų Lietuvos Respublikos Konstitucijos trūkumas, nes Lietuvos Parlamentas iki šiol taip ir nepatvirtino minėto sąrašo.

Lietuvos konstitucinių įstatymų fenomeno nagrinėjimas aktualus visų pirma todėl, kad šiuo metu Lietuvos teisininkai skirtingai traktuoja konstitucinių įstatymų institutą. Nuo Nepriklausomybės atkūrimo 1990 metais sąlygiškai būtų galima skirti tris konstitucinių įstatymų sampratos etapus: pirmasis (steigiamasis) nuo 1990 metų kovo 11 dienos iki 1992 m. spalio 25 d. Konstitucijos patvirtinimo; antrasis („sąrašinis“) nuo Konstitucijos priėmimo iki 1996 m. birželio 20 d. Konstitucijos pataisos ir konstitucinio įstatymo priėmimo; trečiasis (blanketinis) – nuo 1996 m. birželio 20 d.

Per pirmąjį laikotarpį konstituciniai įstatymai Lietuvoje buvo traktuojami išimtinai kaip steigiamosios valdžios teisės aktai ir šia prasme prilyginami pačiai Konstitucijai. Tai įrodo tas faktas, kad 1991 m. vasario 9 d. plebiscito rezultatai dėl nepriklausomybės ir valdymo formos buvo įforminti „konstituciniu įstatymu“. Panašiai ir aktas „*Dėl Lietuvos Respublikos nesijungimo į postsovietines Rytų sąjungas*“ buvo priimtas kaip „konstitucinis aktas“. Abu šie aktai vėliau Konstitucijos 150 straipsniu buvo paskelbti sudedamąja Konstitucijos dalimi. Analogiškai buvo traktuojamos ir 1992 m. gegužės 23 d. referendumui siūlomos nuostatos dėl Prezidento institucijos, kurios buvo suformuluotos kaip „konstitucinio įstatymo“ projektas.

Tačiau 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 69 straipsnyje buvo suformuluota kiek kitokia konstitucinių įstatymų samprata – jie pagal savo teisinę galią turėtų būti traktuojami ne kaip steigiamosios, o kaip legislatyvinės galios teisės aktai, kurie tam tikra prasme atitinka Prancūzijos organinius įstatymus. Tik Lietuvoje konstituciniai įstatymai turėjo atsirasti ne iš blanketinės Konstitucijos nuorodos, o Seimui nustatant konstitucinių įstatymų sąrašą.

Antrojo etapo konstitucinių įstatymų sampratos nenuoseklumą geriausiai parodo Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalies ir 1993 m. priimto Seimo statuto 172 (dabar 168) straipsnio nuostatos. Šių nuostatų (ypač Statuto) esmė yra ta, kad konstituciniais įstatymais galima laikyti tiek steigiamosios galios teisės aktus (konstituciniai aktai, paminėti Konstitucijos 150 straipsnyje, bei Konstitucijos pataisos), tiek legislatyvinės galios teisės aktus (Konstitucijoje įvardyti bei konstitucines normas sukonkretinantys *įstatymai*).

Trečiasis konstitucinių įstatymų sampratos etapas turėtų būti siejamas su 1996 m. birželio 20 d. Konstitucijos pataisos ir konstitucinio įstatymo priėmimu, kuris parodė, jog Lietuvos įstatymų leidėjas, galima sakyti, atsisakė nustatyti konstitucinių įstatymų sąrašą ir „įveda“ šiuos įstatymus į Lietuvos teisinę sistemą per Konstitucijos pataisos *blanketinę* nuorodą.

Minėti konstitucinių įstatymų sampratos pokyčiai, atsiradę per tokį trumpą laiką, labai pasunkino galimybę vienareikšmiškai suformuluoti šių įstatymų doktriną tiek Lietuvos teisės mokslui, tiek Lietuvos Konstituciniam Teismui, nagrinėjančiam su šiais įstatymais susijusius klausimus. Studijos tyrimo tikslas – panaikinti šį konstitucinių įstatymų nevienareikšmiškumą.

XXI amžiaus pradžioje teisės mokslui yra kiek neįprasta gilintis į „grynąją“ pozityviąją teisę. Jau XX amžiaus antroje pusėje teisės doktrinoje labai populiarios tapo kai kurios sąvokos, kaip antai valstybės decentralizacija, alternatyvus ginčų sprendimas, *soft law*, teisė kaip *tinklas*, o ne kaip *norma* ar H. Kelseno „*piramidė*“⁴. Konstituci-

⁴ Žr., pvz.: F. OST, M. Van de KERCHOVE. *De la pyramide au réseau? Vers un nouveau mode de production du droit?* // *Reveu interdisciplinaire d'études juridiques*. 2000. 44. P. 1–8. Savo ruožtu manau, kad šiuolaikinės teisės teorijos mokslo uždavinys yra kiek įmanoma sujungti įvairias egzistuojančias teisės teorijas bei ieškoti jų balanso, H. J. Bermano žodžiais tariant – sukurti „integralinę“ jurisprudenciją. Žr.: Harold J. BERMAN. *Teisė ir revoliucija*. ALK. Pradai. 1999. P. 70.

nių įstatymų institutas dėl savo specifinio reguliavimo objekto ir ypatingos priėmimo bei keitimo procedūros kartais gali būti aiškinamas kaip procedūrinis, o ne materialinis teisinis fenomenas, t. y. – kaip H. L. A. Harto „*antrinės normos*“ (*secondary rules*)⁵, skirtos išimtinai įstatymų leidėjui ar kitoms teisės taikymo institucijoms, ar kaip H. Kelseno „*grynoji teisė*“⁶. Tačiau šioje studijoje pasistengsiu paneigti tokia „pozityvistinė“ nuomonę. Konstitucinių ir organinių įstatymų atsiradimo istorija rodo, jog šie teisės šaltiniai labai priklauso ir nuo (teisminio) interpretavimo bei socialinio ir politinio konteksto jų priėmimo metu.

Tyrimo objektas, metodas, tikslai ir uždaviniai

Studijos tyrimo objektas didele dalimi priklausė ir nuo metodų, taikytų nagrinėjant iškeltus klausimus. Jau knygos pavadinimo paantraštės formuluotė nurodo lyginamąjį tyrimo metodą, kuris (kartu su istoriniu) buvo svarbiausias plėtojant temą. Studijoje nagrinėjami Italijos, Rusijos, Čekijos, Austrijos, Lietuvos konstituciniai įstatymai bei Prancūzijos ir Ispanijos organiniai įstatymai, jų turinys, reguliavimo sritis, priėmimo procedūra, vieta teisės normų hierarchijoje ir konstitucingumo kontrolė bei istorinis-kultūrinis konstitucinių ir organinių įstatymų priėmimo kontekstas. Taip pat pateikiama Didžiosios Britanijos ir JAV „konstitucinių įstatymų“ samprata.

Teisės moksle paprastai nurodomi trys galimi lyginamosios teisėtyros kaip mokslinio tyrimo metodo tikslai: 1) *praktinis* – padėti teisininkams profesionalams (teisėjams, advokatams, įstatymų leidėjui) išspręsti konkrečią problemą; 2) *kultūrinis* – plėsti akiratį ir sudaryti prielaidas geriau įvertinti savo teisinę sistemą; 3) *mokslinis* – lyginant įvairių teisinių sistemų teisės elementus, pabandyti rasti joms visoms bendrus teisės principus⁷.

⁵ H. L. A. HART. *Teisės samprata*. Pradai. ALK. 1997.

⁶ Plg. Hans KELSEN. *Grynoji teisės teorija*. ALK. Eugrimas. 2002.

⁷ Plg. M. A. GLENDON, M. W. GORDON, C. OSAKWE. *Vakarų teisės tradicijos*. Pradai. ALK. 1993. P. 7.

Šio darbo tikslas atitinka visus čia paminėtus tikslus. Tačiau reikėtų pabrėžti, jog čia lyginamoji teisėtyra reiškia ne tik tyrimo *metodą*, bet ir *žinių įgijimo priemonę* apskritai. Reikia sutikti su G. Samuel, kad žinios (*knowledge*) yra ne kokių nors normų ar taisyklių žinojimas, bet visų pirma tai yra gebėjimas suvokti ir sudaryti tam tikros informacijos struktūrą ir loginius ryšius. Būtent šioje srityje lyginamasis tyrimas yra pats svarbiausias⁸. Šioje studijoje neketinta leisti į egzistencinio pobūdžio filosofinį tyrimą. Nuošalyje paliekamas teisės filosofijos klausimas, ar „konstituciniai įstatymai“ (ir *teisė* apskritai) ontologiškai „egzistuoja“ *kaip tokie*, ar ne. Galima tik pasakyti, kad šiuo atveju palaikytina aristoteliška mąstymo tradicija – jog įstatymai yra žmogaus kūrybos rezultatas ir šia prasme gali būti suprasti tik laiko ir erdvės perspektyvoje.

Šiuolaikinė lyginamoji teisė linkusi plėsti lyginimo sferą. Teisininkai komparatyvistai vis dažniau kalba apie tai, kad pozityviosios teisės (įstatymų, poįstatyminių aktų) lyginimo nepakanka, norint suvokti konkretų klausimą. Šis naujas požiūris į lyginamąją teisėtyrą kyla iš noro paneigti jau kiek pasenusią teisės kaip išimtinai *normų (taisyklių) sistemos* sampratą⁹. Šiuolaikinė teisės teorija teigia, kad *teisė*, be pozityviųjų šaltinių, turi būti suprantama ir atsižvelgiant į papročius, teismo precedentes, teisės mokslą ir praktiką, kultūrinį kontekstą, tradicijas ir net mentalitetą¹⁰. Remiantis šia samprata galima teigti, kad lyginamoji teisė (kaip tyrimo metodas ir žinių įgijimo priemonė) padeda geriau suvokti, kas gi yra toji „*teisė*“.

Reikia pabrėžti, kad darbo tikslas nėra visapusiška lyginamoji konstitucinių įstatymų analizė. Šia prasme šis lyginamasis tyrimas galėtų būti laikomas „paviršiniu“ (angl. *surface level research*), kuris

tinka tik tuo atveju, jei lyginamos valstybės turi gana panašią teisinę sistemą¹¹.

Nors Lietuvos teisės moksle nėra prieita prie bendros nuomonės dėl konstitucinių įstatymų reguliavimo objekto bei jų vietos teisės aktų hierarchijoje, autorius bando formuluoti tam tikrus apibendrinimus šiais klausimais. Ši mokslinė studija galėtų padėti toliau tyrinėti ir plėtoti šį teisės mokslo fenomeną. Tačiau, ko gero, svarbiausia šios studijos praktinė nauda galėtų būti vertinama kaip pagalba Lietuvos *įstatymų leidėjui*, jei ateityje būtų nuspręsta priimti daugiau konstitucinių įstatymų.

Dėl konstitucinių įstatymų fenomeno nagrinėjimo pasirinkimo esu dėkingas Lietuvos Konstitucinio Teismo teisėjui doc. Stasiui Stačiokui, o į Prancūzijos organinių įstatymų institutą man padėjo įsigilinti Paris X-Nanterre Universiteto profesorius Michel Troper.

⁸ G. SAMUEL. *Comparative law and jurisprudence* // International and comparative law quarterly [Vol. 47, October 1998]. P. 817–836.

⁹ Čia nesigilinsime į daugybę teorijų, pateikiančių įvairius „teisės normas“ apibrėžimus. Šiame kontekste „teisės normas“ terminas yra suprantamas daugiausiai remiantis pozityvistinės teisės samprata.

¹⁰ Plačiau apie tai žr.: M. KRYGIER. *Law as tradition* // Law and Philosophy. 1986(5). P. 237; J. BELL. *Comparative law and legal theory* // Rechtstheorie. Berlin. 1994. P. 19–31; P. LEGRAND. *European legal systems are not converging* // International and comparative law quarterly. Vol. 45, 1996. P. 52–79.

¹¹ Žr.: M. Van HOECKE, M. WARRINGTON. *Legal cultures, legal paradigms and legal doctrine: towards a new model for comparative law* // International and comparative law quarterly. Vol. 47, 1996. P. 519.

I.

Bendroji dalis

1.

Teisės šaltinių samprata ir hierarchija

Konstituciniai įstatymai gali būti nagrinėjami kaip tam tikras teisinis instrumentas ar *teisės šaltinis*, todėl bent trumpai būtina aptarti teisės šaltinių sampratą, kad būtų aiškus teisinės sistemos kontekstas, kuriame jie egzistuoja ir kurios dalis jie yra. Visų pirma reikia pasakyti, kad teisės mokslas kol kas nėra išvystęs nuoseklios ir visapusiškos teisės šaltinių teorijos. Vis dar neatsakyti klausimai: *koks yra skirtumas tarp „teisės šaltinio“ ir „teisės formos“, ar teisės šaltinio samprata apima ir teisės legitimumą* (angl. *justification/legitimation of law*) ir pan.

I.1.

Teisės šaltinių samprata

Kaip rašo A. Vaišvila, terminą „*teisės šaltinis*“ pirmasis greičiausiai bus pavartojęs Romos istorikas Titas Livijus (59 m. pr. Kr. – 17 m. po Kr.) veikale „Romos istorija nuo miesto įsteigimo pradžios“. Terminu „*Fons omnis publici privatae juris*“ (lot. visų viešųjų ir privačiųjų teisių šaltinis) jis pavadino XII lentelių įstatymus (V a. pr. Kr.)¹².

Tradicinė pozityvistinė kontinentinės teisės teorija jau nuo XIX a. kalbėjo apie *rašytinę teisę* ir *paprotį* kaip apie pagrindinius teisės šaltinius. Rašytinė teisė (*ius scriptum*) buvo klasifikuojama pagal ją priėmusių organų hierarchiją: konstitucija yra teisės šaltinių piramidės viršuje, nes jos priėmimo „organas“ yra steigiamoji valdžia – *konstituanta*; po to – įstatymai, nes juos priima parlamentas – rinkimais formuojama legislatyvinė valdžia; žemiau rikiuojasi poįstatyminiai aktai, nes juos priima vykdomoji valdžia, kuri pati gauna

¹² A. VAIŠVILA. *Teisės teorija*. Justitia, Vilnius, 2000. P. 236.

legitimumą iš parlamento, todėl ir jos aktai pagal hierarchiją yra „žemiau“ nei parlamento įstatymai¹³.

[domu pastebėti, kad angloamerikietiškosios teisės tradicijos šalyse teisė (ir teisės šaltiniai) niekada nebuvo suprantami šia grynai pozityvistine prasme. Bendrosios teisės (*common law*) koncepcijos egzistavimo dėka *pozityvioji teisė* čia visuomet buvo tik viena iš teisės šaltinių rūšių (dažnai net antraeilė) kartu su *bendrosios teisės principais* ir vertybėmis bei *teismų precedentsais*. Kontinente teisės principais plačiau teisiniame argumentavime pradėta remtis tik po II pa-saulinio karo¹⁴. Tačiau net dabar neatsakyta į klausimą, pavyzdžiui, ar „žmogaus teisės“ reikia laikyti viena iš bendrųjų teisės principų rūšių, ar traktuoti jas kaip visiškai atskirą specifinį teisės šaltinį; teisės teorijoje apie tai nėra vienos nuomonės¹⁵. Prancūzijoje, pavyzdžiui, nuo 1976 m. Konstitucinė Taryba (*Conseil Constitutionnel*) savo sprendimuose pradėjo remtis teisės šaltiniais, kuriuos galima pavadinti vienu terminu – „konstituciniai principai“ (*principes à valeur constitutionnelle*). Šis terminas apima tiek rašytinius tekstus, kildinamus iš fundamentaliųjų principų, suformuluotų Respublikos įstatymuose, tiek nerašytinius bendruosius teisės principus bei konstitucinius tikslus (*objectives*)¹⁶.

Vienu iš žymiausių šiuolaikinių teisės šaltinių teoretikų kontinente galima būtų laikyti prancūzų teisininką J.-L. Bergel. Bet ir jis, deja, daugiausia apsiriboja tik galimos teisės šaltinių *klasifikacijos* nagrinėjimu. J.-L. Bergel pateikia šias teisės šaltinių klasifikavimo rūšis: 1) esminiai (*substantiels*) ir formalūs šaltiniai (prie pirmųjų jis priskiria principus, socialinius faktus, aplinką, bendrąją valią, interesus; taigi viską, kas egzistuoja nematerialiąja forma); 2) rašytiniai ir nerašytiniai šaltiniai; 3) tiesioginiai ir netiesioginiai šaltiniai (prie pirmųjų jis priskiria įstatymus ir papročius, prie antrųjų – teismų

¹³ Plačiau apie šią „*organinę* teoriją“ (nes ji teigia, kad teisės šaltinio padėtis teisės normų hierarchijoje priklauso nuo jį priėmusio „*organo*“ padėties valstybės institucijų sistemoje) žr.: L. JOSSERAND. *Cours de droit civil positif français*. T.1. Recueil Sirey. 1930. P. 39.

¹⁴ Čia nekalbama apie viduramžių teismuose plačiai paplitusią romėnų teisės principų taikymo praktiką.

¹⁵ Studiją apie teisės principus žr.: Egidijus KŪRIS. *Lietuvos konstitucinė teisė*. LTU, 2001. P. 201–272. Čia autorius šio klausimo taip pat nenagrinėja.

¹⁶ J. BELL. *French constitutional law*. Clarendon Press. Oxford. 1992. P.65.

praktiką ir teisės doktriną¹⁷; 4) oficialūs ir neoficialūs teisės šaltiniai. Autorius taip pat pažymi, jog egzistuoja tam tikra priešprieša tarp teisės kaip *teisingumo sampratos* ir jos *iforminimo (formos)*, kuri suprantama kaip teisinė apsauga¹⁸. Šie du teisės aspektai gali būti traktuojami kaip tam tikros vertybės, esančios „už teisės ribų“, kurios legitimuoja tiek pačią teisę, tiek ir jos formą.

Etimologinė termino „šaltinis“ (lot. *fons*, angl. ir pranc. *source*) reikšmė tiek lietuvių, tiek kitomis kalbomis gali būti aiškinama kaip kažkas, kas egzistuoja prieš tam tikro materialaus objekto (taip pat ir pozityviosios teisės) egzistavimą. Kitaip tariant, galima sakyti, jog teisės „šaltinis“ yra tai, iš ko kyla pozityvioji teisė. Su tokia samprata siejamas teisės šaltinių klasifikavimas į *materialiuosius* (nebūtinai rašytinius, oficialius ar tiesioginius) ir *formaliuosius*¹⁹. Formaliųjų teisės šaltinių klasifikavimas niekada nekėlė didesnių problemų teisės teorijoje. Reikia pastebėti, kad šiandien Vakarų teisės tradicijoje ir materialieji teisės šaltiniai (šalia formaliųjų) yra pripažįstami kaip *esminiai*, o ankstesnė diskusija dėl materialiųjų teisės šaltinių svarbos teisės teorijoje ir praktikoje (pavyzdžiui, teisiniame argumentavime) beveik nuslopo²⁰. Diskusija šiandien egzistuoja kitoje plotmėje – ginčijamasi, kas yra materialieji teisės šaltiniai, o atsakymas į šį klausimą priklauso nuo teisės teorijos (prigimtinės, pozityvistinės, teisinio realizmo ir t. t.) pasirinkimo. Viena vertus, šiuo metu net *teisės legitimumas* kartais yra pripažįstamas kaip materialusis

¹⁷ T. p. žr.: L. et J. MAZEAUD, F. CHABAS. *Leçons de droit civil*. T. I. Montchrétien. 1986. P. 102.

¹⁸ J.-L. BERGEL. *Théorie générale du droit*. Dalloz. 1999. P. 51–52. Konstitucinės teisės šaltinių klasifikavimą taip pat žr.: E. VAITIEKIENĖ, S. VIDRINSKAITĖ. *Lietuvos konstitucinės teisės įvadas*. Justitia. 2001. P. 42–43; *Lietuvos konstitucinė teisė*. LTU. 2001. P. 54–57.

¹⁹ Tokią *teisės šaltinių* sampratą dichotomiją pastebi jau G. FAUCHILLE (veikale *Traité de droit international public*. Paris, 1922, t. 1, part. 3, p. 290–291): „terminas *šaltiniai* vartojamas dviem prasmėmis, arba kaip teisės atsiradimo (susiformavimo) būdas, arba dažniau – kaip dokumentas, apimantis teisės normas“. Vertimas autoriaus, in Edvardas GUDAVIČIUS. ----. Aidai. 2003. P. 99.

²⁰ Ji sunyko susilpnėjęs H. Kelseno „grynosios“ teisės teorijos įtakai. Įdomu, kad net pats H. Kelsenas savo darbuose niekada neneigė *papročių*, socialinių *faktų*, moralinių ar politinių *principų*, teisės *doktrinos* ir *ekspertų išvadų* kaip teisės šaltinių, tačiau jis manė, kad šie šaltiniai negali būti privalomojo pobūdžio. Žr.: H. KELSEN. *Grynoji teisės teorija*. ALK. Eugrimas. 2002. P. 232–233.

teisės šaltinis²¹, kita vertus, reikia pripažinti, kad H. Kelseno teisės šaltinių hierarchijos paradigma vis dar labai reikšminga vakarietiškam teisiniam mąstymui (pastaroji koncepcija yra reikšminga ir šiame darbe, kadangi ji leidžia konstitucinius įstatymus „patalpinti“ į tam tikrą struktūrizuotą teisinę aplinką).

Tradicinė pozityvistinė teisės teorija dažnai terminus „*teisės forma*“ ir „*teisės šaltinis*“ vartoja kaip sinonimus; tai ypač buvo paranku sovietinei teisei. Deja, šios tendencijos Lietuvos teisės mokslas kartais nekritiškai laikosi ir šiandien²². Tačiau pastaruoju metu Lietuvos teisės moksle vis dėlto atsiranda tendencijos „*teisės šaltinio*“ sampratą aiškinti plačiau nei „*teisės norminis aktas*“²³. Plačiausiai šiuo klausimu pasisako Alfonsas Vaišvila. Jis, greičiausiai sekdamas Petro Leono koncepcija, ne tik kritikuoja minėtą pozityvistinę sampratą, bet ir bando iš esmės išspręsti „*teisės šaltinio*“ ir „*teisės formos*“ santykio terminologinę problemą²⁴.

Šios studijos temos formulavimas neleidžia pernelyg daug dėmesio skirti įvairių autorių minčių (*teisės šaltinio* atžvilgiu) analizei, tačiau norėtusi pastebėti, jog vis dėlto Alfonso Vaišvilos „*teisės šaltinio*“ sampratos suskirstymas tiesiogiai remiasi autoriaus „*teisės*“ samprata. Perfrazuojant šį autorių, galima būtų teigti, jog jis visų pirma į „*teisės*“ koncepciją įtraukia „*teisės normas*“ ir „*teisinę mintį*“,

²¹ G. BURDEAU, F. HAMON, M. TROPER. *Manuel. Droit Constitutionnel*. LGDJ. 1991. P. 53.

²² Pvz., S. VANSEVIČIUS. *Valstybės ir teisės teorija*. Justitia. Vilnius, 2000. P. 115–117. Teisybės dėlei reikia pasakyti, kad nurodytos knygos skyriaus „Teisės šaltiniai (formos)“ trumpoje įžangoje lyg ir pripažįstama, kad terminas „*teisės šaltinis*“ yra kiek platesnis (nei „*teisės forma*“), nes plačiąja prasme gali būti suprantamas net kaip *visuomeniniai santykiai* ar *visuomenės gyvenimo sąlygos*. Taip pat čia teigiama, kad šalia *išorinės* teisės formos gali būti ir *vidinė* (pavyzdžiui, teisės vidinė sandara).

²³ Žr., pvz.: A. DAPŠYS, P. RAGAUSKAS. *Lietuvos teisėkūros būklė ir perspektyvos* // Teisės problemos. 2000. Nr. 2, p. 35. Manychiau, kad Lietuvos teisės aktuose ir teisės moksle labai dažnas terminas „*teisės norminis aktas*“ (beje, atėjęs iš pozityvistinė teisės koncepcija besiremiančio sovietinio teisės mokslo, rus. – *нормативный правовой акт*) yra kritikuotinas ir keistinas į paprastesnį ir aiškesnį terminą „*teisės aktas*“. Šiuolaikinės teisinės sistemos (pvz., Europos Sąjungos) plačiai naudoja ir tokius teisės aktus, kurie griežtąja prasme neturi norminio-privalomojo pobūdžio (gr. *nomos* – teisė, taisyklė), pvz., *rekomendacijos*.

²⁴ Plg. žr.: P. LEONAS. *Teisės enciklopedija*. Vilnius, 1995. P. 161–162, ir A. VAIŠVILA. *Teisės teorija*. Vadovėlis. Justitia. Vilnius, 2000. P. 234–239.

taip stengdamasis apibrėžti „teisės šaltinių“ sampratą. Jau buvo minėta, kad šiuolaikinėje pliuralistinėje teisės teorijoje nėra bendros „teisės šaltinių“ sampratos būtent dėl to, kad nėra vienos nuomonės apie pačią „teisės“ sampratą. Kitaip tariant, negalima pasakyti, kas yra teisės šaltinis, prieš tai nepasakius, kas yra „teisė“? Ko gero, A. Vaišvilos pateiktas būdas išspręsti „teisės šaltinio“ sampratos problemą nepasiekė tikslo jau vien dėl to, kad į savo teisės sampratą įtraukęs „teisės normas“ ir „teisinį mąstymą“ jis neatsakė į klausimą, ar tokie teisiniai institutai kaip „teisės legitimumas“, „teisės realizavimas“, „teisės galiojimas“ (ir pan.) taip pat įeina į „teisės“ sampratą ir gali turėti savo autonomiją „šaltinių“²⁵. Pliuralistinės pasaulėžiūros visuomenėje bet kokie bandymai pretenduoti į vienintelę ir visa apimančią teisės koncepciją pasmerkti žlugti.

Šiuo požiūriu įdomios yra JAV teisės mokslininko Robert S. Summers pastangos išvystyti „teisės formos“ termino koncepciją. Jis sutinka, kad sunku pateikti visapusišką „formos“ sampratą, tačiau visų pirma „formą“ priešpriešina „turiniui“. Jis teigia, jog forma (ar formalumas, – angl. *formality*) turėtų būti traktuojama kaip viena iš pagrindinių teisės charakteristikų²⁶. Teisės formą Robert S. Summers skirsto į vidinę ir išorinę²⁷. Remiantis šia autoriaus samprata, tik išorinė (ne vidinė) teisės forma (reiškianti, kad normos turinys yra „įvilktas“ į tam tikrą juridinį „instrumentą“) gali būti traktuojama kaip *teisės šaltinis*. Taigi teisės formos sąvoka yra skirtinga nuo sąvokos „teisės šaltinis“. Bet autorius, plėtodamas „teisės formos“ sampratą, eina dar toliau. Į šią sampratą jis įtraukia ir tai, ką jis vadina „desiderata“, tai yra, pavyzdžiui, „protingą“ teisės formos pasirinkimą (angl. *reasonable choice for appropriate form of law*) ar net tei-

²⁵ Čia nenagrinėsime minėto autoriaus „teisės normos“ ir „teisinės minties“ sampratos, nors, mano manymu, jos yra kritikuotinos.

²⁶ R. S. SUMMERS. *The formal character of law* III. *Rechtstheorie* (25) 1994. P. 126.

²⁷ Šiuo atveju jis pateikia net platesnį teisės formos klasifikavimą: 1) normos juridinė technika; 2) normos struktūra (taip pat jos vidinė *sistema* ir *nuoseklumas*); 3) normos išraiškos forma (stilius); 4) normos juridinė forma (pvz., įstatymas ar teismo precedentas). Pirmos trys rūšys galėtų būti priskirtos prie *vidinės* formos, o paskutinioji – prie *išorinės* teisės formos. Žr.: minėto autoriaus straipsnį *in My philosophy of law*. Ed. by L. J. WINTGENS. *The Law in Philosophical Perspectives*. Kluwer Academic Publishers. 1999. P. 243.

sės vertybes, kaip antai *demokratija*, *legitimumas*, *racionalumas*, teisinės sistemos *stabilumas* ir pan. Pasak autoriaus, gera teisės forma (šiuo atveju vidinė) yra ir gero normos turinio pagrindas²⁸. Labai įdomi mintis, kad formalioji teisės pusė gali būti suprantama ir kaip teisės *vertybė*, o ne tik kaip teisės „turinio“ priešingybė²⁹.

„Teisės šaltinių“ teorijoje viena iš įdomiausių temų yra *teisės šaltinio* santykis su *teisės legitimumu* (angl. *legitimation of law*). Ši tema yra įdomi vien dėl to, kad pozityviojoje teisės teorijoje teisės *legitimumo* sampratos iš viso nėra. Čia visi teisės aktai, priimti laikantis numatytos tvarkos, yra galiojantys, teisėti ir legitimūs. Tačiau vadinamasis „modifikuotas pozityvizmas“ (pranc. *positivisme modifié* arba angl. *soft legal positivism*) pripažįsta mintį, kad teisė turi atspindėti tam tikrą socialinį pripažinimą (pvz., H. L. A. Harto *rule of recognition*) ir bent minimalų socialinės moralės lygį. Tuo tarpu prigimtinės teisės mokykla dar plačiau teisės legitimumą suvokia kaip teisę, atitinkančią tam tikras moralines ir religines vertybes; vokiečių istorinė teisės mokykla iškelia idėją, kad teisė turi atitikti „tautos dvasią“, o teisinis realizmas ir teisės sociologinė mokykla kalba apie būtiną teisės ir socialinės tikrovės santykį³⁰.

Kaip jau buvo minėta, Robert S. Summers tinkamos vidinės teisės normos formos parinkimą (jos struktūrą, vidinį nuoseklumą ir sistemingumą bei priėmimo procedūrą) taip pat laiko vienu iš teisės legitimumo elementų³¹. Šiuolaikinis teisės mokslas patrauklus tuo, kad jame vyrauja (kaip ir visose mokslo srityse) pliuralizmas. Tai reiškia, kad šiuo metu praktiškai atsisakyta pretenzijų sukurti vienodą ir visiems privalomą (priimtina) mokslo (taip pat ir teisės mokslo)

²⁸ Šią autoriaus mintį norėčiau paremti ypač *konstitucinių* ir *organinių* įstatymų pavyzdžiu. Kvalifikuota parlamentarų dauguma – pvz., Prancūzijos Konstitucijos 46 straipsnyje numatyti formalūs reikalavimai dėl organinių įstatymų priėmimo (ypač jų privalomoji konstitucingumo kontrolė) – garantuoja geresnę šių įstatymų kokybę.

²⁹ Šią R. S. SUMMERS mintį galima palyginti su *institucionalistų* mintimi, kad „gera struktūra pasitarnaus net tuomet, jei nelydės sėkmė“. Žr.: ECKSTEIN and APTER. *Comparative politics*, p. 98, cituota iš R. D. PUTNAM. *Kad demokratija veiktų. Pilietinės tradicijos šiuolaikinėje Italijoje*. ALK. Vilnius, 2001. P. 28.

³⁰ Žr., pvz.: F. OST. *Validité*. In *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*. Paris-Bruxelles, 1998.

³¹ R. S. SUMMERS. Op. cit., p. 247.

sampratą. Vietoj „idėjinės kovos“ šiandien įmanoma pamėginti iš įvairių teisės mokyklų perimti tai, kas atrodo racionaliausia, o vietoj mokslinės priešpriešos pasistengti „sutaikyti“ įvairias teisės mokyklas. Todėl galima būtų konstatuoti, kad šiuolaikiniame teisės moksle teisės *legitimumas* yra svarbus elementas, kuris gali būti suprantamas ne tik kaip materialusis teisės šaltinis, bet netgi kaip vidinės teisės formos elementas.

Baigdamas šį poskyrį norėčiau pateikti savo nuomonę apie „teisės šaltinių“ sampratą. Visų pirma teisės šaltinius reikėtų skirstyti į materialiuosius ir formaliuosius. Formaliaisiais teisės šaltiniais reikėtų laikyti visų pirma galiojančius viešosios valdžios teisės aktus (taigi ir *konstitucinius* bei *organinius* įstatymus) bei teismų sprendimus. Tuo tarpu materialieji teisės šaltiniai visų pirma sietini su pačia „teisės“ samprata. Kiekvienoje teisės mokykloje (sampratoje) galima išvėlyti racionalų pradžią. Todėl į materialiujų teisės šaltinių sampratą vertėtų įtraukti ir įstatymų leidėjo valią (pozityvizmas), moralę (prigimtinės teisės mokykla), visuomeninius žmonių santykius bei papročius (teisės sociologija ir antropologija), psichologinę teisės kūrėjų būseną (amerikietiškas teisės realizmas), tautos istoriją (vokiečių istorinė ir britų *common law* teisės mokykla) ir t. t. Taigi šiame darbe konstituciniai (organiniai) įstatymai yra suprantami kaip formalieji teisės šaltiniai, viena vertus, ir kaip išorinė teisės forma, kita vertus, – kai yra kalbama apie įstatymų leidėjo pasirinkimą konkrečiu atveju priimti *konstitucinį* (organinį), o ne *paprastąjį* įstatymą.

1.2.

Teisės šaltinių hierarchija

Kitas svarbus šio skyriaus pavadinimo elementas yra *hierarchija*. *Konstituciniai įstatymai* jau pagal savo pavadinimą apeliuoja į tam tikrą šių įstatymų pobūdį, specifiką ir galbūt net hierarchiją. Vienas iš Konstitucijos uždavinių yra ne tik oficialių pozityviosios teisės šaltinių nurodymas, bet ir tam tikras jų hierarchijos nustatymas, kad teisę taikančios institucijos (pvz., teismai) turėtų tam tikrus teisinius kriterijus skirtingų teisės normų „konfliktui“ išspręsti. Be šių kriterijų yra

didelė rizika valstybės teisei sistemai patirti tam tikrą chaosą. Galų gale tokių kriterijų (angl. *rules of priority*) egzistavimas kyla iš teisinio saugumo, teisinės sistemos vientisumo ir vidinės darnos principo. Taigi šis „teisinio prioriteto“ principas sistemiškai organizuoja įvairius teisinės sistemos elementus į tam tikrą hierarchinę struktūrą, kur „žemesnės pakopos“ elementai negali prieštarauti „aukštesnės pakopos“ elementams. Kontinentinėje Europoje tokios hipotetinės konstrukcijos vienas autorių buvo jau minėtas H. Kelsenas.

Kaip buvo minėta, šiuolaikinė teisės teorija stengiasi sumenkinti tradicinės H. Kelseno piramidinės teisės šaltinių hierarchijos reikšmę teisės moksle³², kalbėdama apie naują šių laikų *paradigmą* – teisę kaip „*tinklą*“ (pranc. *réseau*, angl. *network*). Čia visi teisės šaltiniai yra sujungti ne pagal hierarchiją, bet decentralizuotai, o teisinė sistema tampa vis panašesnė ne į *piramidę*, o į *internatą*. Pateikiami šie pagrindiniai pavyzdžiai: su nacionaline teise iš vienos pusės konkuruoja Europos teisė, o iš kitos – regioninė teisė; parlamentas vis daugiau teisių deleguoja vyriausybei; šalia statutinės teisės vis didesnę galią (ypač kontinente) įgauna teismų sprendimai ir t. t. Nors sunku būtų nesutikti su šiomis dabartinėmis teisinėmis ir politinėmis tendencijomis, visgi manyčiau, jog tradicinė H. Kelseno *piramidė* kartu su J. J. Rousseau *tautos suvereniteto* teorija kol kas yra pagrindinės Vakarų demokratijų teisinės paradigmos, kuriomis vadovaujasi didžiausia teisininkų dalis, todėl geriausiu atveju galima būtų kalbėti ne apie visišką paradigmų pasikeitimą, o apie *piramidės* ir *tinklo* koncepcijų koegzistavimą šiuolaikiniame teisės moksle. Ši studija apie konstitucinius (organinius) įstatymus kaip tik ir siekia patvirtinti tokios „hierarchizuotos“ teisinės sistemos sampratos egzistavimą.

Reikia pabrėžti, jog teisės šaltinių samprata yra labai susijusi su „teisės“ samprata *per se*. Šiame darbe, nenagrinėjant materialiujų teisės šaltinių, pagrindinis dėmesys bus skiriamas formaliesiems, oficialiems ir tiesioginiams teisės šaltiniams – konstituciniams ir organiniams įstatymams struktūrinėje ir hierarchizuotoje teisinėje sistemoje.

³² Lietuvoje XX a. pirmoje pusėje ši pozityvistinė H. Kelseno teorija dėl teisės aktų hierarchijos buvo kiek nagrinėta ir M. Römerio; žr.: *Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose*. Kaunas, 1931. P.18, 35.

2.

Lyginamasis požiūris į konstitucinių įstatymų fenomeną

Pats terminas „konstituciniai įstatymai“ (plg. angl. *constitutional laws*, pranc. *lois constitutionnelles*) sietinas ir su terminu „įstatymas“, ir su terminu „konstitucija“.

Terminas „įstatymas“ savo ruožtu šiais laikais apima daugybę teisinių ir politinių kategorijų bei koncepcijų. Tai ir bendro pobūdžio elgesio taisyklė, ir parlamento (atstovaujamosios valdžios) aktas, ir įstatymų leidybos (legislatyvinis) aktas, ir t. t. Šis terminas gali būti nagrinėjamas ir turint omenyje „teisės šaltinį“, ir siejant su valdžių padalijimo teorija, ir parlamentinės veiklos kontekste³³. Šiuolaikinė teisės doktrina skiria keletą įstatymo požymių: 1) įstatymas nustato bendro pobūdžio elgesio taisykles; 2) jis priimamas aukščiausiosios atstovaujamosios valdžios (parlamento); 3) pasižymi aukščiausia juridine galia; 4) reguliuoja santykius, susijusius su politinės sistemos, viešosios valdžios funkcijų nustatymu bei žmogaus teisių apsauga; 5) priimamas pagal tam tikrą procedūrą, ir t. t.³⁴. Dažniausiai pagal priėmimo procedūrą ir reguliavimo objektą įstatymai klasifikuojami į *konstitucinius*, *organinius*, *programinius*, *finansinius*, *paprastuosius* ir kt.

Terminas „konstitucijos“ (lot. dgs. *constitutiones*) jau buvo vartojamas Senovės Romos imperijoje (ediktai, mandatai, dekretai, reskriptai)³⁵. Jomis buvo vadinami įvairūs Romos imperatorių aktai. Terminą „konstitucijos“ vėliau perėmė ir Bažnyčios kanonų teisė. Paradoksalu, bet nuo Naujųjų amžių „konstitucijų“ terminas yra siejamas su *demokratijos* samprata. Šie teisės aktai pateko į Justiniano *Corpus Iuris Civilis* ir viduramžiais buvo išpopuliarinti teisės studijose Europos universitetuose. Įdomu pastebėti, kad ir Lenkijos–

Lietuvos valstybėje „konstitucijomis“ buvo vadinami kai kurie Seimo priimti aktai.

„Konstitucijos“ termino vartojimo šiuolaikine prasme pradžia dažniausiai siejama su 1688 m. revoliucija Didžiojoje Britanijoje ir po jos priimtais teisės aktais (*Bill of Rights* 1689 m., *Act of Settlement* 1700 m. ir kt.). Anglosaksiškojoje teisinėje tradicijoje tiek pačios konstitucijos, tiek ją sudarančių konstitucinių įstatymų įvardijimas yra išimtinai teisės doktrinos reikalas. Pagal A. V. Dicey, konstituciniais įstatymais laikomi Didžiosios Britanijos parlamento priimti aktai-statutai (kartais vadinami ir konstituciniais aktais) bei nerašytinės *konvencijos* ypač svarbiais visuomeniniais ir politiniais klausimais, patvirtintos Anglijos precedentinės teisės (pvz., nuostata, kad „karalius negali būti neteisis“)³⁶. Konstituciniai įstatymai čia kartu su konstituciniais papročiais bei teismų precedentais sudaro Didžiosios Britanijos nerašytinę Konstituciją, kurios vienas pagrindinių principų yra parlamento suvereniteto doktrina. Autorius rašo:

„...pagal Anglijos Konstituciją nėra didelio arba aiškaus skirtumo tarp pagrindinių ar konstitucinių įstatymų ir įstatymų, kurie nėra pagrindiniai ar konstituciniai. Todėl iš užsienio šalių politinės frazeologijos buvo pasiskolinti patys terminai, kurie nusako skirtumą tarp įstatymų leidėjo, galinčio keisti tik paprastuosius įstatymus, ir *konstituantos*, kuri gali keisti ne tik paprastuosius, bet ir konstitucinius įstatymus. Tai, kad Anglijoje nėra skirtumo tarp konstitucinių ir paprastųjų įstatymų, yra sąlygota to, kad čia nėra rašytinės Konstitucijos ar Chartijos... Štai tokie yra trys skiriamieji parlamento suvereniteto, koks jis egzistuoja Anglijoje, bruožai: pirma, įstatymų leidybos valdžia turi teisę keisti bet kuriuos pagrindinius įstatymus taip pat laisvai ir tokiu pat būdu, kaip visus kitus įstatymus; antra, nėra jokio teisinio pobūdžio skirtumo tarp konstitucinių ir kitų įstatymų; trečia, nėra jokios teisminės ar kitokios valdžios, kuri turėtų teisę paskelbti parlamento aktą negaliojančiu arba prieštaraujančiu konstitucijai“³⁷.

Taigi, be kai kurių išimčių, konstituciniai įstatymai Didžiojoje Britanijoje suprantami kaip parlamento legislatyvinės veiklos rezultatas. G. Wilson pateikia 119 Didžiosios Britanijos konstitucinių aktų

³³ Įdomu yra tai, kad Anglijos parlamento įstatymų leidyba iš pradžių buvo įsteigta ne įstatymų leidybos *per se*, bet finansiniais tikslais, todėl jos pirmoji paskirtis buvo išdo įplaukų ir mokesčių sankcionavimas. Žr.: Friedrich A. von HAYEK, *Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė. I. Taisyklės ir tvarka*. Eugrimas. ALK. 1998. P. 185–189.

³⁴ Žr., pvz.: A. VAIŠVILA. Op. cit. P. 247–248.

³⁵ Ipolitas NEKROŠIUS, Vytautas NEKROŠIUS, Stasys VĖLYVIS. *Romėnų teisė*. Vijusta. Kaunas, 1996. P. 20–21.

³⁶ A. V. DICEY. *Konstitucinės teisės studijų įvadas*. Eugrimas. Vilnius, 1998. P. 25–27.

³⁷ Op. cit., p. 66–67.

sąrašą nuo *Magna Carta* (1215 m.) iki *New Towns Act* (1965 m.)³⁸. J. Alder į šį sąrašą įtraukė dar apie 100 7–9-tąjį dešimtmetį priimtų įstatymų³⁹, W. I. Jennings į šį sąrašą įtraukė ir 13 aktų, XIX–XX a. Didžiosios Britanijos parlamento išleistų specialiai valstybėms, įeinančioms į Britų Sandraugą (nuo *British North America Act* 1867 m. iki *Ceylon (Constitution) Order in Council* 1946 m.)⁴⁰. Taigi konstituciniai įstatymai anglosaksiškojoje teisinėje tradicijoje pagal priėmimo formą nesiskiria nuo paprastųjų parlamento įstatymų-statutų, skiriasi tik jų reguliavimo sfera, kuri nėra nurodyta (nustatyta) jokiame teisės akte, tačiau kurią apibrėžia teisės doktrina. Nors pastaruoju metu Didžiojoje Britanijoje konstitucinių įstatymų (kartu ir pačios Konstitucijos) reguliavimo sfera vis labiau plečiasi (pvz., į jų sąrašą teisės mokslininkams įtraukus *Television Act* (1964 m.)⁴¹ ir pan.), tačiau yra visuotinai priimta konstitucinių įstatymų reguliavimo objektu ten laikyti šiuos politinius-teisinius institutus: valdymo forma, administracinis-teritorinis suskirstymas, karūna, parlamentas, vyriausybė, rinkimai, teismai, tarptautiniai santykiai, Britų Sandrauga⁴².

Apibendrinant galima teigti, kad Britų salose konstituciniai įstatymai neturi kokios nors skirtingos „hierarchinės“ sampratos palyginti su paprastaisiais įstatymais, o konstitucinių įstatymų „įvardijimas“ yra ne įstatymų leidėjo, o teisės mokslo kompetencijos sritis.

Įdomu, kad kitoje *common law* tradicijos valstybėje – Jungtinėse Valstijose – terminas „konstituciniai įstatymai“ vartojamas visiškai skirtingai nuo britų tradicijos. Šis terminas čia siejamas su steigiamąja valdžia ir JAV *Konstitucijos pataisomis*. Taip čia yra dėl to, kad Jungtinėse Valstijose, skirtingai nuo Anglijos, yra rašytinė Konstitucija, ir termino „konstituciniai įstatymai“ kilmė čia siejama su terminu „konstitucija“.

Panašiai yra ir Prancūzijoje. Prancūzijos teisinėje sistemoje „konstitucinių įstatymų“ institutas atsirado kartu su XVIII amžiaus

revoliucija ir konstitucingumo raida po jos. Paprastai konstituciniais įstatymais Prancūzijos teisės doktrina laiko įvairiai vadinamus teisės aktus, turinčius rašytinės konstitucijos galią arba kartu su kitais įstatymais sudarančius nekodifikuotą konstituciją, pvz.: 1793 m. Konstitucinis aktas (*Acte Constitutionnel*), Napoleono Bonaparto organiniai senatus-konsultai, 1814 ir 1830 m. Konstitucinės chartos (*Charte Constitutionnelle*), 1875 m. Valstybės valdžių organizavimo konstitucinis įstatymas (*loi constitutionnelle*) ir kt.⁴³. Ši tradicija konstitucinius įstatymus laikyti ne legislatyvinės, o suverenios galios aktais išliko ir šiuolaikinėje (V Respublikos) Prancūzijos konstitucinėje praktikoje ir doktrinoje⁴⁴.

Tam tikra „konstitucinių įstatymų“ priėmimo tradicija Europoje taip pat vyravo po Antrojo pasaulinio karo, ypač Vidurio Europos valstybėse: Čekoslovakijoje, Lenkijoje, Jugoslavijoje. Dažniausiai tai buvo steigiamosios valdžios pereinamojo laikotarpio aktai, reguliuojantys valstybės valdžios sandarą ir galiojantys iki naujos sovietinio tipo konstitucijos promulgavimo (pvz., 1947 m. „Mažoji Konstitucija“ Lenkijoje galiojo iki 1952 m. Konstitucijos priėmimo; 1953 m. konstitucinis įstatymas Jugoslavijoje galiojo iki 1963 m. Konstitucijos⁴⁵). Po audringų 1988–1990 m. įvykių Vidurio ir Rytų Europoje populiaru tapo praktika „konstitucinius aktus“ ar „konstitucinius įstatymus“ priimti dėl naujų Konstitucijų įsigaliojimo ar įgyvendinimo tvarkos (ypač valstybėse, atsikūrusiose po buvusios socialistinės Ju-

⁴³ Konstitucinių įstatymų tekstus žr., pvz.: L. DUGUIT, H. MONNIER, R. BONNAR. *Les Constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*. Paris, 1943. P. 197–561. Lietuvių kalba Prancūzijos konstitucinės teisės klausimu žr.: M. MAKSIMAITIS. *Užsienio teisės istorija*. Justitia. 1998. P. 339–374; *Užsienio teisės istorijos chrestomatija*. Parengė Vitas VASILIAUSKAS. Vilniaus universiteto leidykla. 1999. Ypač vertingi A. V. DICEY (op. cit.) komentarai minėto įvado „Prieduose“, p. 313–320, ir nuorodose, p. 396.

⁴⁴ Šiuolaikinė Prancūzijos teisės doktrina konstituciniais įstatymais laiko keičiančius ar papildančius konstituciją įstatymus, taip pat kartais jiems suteikiamas net pačios „Konstitucijos“ sinonimo statusas. Žr.: *Dictionnaire constitutionnel*. Paris, 1992. P. 579–599; *Manuel Droit Constitutionnel*. Paris, 1988. P. 84.

⁴⁵ Žr.: *Introduction à l'étude du droit Polonais*. Varsovie, 1967. P. 71. ir *Constitutions of modern states*. Introductions, commentaries and notes by L. WOLPHILLIPS. London, 1968. P. 219. Kaip atskirą šio laikotarpio konstitucinių įstatymų grupę galima paminėti 1947 m. Italijos konstitucinius įstatymus, kurie pratęšė Steigiamojo Susirinkimo veiklos terminą.

³⁸ G. WILSON. *Cases and materials on constitutional and administrative law*. Cambridge, 1966. P. xv–xvii.

³⁹ J. ALDER. Cit. p. xxxi–xxxiv.

⁴⁰ W. I. JENNINGS. *Constitutional laws of the Commonwealth*. Oxford, 1977. P. ix.

⁴¹ G. WILSON. Cit. p. xvii.

⁴² Ten pat, p. xi–xiii; A. B. KEITH. *Constitutional law*. London, 1946. Žr.: turinys.

goslavijos Federacinės Respublikos subyrėjimo⁴⁶). Paprastai jie yra laikomi steigiamosios valdžios aktais ir yra rašytinės konstitucijos dalis (pagal savo statusą toks yra ir įstatymas „*Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos įsigaliojimo tvarkos*“, nors jis ir nesivadina „konstituciniu įstatymu“). Išimtis čia galėtų būti Latvijos 1991 m. konstitucinis įstatymas „*Dėl žmogaus teisių*“, kuris buvo priimtas pagal tokią pat procedūrą kaip ir paprastieji įstatymai, todėl nėra Latvijos 1922 m. Konstitucijos dalis („konstitucinis“ jis yra tik pagal pavadinimą, o ne pagal statusą⁴⁷).

Kitaip turėtų būti vertinami Čekijos, Rusijos (tam tikra prasme ir Austrijos bei Italijos) konstituciniai įstatymai, kurie priimami realizuojant blanketinę konstitucijos normą ir dėl Prancūzijos konstitucingumo raidos teisės teorijos įtakos dažniausiai vadinami „organiniais įstatymais“. Austrijos Konstitucijoje (kuri, beje, taip pat vadinama „konstituciniu įstatymu“ – vok. *Bundesverfassungsgesetze*) yra apie dešimt blanketinių nuorodų į konstitucinių įstatymų priėmimą. Italijos Konstitucijoje numatyti 5 atvejai, kai blanketinėje Konstitucijos normoje yra nuoroda į konstitucinio, o ne paprastojo įstatymo priėmimą. Rusijos Konstitucijoje yra 13 straipsnių su nuoroda į konstitucinį įstatymą. Čekijos 1993 m. Konstitucijoje taip pat yra dvi blanketinės nuorodos į konstitucinius įstatymus. Šiuo atveju minėta blanketinė nuoroda reiškia, jog tam tikrus klausimus reguliuoja konstitucinis įstatymas (arba kad konstitucinis įstatymas numato konkretaus konstitucijos straipsnio įgyvendinimo tvarką), kurio priėmimo procedūra yra sudėtingesnė nei paprastojo įstatymo priėmimo procedūra.

Po šio trumpo palyginimo galima būtų pateikti tokią konstitucinių įstatymų lyginamąją-istorinę klasifikaciją užsienio valstybėse:

- (i) aktai-konstitucijos (pvz., 1793 m. konstitucinis aktas);

⁴⁶ Pz., Chorvatijos, Makedonijos 1991 m. konstituciniai aktai; konstitucinis įstatymas numatytas Jugoslavijos Federacinės Respublikos 1992 m. Konstitucijos 143 str. Žr.: *Yugoslavia through documents*. Ed. By S. TRIFUNOVSKA. Martinus Nijhoff Publishers. 1994.

⁴⁷ J. VEBERS. *Constitution (Satversme) of the Republic of Latvia – basis for the development of institutions of protection of rights after the Restoration of the Republic of Latvia*, in „Constitution as a legal base for a system and functions of organs of the state“ // The 4th Baltic-Norwegian Conference on Constitutional issues. Tallinn, March 1996. Estonian Academy Publishers. P. 49.

- (ii) įstatymai, kartu su kitais teisės aktais sudarantys nekodifikuotą konstituciją (pvz., 1875 m. Valstybės valdžių organizavimo konstitucinis įstatymas III Prancūzijos Respublikoje);
- (iii) įstatymai, keičiantys Konstituciją (IV ir V Prancūzijos Respublikų praktika; taip pat JAV Konstitucijos pataisos);
- (iv) Steigiamojo Susirinkimo ar kito organo, veikiančio steigiamosios valdžios vardu, pereinamojo pobūdžio aktai, priimti svarbiais visuomeniniais ir politiniais klausimais (pvz.: 1947 m. Italijos konstituciniai įstatymai, 1947 m. Lenkijos konstitucinis įstatymas, vadinamas „Mažąja Konstitucija“);
- (v) įstatymai dėl konstitucijos įsigaliojimo ar įgyvendinimo tvarkos (pvz., 1991 m. Makedonijos konstitucinis aktas);
- (vi) įstatymai, turintys paprastųjų įstatymų statusą, tačiau dėl savo svarbos teisės doktrinoje laikomi konstitucijos dalimi (Didžioji Britanija);
- (vii) įstatymai, reikalaujantys sudėtingesnės priėmimo procedūros nei paprastųjų įstatymų, dėl kurių priėmimo konstitucijos atitinkamuose straipsniuose yra blanketinė nuoroda ir kurių statusas šia prasme yra analogiškas V Prancūzijos Respublikos organiškiesiems įstatymams (pvz., Čekijos, Rusijos).

Pirmos penkios konstitucinių įstatymų rūšys yra steigiamosios valdžios aktai, o du paskutiniai atvejai – įstatymų leidžiamosios valdžios legislatyvinės galios aktai⁴⁸. Remiantis tuo, kad Lietuvos konstituciniai įstatymai (Konstitucijos 69 straipsnio prasme) pagal savo juridinį statusą turėtų būti vertinami kaip *legislatyvinio*, o ne *steigiamojo* pobūdžio, tolimesniuose studijos skyriuose jie bus siejami ne su JAV ar Prancūzijos, o su Čekijos, Rusijos ir tam tikra prasme Austrijos bei Italijos konstituciniais įstatymais. Taip pat čia galima išvelti ir tam tikrą analogiją su Belgijos vadinamaisiais „specialiaisiais įstatymais“ (kurių priėmimo procedūra numatyta Konstitucijos 4 straips-

⁴⁸ Apie Didžiosios Britanijos Parlamento aktus-statutus to negalima kategoriškai teigti, nes Parlamentas, susidedantis iš monarcho, aristokratijos ir miestų (bendruomenių) atstovų (o šiuo metu per visuotinius rinkimus atstovaujantis visai tautai), ilgą laiką buvo laikomas steigiamosios valdžios organu.

nyje). Galima padaryti išvadą, kad Lietuvos konstitucinių įstatymų, numatytų Konstitucijos 69 straipsnyje, pavadinimas („konstituciniai“) nėra nepriekaištingas. Jis neatitinka termino „konstitucinis“ etimologijos. Šioje studijoje *Lietuvos konstituciniai įstatymai* (Konstitucijos 69 straipsnio prasme) pagal savo teisinį statusą bus siejami su *Prancūzijos organinių įstatymų* institutu. Remiantis šiuo teiginiu, būtina detaliau panagrinėti Prancūzijos organinių įstatymų atsiradimo istorines aplinkybes, tikslus ir jų teisinį pobūdį.

II.

Organinių įstatymų institutas užsienio valstybių teisinėse sistemose

1.

Organinių įstatymų instituto atsiradimas

Kaip jau buvo minėta, Lietuvos konstituciniai įstatymai pagal savo priėmimo procedūrą ir vietą teisės šaltinių hierarchijoje galėtų būti lyginami su Prancūzijos organiniais įstatymais, todėl tikslinga detaliau aptarti Prancūzijos organinių įstatymų instituto atsiradimo istorines-politines priežastis ir tikslus. Kadangi Čekijos, Rusijos ir tam tikra prasme kai kurie Austrijos bei Italijos konstituciniai įstatymai pagal savo priėmimo procedūrą, turinį bei teisinį statusą taip pat turi daug analogijų su Prancūzijos organiniais įstatymais, šiame skyriuje jie plačiaja prasme bus traktuojami kaip *organiniai įstatymai*.

„Organon“ yra graikiškas terminas ir reiškia priemonę ar instrumentą⁴⁹. Ko gero, šis terminas į socialinius mokslus atėjo iš gamtos ir tikslųjų mokslų: biologijos ir chemijos⁵⁰. Teisės moksle (ypač Prancūzijoje) terminas „organinis“ yra vartojamas posakiuose „organinė analizė“, „organinė reikšmė“, „organiniai kriterijai“, kai kalbama apie metodus ar funkcijas, susijusias su hierarchine valstybės organų sistema⁵¹.

Sąvoka „organiniai įstatymai“ Prancūzijos teisės moksle pradėta vartoti po XVIII a. revoliucijos. Remiantis M. Deslanders, šis terminas jau buvo vartojamas 1795 metais, kai Nacionalinė Asamb-

⁴⁹ Tarptautinių žodžių žodynas. Gimtinė. Vilnius. 1999. P. 334.

⁵⁰ Pvz., plg. H. SPENCER. *The factors of organic evolution*. London: Williams and Norgate. 1887 (beje, H. Spenceris greičiausiai šį terminą perėmė iš C. R. DARWIN. *Origin of species*) ir E. DURKHEIM. *De la division du travail social*. 8me édition. PUF. 1967. Pirmieji du autoriai kalba apie „organinę evoliuciją“ gamtoje, o trečiasis – jau apie „organinę visuomenę“. XIX a. koncepcija apie organinę visuomenę iš dalies kilo kaip reakcija į J. J. Rousseau pernelyg „individualistinę“ visuomenės sampratą. Plačiau apie *organiškasias teorijas* socialiniuose moksluose žr.: M. RÖMERIS. *Valstybė. 1 tomas*. Kaunas, 1934. P. 83–108.

⁵¹ J. VELU. *Droit public*. T.1. Bruylant. Bruxelles, 1986. P. 139; J. MOREAU. *Théorie générale de l'Etat et droit constitutionnel, droit administratif*. T.1. Economica. 1995. P. 315; D. de BECHILLON. *Hiérarchie des normes et hiérarchie des fonctions normatives de l'état*. Economica. 1996. P.5. N. POULET-GIBOT LE-CLERC. *La place de la loi dans l'ordre juridique interne. Thèse pour le doctorat d'état en droit*. Université de Limoges. P. 55; žr. taip pat: 10 nuorodą.

lėja paskyrė specialų komitetą, turėjusį parengti keletą organinių įstatymų (*lois organiques*), įgyvendinančių kai kurias 1793 m. Konstitucijos nuostatas, projektų⁵². Kiek vėliau terminas „organinis“ buvo pradėtas vartoti 1799 metų konstitucinės santvarkos (po Napoleono perversmo) teisės aktų leidyboje, kai kuriuos svarbios valstybinės reikšmės teisės aktus pavadinus „organiniais senatus-konsultais“ (*senatus consulte organique*)⁵³.

Galiojančiame teisės akte terminas „organinis įstatymas“ pirmą kartą buvo paminėtas 1848 m. Prancūzijos Konstitucijoje, kurios 115 straipsnis teigė, jog Steigiamoji Nacionalinė Asamblėja po Konstitucijos patvirtinimo priima organinius įstatymus, kurie bus nurodyti specialiaame įstatyme⁵⁴. Dar vėliau, 1875 metais, buvo priimti du organiniai įstatymai dėl senatorių ir deputatų rinkimų.

Iki pat XX amžiaus vidurio prancūzų teisės mokslas organinius įstatymus suvokė išimtinai pagal termino „organas“ reikšmę, t. y. kaip ypatingu būdu reguliuojamą objektą. Organiniai įstatymai taip pat buvo suprantami kaip įstatymai, reguliuojantys tam tikro organo (institucijos) funkcionavimą ir kompetenciją, priimti remiantis blanketine Konstitucijos nuostata⁵⁵. 1946 m. Konstitucijos tekste pir-

⁵² Šis komitetas savo uždavinio taip ir neįvykdė, po kiek laiko buvo išformuotas. Žr.: M. DESLANDERS. *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à 1850*. T.1. Recueil Sirey, 1937. P. 291–292.

⁵³ L. DEGUIT, H. MONNIER. *Les Constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*. LGDJ, 1943. P. 315–350. Pirmąkart šis teisės akto terminas buvo pavartotas Senato, veikiančio pagal Napoleono 1799 m. Konstituciją. Senatas Napoleono buvo sukurtas pagal senovės Romos Senato pavyzdį ir formaliai buvo ne įstatymų leidybos, o priežiūros organas, turintis teisę dalyvauti kuriant teisę (pagal romėnų pavyzdį leido senatus-konsultus). Pvz., 1804 m. organinis senatus-konsultas buvo konstitucinės reikšmės teisės aktas, pakeitęs 1799 m. Konstituciją ir Prancūziją faktiškai paskelbęs imperija (nors formaliai ji vadinama „respublika“) su imperatoriumi – pirmuoju konsulu Napoleonu Bonapartu priešakyje. Žr. taip pat: Mindaugas MAKSIMAITIS. *Užsienio teisės istorija*. Justitia. 2002. P. 340–341. 1804 m. organinio senatus-konsulto ištrauką žr.: *Užsienio teisės istorijos chrestomatija*. Op. cit., p. 122.

⁵⁴ Autoriaus vertimas iš L. DEGUIT ir H. MONNIER op. cit. Remiantis šia konstitucijos nuostata buvo priimta 10 organinių įstatymų: *Rinkimų, Švietimo, Spaudos, Teismų santvarkos, Valstybės Tarybos, Karinių pajėgų*. Prie šios konstitucinės nuostatos grįšime vėliau, nagrinėjant konstitucinių įstatymų sąrašo problemą.

⁵⁵ R. CARRÉ de MALBERG. *Contribution a la théorie générale de l'Etat*. Paris, C.N.R.S. 1962, vol. 2. P. 571.

mą kartą Prancūzijos Konstitucijų istorijoje buvo suformuluoti trys straipsniai su blanketine nuoroda į organinius įstatymus, tačiau jų priėmimo procedūra niekuo nesiskyrė nuo paprastųjų įstatymų. Ir tik 1958 m. Konstitucija išplėtojo organinių įstatymų institutą. Ši Konstitucija turi apie 20 blanketinių nuorodų į organinius įstatymus, o jos 46 straipsnis skirtas būtent organinių įstatymų sampratai apibrėžti ir detalizuoti.

Remiantis šia trumpa istorine apžvalga galima teigti, jog Prancūzija turi senas organinių įstatymų instituto tradicijas. Dabar būtų sunku suprasti, kaip, kodėl ir iš kur organinio įstatymo terminas atsirado teisinėje-politinėje vartosenoje XVIII a. pabaigos Prancūzijoje⁵⁶. Tačiau neapsiribojant lingvistinio pobūdžio tyrimais, pagrindinis tikslas yra išsiaiškinti organinių įstatymų reguliavimo sritį, jų priėmimo tikslus ir procedūros ypatumus, vietą teisės aktų hierarchijoje, turinio specifiką, ir suvokti, kokią visa tai daro įtaką valstybės valdžių pusiausvyrai.

2.

Organinių įstatymų priėmimo tikslai ir funkcijos

Prieš pradėdant nagrinėti organinių įstatymų turinį bei priėmimo procedūrą, svarbu būtų pasvarstyti, kodėl tam tikrų valstybių teisinės sistemos turi (arba neturi) organinių įstatymų institutą? Norint atsakyti į šį klausimą, reikia atkreipti dėmesį į šių šalių teisinę-politinę sistemą.

Visų pirma reikia pasakyti, kad tik kelių pasaulio valstybių teisinės sistemos turi šiuos teisės šaltinius. Tai Prancūzija, Ispanija, Portugalija, kai kurios Lotynų Amerikos valstybės (pvz., Venesuela, Čilė ir kt.), kai kurios Afrikos valstybės (buvusios Prancūzijos kolonijos, pvz., Čadas).

⁵⁶ M. ROUSSET teigia, jog šis terminas Prancūzijos konstitucijų istorijoje atsirado „per atsitiktinumą“ (*comme un accident*). Žr.: *La loi organique dans la Constitution du octobre 1958*. Sirey. 1960. P. 2.

Kaip jau buvo minėta, Prancūzija turėtų būti laikoma organinių įstatymų atsiradimo „tėvyne“, todėl šiuo klausimu nusipelnė daugiausia dėmesio. Įdomu tai, kad Prancūzijos 1958 m. Konstitucija gerokai pakeitė tradiciškai Europoje įprastus atstovaujamosios ir vykdomosios valdžios santykius bei susilpnino „organinių“ įstatymų sampratos pobūdį. Simboliška, kad Prancūzija – parlamentarizmo ir seimokratijos (M. Römerio žodžiais tariant) tėvynė, XX a. viduryje labai pakeitė ne tik savo valdymo formą vykdomosios valdžios naudai, bet ir įstatymo sampratą poįstatyminio akto naudai. Įstatymas čia vietoj bendrojo pobūdžio teisės akto tapo „atributinio“ (atliekamojo) pobūdžio aktu, o Prancūzijos Konstitucijos 34 straipsnyje yra pateiktas baigtinis įstatymo reguliavimo sričių sąrašas⁵⁷!

Generolas Charles de Gaulle, įtvirtindamas mišrią valdymo formą, linkstančią į prezidentinį valdymą, 1958 m. Konstitucijoje įrašė keletą „saugiklių“, kurie turėjo išsaugoti naują konstitucinį balansą: jiems galima būtų priskirti ir privalomą išankstinę organinių įstatymų konstitucingumo kontrolę (61 straipsnis) bei organinių įstatymų institutą *per se* (46 straipsnis). Taigi pirmas ir svarbiausias organinių įstatymų atsiradimo V Respublikoje **tikslas** buvo (ir yra) *naujos politinės valdžių pasiskirstymo sistemos pusiausvyros užtikrinimas* (kuris prancūzų teisinėje literatūroje vadinamas „*parlementarisme rationa-lisé*“)⁵⁸. Šis tikslas taip pat galėtų būti apibūdintas kaip *Parlamento galių apribojimas*. Teisybės dėlei reikia pasakyti, kad IV Respublikos krizė iš dalies buvo nulemta per didelio valdžios svertų koncentravimo Parlamento „rankose“. Todėl naujoji politinė valdžia, stengdamasi sukurti lankstesnę valdymo formą, nusprendė kiek „apkarpyti“ Parlamento galias ir neleisti jam pasinaudojant įstatymų leidyba modifikuoti politinę sistemą savo naudai. Pagal 1958 m. Prancūzijos Konstituciją kiekvienu atveju, kai Parlamentas priima įstatymus, susijusius su valdžių galių pusiausvyra (šiuo atveju – organinius įstatymus), pastarieji turi pereiti privalomą konstitucingumo kontro-

⁵⁷ Čia įdomu pastebėti, kad organiniai įstatymai kiek išplečia šį sąrašą, nors bendrai jie yra traktuojami kaip parlamento galių ribojimo priemonė.

⁵⁸ A. BERRAMDANE. *Loi organique et l'équilibre constitutionnel*. RDP. 1993/3. P. 722–723.

lės filtrą. Be to, Nacionalinė Asamblėja šiuo atveju turi ieškoti sutarimo su Senatu⁵⁹.

Kitas organinių įstatymų instituto įvedimo **tikslas** literatūroje kartais yra apibūdinamas kaip *teisinės sistemos lankstumo sustiprinimas*, nes Parlamentui reguliuojant kai kuriuos svarbius politinius klausimus nereikia keisti Konstitucijos⁶⁰. Tačiau šis argumentas yra kritikuotinas, kadangi minėtus klausimus galima pavesti reguliuoti ir paprastiesiems įstatymams; šiuo atveju teisinė sistema būtų dar lankstesnė.

Trečias **tikslas** galėtų būti suprantamas kaip *politinio valstybės stabilumo užtikrinimas*, kai tam tikrų politinių klausimų, susijusių su valdžių pusiausvyra, sprendimas reikalauja pagrindinių šalies politinių jėgų sutarimo, nes organinių įstatymų priėmimo ir keitimo procedūra yra sudėtingesnė, nei paprastųjų įstatymų. Galima būtų suformuluoti dar vieną organinių įstatymų funkciją ir **tikslą** – *įstatymų leidybos kokybės užtikrinimą*, nes šie įstatymai rengiami ir priiminėjami daug ilgesnį laiką nei paprastieji (jau nekalbant apie privalomą Konstitucinės Tarybos vykdomą jų konstitucingumo kontrolę). Tačiau vis dėlto, kaip jau buvo minėta, organinių įstatymų instituto atsiradimo Prancūzijoje pagrindinis tikslas buvo ne teisinis, o politinis – naujos politinės valdžios svertų apsauga.

⁵⁹ J.-P. BERARDO, cit. str. P. 79. Čia būtina pastebėti, jog Konstitucinės Tarybos jurisprudencija (šiuo atveju terminas „jurisprudencija“ vartojamas prancūzų doktrinos prasme (pranc. *jurisprudence*), atitinkanti anglišką terminą „case-law“, nes lietuviško tinkamo atitikmens kol kas neturime. Apie šio prancūziško termino pritaikymą lietuvių kalbai žr.: (P. Kūrio vertimas) V. BERGER. *Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija*. Pradai. 1997; bei E. JARAŠIŪNO straipsnis *Konstitucinė justicija ir politinis procesas: sąveikos tendencijos ir doktrinos paieškos*. P. 20–21. VU TSPMI. Politologija. 1999/3) apribojo ne tik Parlamento, bet ir kai kuriuos Vyriausybės įgaliojimus, apie ką Konstitucijos kūrėjai nebuvo galvoję (pvz., ji apribojo Vyriausybės įgaliojimus daryti įtaką Parlamentui, taikant Konstitucijos 37, 38, 41, 49 straipsnius, kai tai susiję su organiniais įstatymais).

⁶⁰ Šiuo atveju įdomu yra pastebėti, kad kai 1958 m. Konstitucijos rengimo procese Vyriausybė ir Konsultacinis konstitucinis komitetas nesutardavo dėl svarbių politinių klausimų, tas klausimas buvo paliekamas sureguliuoti blanketiniam organiniam įstatymui. Žr.: A. BERRAMDANE, cit. str., p. 724.

Panašius galima būtų suformuluoti ir Italijos „kitų konstitucinių įstatymų“ (*altre leggi costituzionali*) instituto atsiradimo tikslus, remiantis 1947 m. Italijos Konstitucijos 138 straipsniu (žr. taip pat 71, 116, 117, 132, 137 straipsnius). Šios Konstitucijos rengėjai konstitucinių įstatymų institutu siekė užtikrinti tiek politinį valstybės stabilumą, tiek geresnę įstatymų kokybę sprendžiant svarbius valstybinius klausimus. Tuo tarpu vertinant Ispanijos organinių įstatymų (*leyes organicas*) institutą pagal 1978 m. Konstituciją, be jau minėtų tikslų, reikėtų pastebėti ir siekį geriau užtikrinti žmogaus teises (Konstitucijos 81 str.). Šis žmogaus teisių reguliavimo „jautrumas“ Ispanijoje galėtų būti suprantamas dėl ankstesnio autoritarinio Franco valdymo režimo.

Kaip buvo minėta, šių įstatymų institutas (tik vadinamas „konstituciniais įstatymais“) atsirado ir kai kuriose Vidurio bei Rytų Europos naujose 1992–1993 m. konstitucijose. Viena iš šio fenomeno priežasčių galėtų būti ta, kad organiniai įstatymai šiose valstybėse buvo suvokiami kaip priemonė didesniai teisiniam ir politiniam stabilumui užtikrinti, kuriant naują valstybės valdžių sistemą. Taip pat jie buvo priemonė ieškoti platesnio politinio sutarimo spektro, kas buvo ypač svarbu pasibaigus totalitariniam komunistiniam režimui. Kitaip tariant, šis teisinis institutas Vidurio ir Rytų Europos naujojo politinio elito buvo laikomas tinkama priemone demokratijai šalyje užtikrinti.

Apibendrinant galima būtų pasakyti, kad organiniai įstatymai, kuriuos priimant reikalaujama *kvalifikuotos daugumos* ir kurie turi specifinį *reguliavimo objektą*, gali pasitarnauti didesniai visuomenės ir valstybės politiniam ir teisiniam stabilumui. Kita vertus, sudėtingesnė organinių įstatymų priėmimo procedūra riboja tradicines Parlamento galias⁶¹ ir yra priemonė kurti naują valdymo formą, kuri Prancūzijoje vadinama *racionalizuotu parlamentarizmu*. Taip pat reikėtų pabrėžti, kad įvairios valstybės įtraukė į savo teisinę sistemą šį institutą arba dėl istorinių (tradicinių) priežasčių, arba kaip tam tikrą politinį-teisinį pasirinkimą, norėdamos sukurti naują atstovau-

⁶¹ Šis argumentas iš dalies paaiškina, kodėl Lietuvos įstatymų leidėjas nuo 1992 m. pabaigos taip ir nenustatė konstitucinių įstatymų sąrašo. Šiuo atveju Parlamentas turėtų pats apriboti savo diskreciją įstatymų leidybos srityje.

jamosios ir vykdomosios valdžios santykį ir geriau užtikrinti visuomenės demokratinius principus.

3.

Organinių įstatymų reguliavimo sritis

(i) Valstybės institucijų funkcijos ir kompetencija

Organinių įstatymų reguliavimo sritis (objektas), jų ypatinga priėmimo procedūra bei vieta teisės aktų hierarchijoje yra trys pagrindiniai šių teisės šaltinių požymiai. Visų pirma reikėtų aptarti jų reguliavimo sritį. Etimologine prasme „organinių“ įstatymų reguliavimo sritis yra valstybės (viešųjų) organų (institucijų) funkcijų ir kompetencijos reguliavimas. Čia galima būtų paminėti šiuos valstybės organus (institucijas), kurių kompetencija yra reguliuojama organinių įstatymų:

- konstitucinis teismas/taryba ir kiti teisminiai organai (Prancūzija, Italija, Ispanija, Portugalija, Rusija)⁶²;
- ombudsmeno institucija (Ispanija, Rusija);
- vyriausybė (Rusija).

Jei kalbėsime apie konstitucinio teismo statuso reguliavimą, tai atrodo visai logiška, kad konstitucinės kontrolės organo, kurio pagrindinė užduotis yra užtikrinti įvairių lygių viešosios valdžios institucijų teisės aktų konstitucingumą, statusas yra reguliuojamas ne paprastuoju, o organiniu įstatymu. Kitų teisminės valdžios organų veiklos įtvirtinimas organiniais įstatymais turėtų būti vertinamas kaip teismų nepriklausomybės užtikrinimas⁶³.

⁶² Rusijos Konstitucija (128 str.), šalia nuorodos į Konstitucinio Teismo federalinį konstitucinį įstatymą, taip pat įstatymų leidėjas įpareigoja priimti konstitucinius Rusijos Aukščiausiojo Teismo, Aukščiausiojo Arbitražo ir kitų federalinių teismų įstatymus. Tuo tarpu Prancūzijoje organiniais įstatymais (be Konstitucinės Tarybos statuso) taip pat yra reguliuojama Aukštojo Teisingumo Teismo (*La Haute Cour de Justice*), Aukštosios Teismų tarybos (*Le Conseil Supérieur de la Magistrature*) ir quasi teisminio organo Ekonominės ir socialinės tarybos kompetencija.

⁶³ T. RENOUX. *Le Conseil Constitutionnel et l'autorité judiciaire*. Economica. 1984. P. 47.

Tuo tarpu ombudsmeno institucijos reguliavimo „pakėlimas“ į organinį lygį galėtų būti aiškinamas šios institucijos tiesioginiu santykiu su žmogaus teisių užtikrinimu. Simboliška, kad Ispanijoje ir Rusijoje po autoritarinių ir totalitarinių režimų patirties ombudsmeno institucijos reguliavimas pavestas organiniams, o ne paprastiesiems įstatymams.

Vyriausybės organinis statusas Rusijoje (Charles de Gaulle Konstitucijos pavyzdžiu) galėtų būti paaiškinamas steigiamosios valdžios (1993 m. Konstitucijos rengimo metu) noru apsaugoti vykdomosios valdžios galias nuo galimos Parlamento intervencijos į šią sritį ir nuo galimo valdžios svertų pakeitimo jo naudai, pasinaudojant paprastųjų įstatymų leidybos mechanizmu.

(ii) Valstybės pareigūnų statusas

Ši „organinė sritis“ galėtų būti klasifikuojama taip:

- konstitucinių teismų teisėjų statusas (Prancūzijos Konstitucijos 57 str., Italijos – 137 str., Ispanijos – 165 str.);
- teisėjų statusas (Prancūzijos Konstitucijos 64 str., Ispanijos – 122 str.);
- parlamento ir vyriausybės narių statusas (Prancūzijos Konstitucijos 23, 25, 27 straipsniai).

Teisėjų organinis statusas į Prancūzijos Konstitucijos projekto tekstą buvo įtrauktas paskutiniu momentu vieno Konstitucinio komiteto nario pasiūlymu, motyvuojant teisėjų statuso svarbą⁶⁴. Bet aišku, kad šios pataisos *raison d'être* buvo jau minėtas teismų nepriklausomumo principo įtvirtinimas⁶⁵. Panašiai galėtų būti paaiškintas ir Konstitucinio Teismo teisėjų statuso organinis reguliavimas.

Štai kokius parlamentarų ir ministrų organinio statuso klausimus reguliuoja Prancūzijos Konstitucija:

- ministro mandato pakeitimas nesuderinamumo atveju (23 str.);

⁶⁴ Ši pataisa buvo įtraukta tik 1958 m. rugpjūčio 5 d. Žr.: T. RENOUX. Op. cit.

⁶⁵ Remiantis Konstitucinės Tarybos jurisprudencija, įstatymų leidėjas turi garantuoti ne tik teismų nepriklausomumą, bet ir teisėjų lygybės principą (Nut. Nr. 93-336 DC). Visi Prancūzijos Konstitucinės Tarybos sprendimai – www.conseil-constitutionnel.fr.

- parlamentarų mandato nesuderinamumas, jų renkamumo sąlygos ir trukmė (25 str.);
- parlamentarų balsų delegavimas (27 str.).

Komentuojant priežastis, paskatinusias Konstitucijos rengėjus šiuos klausimus pavesti organinių įstatymų reguliavimo sričiai, reikia pasakyti, kad visų pirma tai turėtų būti vertinama kaip kompromiso tiek tarp pačių Konstitucinio konsultacinio komiteto narių, tiek tarp pastarųjų ir Vyriausybės, pasekmė⁶⁶.

(iii) Rinkimų įstatymai ir referendumas

Rinkimų įstatymai kai kuriose valstybėse taip pat kartais turi organinį statusą. Kaip konstitucijos blanketinės nuorodos į organinių įstatymų priėmimą pavyzdį galima pateikti Prancūzijos Konstitucijos 6 straipsnį (Prezidento rinkimų būdas), Ispanijos Konstitucijos 69(2) straipsnį (Senato rinkimai), Portugalijos Konstitucijos 167 straipsnį, kuriame nustatyta, kad organiniu įstatymu turi būti reguliuojami visi „rinkimai į valstybės institucijas“. Prancūzijos rinkimų kodeksas taip pat turi „organinių“ straipsnių, priimtų įgyvendinant Konstitucijos 25 straipsnio reikalavimus⁶⁷. Ispanijos Konstitucijos 81(1) straipsnis, apibrėžiantis organinių įstatymų reguliavimo sritį, taip pat kalba apie visuotinių rinkimų režimą (*régimen electoral general*).

Prancūzijoje Konstitucijos kūrėjai „organinių“ tam tikrų rinkimų nuostatų statusą įvedė dėl jau minėto siekio išsaugoti nustatytą konstitucinį valdžių santykį (pvz., apriboti Parlamento galias keisti Prezidento rinkimų būdą), o Ispanijos atveju tai galėtų būti paaiškinta taip pat ir rinkimų teisės santykiu su žmogaus teisėmis bei tuo, kad

⁶⁶ A. BERRAMDANE. Cit. str. P. 724.

⁶⁷ Prancūzijos rinkimų kodeksas yra „paprastųjų“ ir „organinių“ nuostatų rinkinys ar mišinys. Remiantis Konstitucijos 34 straipsnio 3 dalimi, Parlamento rinkimų režimo nustatymas yra reglamentuojamas paprastųjų įstatymų, tačiau remiantis 25 straipsniu kai kurie rinkimų aspektai (pvz., parlamentarų įgaliojimų trukmė, renkamumo ir nerenkamumo sąlygos ir pan.) turi būti nustatyti organiniu įstatymu pagal ypatingą procedūrą. Straipsniai, turintys organinį pobūdį, paprastai yra atitinkamai pažymėti: pvz., „Article LO 227-1“ (LO – „organinis įstatymas“). Beje, Ispanijos baudžiamasis kodeksas taip pat turi „paprastųjų“ ir „organinių“ nuostatų. Teisybės dėlei reikėtų priminti, jog Prancūzijos rinkimų įstatymų „organinis“ statusas yra tam tikra tradicija, siekianti 1849 m. ir 1875 m. organinius rinkimų įstatymus.

aukštųjų parlamento rūmų formavimas tiesiogiai susijęs su *organiniu* regionų statusu.

Taigi ši organinių įstatymų sritis yra tiesiogiai susijusi su įstatymų leidybos iniciatyva ir referendumo įstatymais. Pavyzdžiui, Italijos Konstitucijos 71(1) straipsnis numato, jog, be Vyriausybės ir parlamentarų, įstatymų iniciatyvos teisę turi ir institucijos, numatytos konstitucinio įstatymo⁶⁸. Ispanijos Konstitucijos 87(3) straipsnis teigia, jog organinis įstatymas nustato tautos iniciatyvos formą ir įgyvendinimo būdus, o 92(3) straipsnis – kad organinis įstatymas reguliuoja referendumo formas ir sąlygas. Portugalijos Konstitucijos 167 straipsnyje numatyta, kad organinis įstatymas nustato „referendumo režimą“. Rusijos Konstitucijos 84 straipsnis numato Prezidento teisę skelbti referendumą, remiantis federaliniu konstituciniu įstatymu⁶⁹.

(iv) Regionų ir kitų administracinių teritorinių vienetų statusas

Po Antrojo pasaulinio karo Europos valstybės dar nebuvo pribrendusios imtis platesnio masto decentralizacijos. Tačiau savo Konstitucijų tekstuose jos norėjo parodyti kai kuriuos decentralizacijos elementus.

Italijos 1947 m. Konstitucija penkiems istoriniams regionams (išvardintiems 116 straipsnyje) bent teoriškai suteikė autonomijos statusą⁷⁰. Konstitucijos 117 straipsnis numatė, kad konstitucinis įstatymas gali papildyti Konstitucijoje suformuluotą regionų kompetenciją⁷¹, o pagal 132 straipsnį konstituciniu įstatymu galima būtų reguliuoti kelių regionų susijungimą ar naujų susiformavimą.

Šis „organinis“ Italijos regionų reguliavimas buvo pritaikytas ir Ispanijos Konstitucijoje po Franco režimo žlugimo. Visų pirma Ispanijos Konstitucijos 81(1) straipsnis į organinių įstatymų regulia-

⁶⁸ Tačiau dėl šios nuostatos konstitucinis įstatymas priimtas nebuvo.

⁶⁹ Ši Rusijos Konstitucijos nuostata tam tikra prasme yra „kontroversinio“ Prancūzijos Konstitucijos 11 straipsnio atitikmuo.

⁷⁰ Realī decentralizacija, remiantis šiuo ir kitais Italijos Konstitucijos straipsniais, čia buvo pradėta tik XX a. aštuntąjį dešimtmetį. Žr.: Robert D. PUTNAM. Op. cit., p. 37.

⁷¹ Ši Italijos Konstitucijos nuostata, pagal kurią konstitucinis įstatymas gali papildyti pačią Konstituciją, niekada nebuvo įgyvendinta. Panašios prigimties nuostata, kuri taip pat niekada nebuvo įgyvendinta, suformuluota ir Prancūzijos Konstitucijos 34 straipsnio 7 dalyje.

vimo sferą įtraukia *regionų statusus*. 144 straipsnis suteikia organinių statusą specialioms autonominiams regionams. Remiantis 147(3) straipsniu, autonominių regionų statusas gali būti keičiamas tik organiniu įstatymu; organiniu įstatymu taip pat yra reguliuojamos šių regionų finansinės funkcijos ir politika (148, 149, 157 straipsniai). Remiantis 141(1) straipsniu, net provincijos ribų pakeitimas turi būti įformintas organiniu įstatymu. Panaši nuostata numatyta ir Čekijos Konstitucijos 100(3) straipsnyje, kuris teigia, jog aukštesnieji administraciniai teritoriniai vienetai gali būti įsteigti ar panaikinti tik konstituciniu įstatymu⁷².

1993 m. Rusijos Konstitucija teigia, jog įstojimas į Rusijos Federaciją, naujo federacinio subjekto susikūrimas bei jo statuso pakeitimas yra galimas tik federaliniu konstituciniu įstatymu. Šios nuostatos tam tikra prasme yra panašios į Prancūzijos Konstitucijos nuostatas, reguliuojančias Bendrijos ar Sandraugos (*Communauté*) Tarybos, Senato ir Arbitražo veiklą (82, 83, 84 str.)⁷³.

Visi šie pavyzdžiai akivaizdžiai rodo, jog valstybės administracinė teritorinė sąranga (federacinėse valstybėse – ir federacijos subjektai) įvairių valstybių Konstitucijų yra traktuojama kaip vienas iš svarbiausių valstybės elementų. Kitas šios rūšies organinio statuso suteikimo pagrindas galėtų būti valstybės valdžios decentralizavimo politika, kuri taip pat yra laikoma labai svarbia šiuolaikinės demokratijos sąlyga.

(v) Žmogaus teisės

Ispanijos Konstitucijos 81(1) straipsnis teigia, jog viena iš organinių įstatymų rūšių yra žmogaus (fundamentalios) teisės ir laisvės (*los derechos fundamentales y de las libertades publicas*). Remdamasis šia konstitucine nuostata, patvirtinęs Ispanijos 1978 m. Konstituciją Parlamentas priėmė šiuos organinius įstatymus: Baudžiamąjį kodeksą, Religinės laisvės organinį įstatymą, Asmens duomenų apsaugos

⁷² *Czech Constitution*. Trade links. Prague. 1996.

⁷³ Bendrija (Sandrauga) buvo numatyta kaip federacinio pobūdžio valstybių (buvusių Prancūzijos kolonijų) sąjunga, t. y. kaip tam tikras *British Commonwealth* atitikmuo. Tačiau nors iš pradžių progresyviai vystėsi, šiuo metu ji praktiškai nustojo egzistavusi.

organinį įstatymą, *habeas corpus* procedūros organinį įstatymą, Asmens garbės ir orumo bei šeimos apsaugos organinį įstatymą ir kt.

Kaip jau buvo minėta, žmogaus teisių sritis į organinių įstatymų reguliavimo sferą buvo įtraukta greičiausiai dėl F. Franco režimo pamokų. Įdomu, kad ši organinių įstatymų reguliavimo sritis yra grynai „ispaniška“, nes kitų valstybių konstitucijos šios nuostatos neturi (išskyrus Rusijos Ombudsmeno įstatymą, kuris tam tikra prasme atitinka šią sritį). Taip pat čia reikia paminėti, kad Austrijoje (panašiai kaip ir Ispanijoje) *Europos Žmogaus teisių ir laisvių apsaugos konvencija* ratifikuota ne paprastuoju, o konstituciniu (organiniu) įstatymu⁷⁴.

(vi) Kitos organinių įstatymų reguliavimo sritys

Paprastai organinių įstatymų reguliavimo sfera yra nurodyta Konstitucijos tekste. Pavyzdžiui, Ispanijos Konstitucijos 81(2) straipsnis teigia, jog „organiniai įstatymai reguliuoja žmogaus teises ir laisves, regionų statutų patvirtinimą, visuotinius rinkimus ir kitus klausimus, numatytus Konstitucijoje“. Rusijos Konstitucijos 108(1) straipsnis teigia, jog federaliniai konstituciniai įstatymai priimami dėl klausimų, numatytų Konstitucijoje. Portugalijos Konstitucijos 167 ir 169 straipsniai nurodo, kad organiniai įstatymai turi reguliuoti: rinkimus į valstybės institucijas, referendumo režimą, Konstitucinio Teismo darbo organizavimą, krašto apsaugą ir nepaprastąją padėtį. Prancūzijos Konstitucijos 46(1) straipsnis juos apibūdina kaip „įstatymus, kuriems Konstitucija suteikia organinių įstatymų pobūdį“ (*les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de lois organiques*). Prancūzijos Konstitucinė Taryba savo nutarimuose taip pat yra patvirtinusi, jog organiniai įstatymai gali reguliuoti tik tuos klausimus, kuriems organinį statusą suteikia Konstitucija⁷⁵.

Vis dėlto tam tikrus Prancūzijos organinius įstatymus sunku priskirti kuriai nors jau minėtai reguliavimo sričiai. Pavyzdžiui, Prancūzijos Konstitucijos 13(4) ir 34(7) straipsniai yra suformuluoti taip, tarsi organiniai įstatymai, paminėti šiuose straipsniuose, galėtų

⁷⁴ Žr.: *Конституции государств Европейского Союза*. ИНФРА, Москва, 1997. P. 6.

⁷⁵ Nut. Nr. 87-234 DC.

papildyti pačius Konstitucijos straipsnius⁷⁶. Visų pirma reikia pasakyti, kad Prancūzijos teisės mokslas tokią formuluotę laiko ydinga, nes šiuo atveju organiniais įstatymais galima būtų išplėsti Konstitucijos reguliavimo objektą. O tai yra tik Konstitucijos pataisų prerogatyva. Antra, minėtų straipsnių formuluotės rodo tam tikrą Konstitucijos nuostatų nenuoseklumą. Trečia, šios nuostatos rodo, kaip nelengva Konstitucijos tekste aiškiai ir nedviprasmiškai suformuluoti organinių įstatymų reguliavimo sritį. Prancūzų teisinėje literatūroje šių dviejų Konstitucijos straipsnių reguliavimo sritis yra apibrėžiama kaip „Konstitucijos papildymas“⁷⁷. Šią organinių įstatymų reguliavimo sferos nenuoseklumą galima būtų paaiškinti kaip įvairių Konstitucijos rengimo grupių skirtingų interesų nesuderinimo rezultata⁷⁸.

Įdomu pastebėti, kad Rusijos Konstitucija, be jau minėtų nuorodų, turi nuorodas į federalinius konstitucinius įstatymus dėl Nepaprastosios padėties (56 str.), Valstybinės vėliavos, herbo ir himno (70 str.), Konstitucinės Asamblėjos (135 str.)⁷⁹. Šių nuostatų „pakėlimo į organinį lygmenį“ argumentai galėtų būti įvairūs. Nepaprastosios padėties atveju yra apribojamos tam tikros žmogaus teisės ir laisvės, todėl logiška, kad Konstitucijos rengėjai šią reguliavimo sritį

⁷⁶ Konstitucijos 13 straipsnio 4 dalies nuostata teigia, jog organinis įstatymas nustato ir kitus Vyriausybės skiriamus pareigūnus, nei tai numatyta šio Konstitucijos straipsnio 3 dalyje. 34 straipsnio 7 dalis teigia, jog organinis įstatymas gali papildyti ir detalizuoti šiame straipsnyje nurodytą įstatymo (loi) reguliavimo sferą. Kaip jau buvo minėta, tokie organiniai įstatymai niekada nebuvo priimti.

⁷⁷ Žr., pvz.: J.-P. CAMBY. *La loi organique dans la Constitution de 1958*. Revue de droit public. 1989(5), p. 1407. Čia teisybės dėlei reikėtų pastebėti, jog kai kurie organiniai ordonansai (*ordonnances organiques*; apie juos bus kalbama vėliau) išplėstė Konstitucijoje numatytą organinę reguliavimo sritį net be konkrečios nuorodos Konstitucijos tekste apie papildymą ar detalizavimą (kaip tai suformuluota 13 ir 34 straipsniuose). Štai, pavyzdžiui, Konstitucijos 57 straipsnio blanketinėje nuorodoje paminėto organinio įstatymo reguliavimo sritis turėtų apimti tik nesuderinamumą su Konstitucinės Tarybos narių pareigomis. Tačiau konkretus ordonansas reguliuoja taip pat jų funkcijas, pareigas ir atsakomybę.

⁷⁸ Žr.: A. BERRAMDANE. Op. cit., p. 723.

⁷⁹ Pagal Rusijos Konstitucijos 135(2) straipsnį konstitucinis įstatymas turi nustatyti Konstitucinės Asamblėjos (*Konstitucionnoje sobranije*) sušaukimo procedūrą. Pagal Konstituciją ši Asamblėja gali būti šaukiama dėl Konstitucijos 1, 2 bei 9 skyrių („Konstitucinė santvarka“, „Žmogaus teisės“, „Konstitucijos keitimas“) keitimo, todėl tam tikra prasme ji atitinka JAV Konventą (*Convention*) ar Prancūzijos Kongresą (*Congrès*).

norėjo labiau apsaugoti. Valstybės simboliai yra esminiai valstybės funkcionavimo atributai, todėl jų „aukštesnis“ reguliavimas taip pat yra suprantamas. Abejonių šiek tiek kelia Rusijos Konstitucijos 135 straipsnio nuostatos, kad konstituciniam įstatymui yra pavedama nustatyti Konstitucinės Asamblėjos sušaukimo sąlygas. Ši reguliavimo sritis galėtų būti vertinama kaip išskirtinai konstitucinė. Taigi matome, kad ir šioje Konstitucijoje nepavyko visiškai išvengti nenuoseklumų apibrėžiant „organinę“ reguliavimo sritį.

Įdomus yra Italijos konstitucinių įstatymų pavyzdys. Italijos Konstitucijos 138(1) straipsnis „konstituciniais įstatymais“ vadina dvi šių įstatymų rūšis: 1) Konstitucijos pataisas ir 2) „kitus konstitucinius įstatymus“ (it. *altre leggi costituzionali*). Italijos Konstitucija turi tik 6 nuorodas į (*kitus*) konstitucinius įstatymus: 71 str. (įstatymų leidybos iniciatyvos organai), 96 str. (apkaltos procedūra); 116, 117, 132 str. (regionų statusas) ir 137 str. (Konstitucinio Teismo kompetencija ir jo teisėjų statusas). Nors šių (*kitų*) konstitucinių įstatymų priėmimo procedūra yra lygiai tokia pat, kaip ir Konstitucijos pataisų (absoliuti abiejų rūmų dauguma su dvigubu votumu arba referendumas), tačiau dėl savo reguliavimo objekto jie turėtų būti vertinami panašiai kaip ir Prancūzijos (ar Ispanijos) organiniai įstatymai. Tačiau ne tik tuo ypatingi Italijos *leggi costituzionali*. 138 Konstitucijos straipsnio apie „*kitus*“ konstitucinius įstatymus formuluotė Italijos konstitucinės teisės teorijai ir praktikai leido pritarti, kad „kiti konstituciniai įstatymai“ reiškia ne tik paminėtuosius Konstitucijos tekste (organinių įstatymų atitikmuo), bet ir *kitus*, kuriems politinė valdžia šį statusą suteikia dėl ypatingos jų valstybinės reikšmės⁸⁰. Šių „kitų konstitucinių įstatymų“ (neturinčių blanketinės nuorodos Konstitucijos tekste) pavyzdžiai galėtų būti 1967 m. sausio 24 d. konstitucinis įstatymas „*Dėl genocidu kaltinamų asmenų ekstradicijos*“ ar 1997 m. sausio 24 d. konstitucinis įstatymas „*Dėl Konstitucinės reformos komiteto įsteigimo*“.

Panašūs yra ir Austrijos konstituciniai įstatymai. Čia taip pat konstituciniais įstatymais yra vadinamos tiek Konstitucijos pataisos, tiek įstatymai, nurodyti blanketinėje Konstitucijos nuorodoje (pvz., 13 straipsnis: Federacijos ir žemių kompetencija mokesčių srityje reguliuojama Federaliniu konstituciniu įstatymu „Dėl finansų“), tiek

⁸⁰ Žr., pvz.: *Manuale di diritto pubblico*. Il Mulino, Bologna. 1984. P. 147.

kiti konstituciniai įstatymai. Tačiau čia dėl Konstitucijos lakoniškumo konstitucinių įstatymų atžvilgiu sunku būtų įžvelgti jų reguliavimo specifiką. Austrijoje konstitucinių įstatymų, kartu su paprastaisiais įstatymais, turinčiais konstitucines nuostatas, yra per 300⁸¹.

Kaip savotišką pavyzdį šiame kontekste galima būtų paminėti ir Lietuvos konstitucinius įstatymus pagal 1992 m. Konstitucijos 69 straipsnį, kuris nenurodo konstitucinių įstatymų reguliavimo srities ir kaip to tam tikrą substitutą įpareigoja Parlamentą patvirtinti šių įstatymų *sąrašą*. Vis dėlto, nežiūrėdamas Konstitucijos „tylėjimo“ šių įstatymų reguliavimo sferos atžvilgiu, Konstitucinis Teismas 1994 m. gruodžio 1 dienos nutarime pripažino Lietuvos konstitucinių įstatymų reguliavimo sferos specifiką⁸².

Iš visų šių pavyzdžių galime daryti išvadą, kad paprastai organinė reguliavimo sritis yra tiesiogiai numatyta ir apibrėžta pačios konstitucijos (steigiamosios valdžios). Todėl organinių įstatymų legitimumas kyla iš blanketinės konstitucijos nuorodos, kurią jie turi detalizuoti. Tačiau reikia pripažinti, kad įvairių valstybių konstitucijose nepavyko visiškai aiškiai ir nedviprasmiškai suformuluoti šių įstatymų reguliavimo sferą. Prancūzijos ir Rusijos konstitucijose šis vidinis nenuoseklumas atsiranda atitinkamai dėl 14 ir 34 (Prancūzijoje) bei 135 (Rusija) straipsnių, kurių tam tikros nuostatos „konkuruoja“ su Konstitucijos pataisomis. Tuo tarpu Italijos Konstitucijos 138 straipsnio formuluotės neaiškumas lėmė šios normos interpretavimą, leidusį Parlamentui išplėsti steigiamosios valdžios Konstitucijoje numatytą konstitucinių įstatymų „sąrašą“. Lietuvos Konstitucijoje suformuluotas šio sąrašo (bei šių įstatymų reguliavimo srities) nustatymo „delegavimas“ įstatymų leidybos organui turėtų būti vertinamas kaip vienas iš Konstitucijos teksto trūkumų, kurį vėliau detaliau nagrinėsime.

Gali kilti klausimas, ar organinių įstatymų reguliavimo sritis iš esmės objektyviai skiriasi nuo paprastųjų įstatymų reguliuojamų vi-

⁸¹ В.В. НЕВИНСКИЙ. Австрия. Вводная статья. In Конституции государств Европейского Союза. ИНФРА, Москва, 1997. Р. 5.

⁸² Aukštojo teismo nutarime teigiama, jog „minėta konstitucinių įstatymų priėmimo ir keitimo tvarka yra susijusi su ypatinga jų vieta teisės sistemoje bei specifiniais konstitucinių įstatymų normų santykiais su konstitucinėmis normomis“.

suomeninių santykių srities? Jau aptarėme, kad šių įstatymų reguliavimo sritis Konstitucijos yra atribota nuo paprastųjų įstatymų reguliavimo srities, o jų ribos yra saugomos konstitucinės priežiūros organų, tačiau ar galime įžvelgti šioje srityje kokį nors esminį objektų skirtumą? Vertėtų sutikti su J.-P. Camby nuomone, kad organinių įstatymų reguliavimo sritis yra specifinė (nes nuo paprastųjų įstatymų *domeno* atribota pačios Konstitucijos), tačiau šių įstatymų reguliavimo kompetencijos skirtumai yra sąlygiški, o ne esminiai⁸³. Pavyzdys – Prancūzijos rinkimų kodeksas, kurio kai kurios nuostatos yra „organinės“, o kai kurios kitos – „paprastosios“. Prezidento rinkimų būdas yra reguliuojamas organiniu įstatymu, o kitos nuostatos – paprastuoju įstatymu. Juolab kad referendumo organizavimas pagal Charles de Gaulle Konstituciją taip pat priskirtas paprastųjų įstatymų reguliavimo sričiai. Kitas pavyzdys galėtų būti Italija: konstitucinis įstatymas čia reguliuoja konstitucingumo kontrolės formas ir įgyvendinimo sąlygas bei Konstitucinio Teismo teisėjų nepriklausomumo garantijas, o paprastuoju įstatymu reguliuojami visi kiti klausimai, susiję su šio Teismo funkcionavimu ir jo suformavimu. Teiginio apie organinių ir paprastųjų įstatymų reguliavimo sričių esminio skirtumo nebuvimą išimtimi galėtų būti pripažinta tik Ispanijos Konstitucijos 81 straipsnio nuostata, kuri aiškiai ir nedviprasmiškai *žmogaus teisių* klausimus (kaip, beje, ir visuotinius rinkimus) priskiria išimtinai organinių įstatymų reguliavimo sričiai.

Apibendrinant šį skyrių galima būtų teigti, jog vis dėlto dažniausiai organinių įstatymų reguliavimo sfera yra apibrėžta blanketinėse nuorodose, suformuluotose atskiruose konstitucijos straipsniuose. Paprastai konstitucija nepateikia bendro organinių įstatymų reguliavimo srities apibrėžimo specialiaame straipsnyje, o suformuluoja tai atskiruose straipsniuose (išskyrus Ispaniją, Portugaliją ir kai kurias Lotynų Amerikos šalis). Šios blanketinės nuorodos dėl organinių įstatymų kompetencijos įvairių valstybių konstitucijose skiriasi ir priklauso nuo to, kokius klausimus steigiamoji valdžia, rengdama konstituciją, laikė tuo momentu svarbesniais ir norėjo šiuos klausimus labiau apsaugoti nuo dažno keitimo. Tačiau ši svarba gali būti

⁸³ „Le domaine organique est donc spécifique, mais [...] il n'est pas d'une essence différente de celle de la loi ordinaire.“ J.-P. CAMBY. Quarante ans de lois organiques. RDP. 1998. P. 1698.

vertinama tik kaip *ad hoc*, o ne objektyvi ir visuotinė, kuri mums leistų suformuluoti objektyvią organinių įstatymų sritį, tinkančią visoms valstybėms bet kuriuo metu. Todėl šių įstatymų sritį galėtume apibrėžti kaip *specifinę* ir *svarbią*, bet iš esmės nesiskiriančią nuo paprastųjų įstatymų reguliavimo srities (išskyrus minėtą Portugalijos ir Ispanijos pavyzdį).

4.

Organinių įstatymų priėmimo procedūra

Ypatinga organinių įstatymų priėmimo ir keitimo procedūra yra ant-rasis šių įstatymų apibūdinimo požymis. Įdomu panagrinėti šį klausimą remiantis įvairių valstybių pavyzdžiais, tačiau pagrindinis dėmesys šioje studijoje skiriamas Prancūzijos organiniams įstatymams, nes šių įstatymų priėmimo procedūra apima daugiausia konstitucinių reikalavimų ir rekvizitų.

Prancūzijos Konstitucijos 46 straipsnis numato 3 skirtingus organinių įstatymų procedūrinius rekvizitus:

- 1) 15 dienų laikotarpis nuo projekto pateikimo iki jo nagrinėjimo Parlamente (2 dalis);
- 2) absoliučios balsų daugumos Nacionalinėje Asamblėjoje reikalavimas, jei abejuose rūmuose nepavyksta pasiekti sutarimo (3 dalis); Senatas turi absoliučią veto teisę priimant organinius įstatymus, susijusius su jo statusu (4 dalis);
- 3) Konstitucinė Taryba privalomai tikrina kiekvieno organinio įstatymo konstitucingumą, ir tik po jos teigiamos išvados jis gali būti promulguojamas (5 dalis).

Pamėginkime detaliau panagrinėti kiekvieną iš šių procedūrinių reikalavimų, kartu pažvelgdami ir į kitų valstybių organinių įstatymų priėmimo procedūras.

(i) Organinių įstatymų priėmimas kvalifikuota balsų dauguma

Specialios balsų daugumos reikalavimas – labiausiai paplitęs organinių įstatymų procedūrinis rekvizitas įvairiose valstybėse. Visų pirma reikia pasakyti, kad dažnai organinių įstatymų priėmimas yra sudė-

tingesnis už paprastųjų įstatymų priėmimo procedūrą, bet mažiau sudėtingas nei pritarimas Konstitucijos pataisoms. Jau buvo minėta, kad iki Prancūzijos V Respublikos atsiradimo organiniai įstatymai (pvz., 1849, 1875 ar 1946 m. organiniai įstatymai) buvo tokiais laikomi tik dėl jų „organinės“ reguliavimo srities. Jų priėmimo procedūra ir teisinis statusas buvo toks pat, kaip ir paprastųjų įstatymų⁸⁴. Ir tik 1958 m. Konstitucijoje generolas Charles de Gaulle įvedė sudėtingesnę organinių įstatymų priėmimo procedūrą, kuri turėjo užtikrinti naujo konstitucinio ir politinio jėgų balanso stabilumą.

Reikia pasakyti, kad lyginamosios teisėtyros požiūriu Prancūzijos organinių įstatymų priėmimo specialios balsų daugumos reikalavimas yra pats mažiausias. Absoliuti balsų dauguma žemuosiuose rūmuose yra reikalaujama tik abejų rūmų nesutarimo dėl projekto atveju. Įdomu pastebėti, kad dažniausiai organiniai įstatymai Prancūzijoje yra priimami remiantis paprastųjų įstatymų priėmimo procedūra⁸⁵. Šį fenomeną reikėtų aiškinti visų pirma ne plačiu politiniu sutarimu dėl organinių įstatymų nuostatų, o tuo, kad čia dažnai abejų rūmų politinė dauguma sutampa, o kai nesutampa, Nacionalinė Asamblėja iš anksto stengiasi kiek įmanoma suderinti šių įstatymų nuostatas su oponentais. Be to, kai kada tam tikrus galimus politiška „aštrius“ organinių įstatymų keitimo siūlymus čia riboja ir žinojimas, kad šis pasiūlymas turės pereiti privalomos konstitucinės kontrolės filtrą. Vis dėlto Konstitucinė Taryba niekada nesivaržė nekonstituciniais paskelbti organinius įstatymus, neatitinkančius vien tik *procedūrinių* priėmimo reikalavimų, numatytų Konstitucijoje⁸⁶.

⁸⁴ Galima būtų sakyti, kad *Prancūzijos organiniai įstatymai* iki V Respublikos turėjo panašų statusą kaip *Britanijos konstituciniai įstatymai*.

⁸⁵ Iki 1998 m. pabaigos Nacionalinė Asamblėja absoliučią balsų daugumą (tai yra sudėtingesnę nei dėl paprastųjų įstatymų priėmimo procedūrą) organiniams įstatymams priimti naudojo tik 4 kartus. J.-P. CAMBY. *Quarante ans de lois organiques*. RDP. 1998/5, p. 1689. Organiniais įstatymais čia dažniausiai vadinamos organinių įstatymų pataisos, nes beveik visos „organinės nuostatos“ Prancūzijoje buvo priimtos per 1958–1959 m. pereinamąjį laikotarpį kaip „organiniai ordonansai“, remiantis Konstitucijos 92 straipsniu.

⁸⁶ Pvz., Nut. Nr. 89-263 DC. Šiame nutarime Konstitucinė Taryba teigė, jog absoliučios balsų daugumos reikalavimo (formos) nesilaikymas organinio įstatymo priėmimo metu yra esminis Konstitucijos pažeidimas, ir Konstitucinė Taryba net netikrins šio įstatymo turinio.

Panašūs organinių įstatymų priėmimo specialios balsų daugumos reikalavimai yra ir Ispanijoje. Ispanijos Konstitucijos 81 straipsnis taip pat reikalauja žemųjų rūmų (Kongreso) absoliučios balsų daugumos, priimant organinius įstatymus, bet šis reikalavimas čia yra taikomas visais atvejais, o ne tik tais, kai nepasiekiamas sutarimas tarp abiejų rūmų (kaip yra Prancūzijoje). Antai Venesueloje absoliučios balsų daugumos reikalavimas šiems įstatymams yra taikomas net abejiems rūmams⁸⁷.

Vienas iš didžiausių reikalavimų šiems įstatymams priimti yra įtvirtintas Italijos Konstitucijoje; procedūriniai reikalavimai čia yra lygiai tokie pat kaip ir reikalavimai Konstitucijos pataisoms. Jau anksčiau buvo minėta, kad Italijos Konstitucijos 138 straipsnis kalba apie „Konstitucijos pataisas ir kitus konstitucinius įstatymus“⁸⁸. Štai, pavyzdžiui, norint įgyvendinti Konstitucijos 137(1) straipsnio blanketinę nuorodą ir priimti konstitucinį įstatymą „Dėl Konstitucinio Teismo statuso“, šį įstatymą reikėjo priimti dvigubu votumu absoliučia abiejų rūmų balsų dauguma. Negana to, remiantis minėtu straipsniu, šio įstatymo priėmimui galima buvo reikalauti net referendumo, jei antro balsavimo metu jis būtų buvęs priimtas mažesne nei 2/3 abiejų rūmų balsų dauguma. Austrijoje, nors blanketiniai ir kiti konstituciniai įstatymai taip pat priimami pagal tokią pat procedūrą kaip ir Konstitucijos pataisos, šiems įstatymams nėra keliami dideli reikalavimai: nors reikia 2/3 žemųjų rūmų narių balsų, tačiau reikalaujama tik didesnio nei pusė šių narių kvoromo.

Rusijoje konstitucinių įstatymų priėmimo procedūroms taip pat keliami labai dideli reikalavimai. Remiantis 108(2) straipsniu, jie laikomi priimtais, jei už juos balsavo ne mažiau kaip du trečdaliai žemųjų rūmų ir trys ketvirtadaliai aukštųjų rūmų⁸⁹.

⁸⁷ T.-R. FERNANDEZ RODRIGUEZ. *Las leyes organicas y el bloque de la constitucionalidad*. Civitas. 1981. P. 43.

⁸⁸ Ankstesniuose skyriuose minėta, kad Italijos „kiti konstituciniai įstatymai“ dėl jų reguliavimo srities ir blanketinės nuorodos Konstitucijoje galėtų būti vertinami kaip turintys panašų teisinį statusą su Prancūzijos organiniais įstatymais, nežiūrint į jų terminologinius skirtumus. Tačiau, žinoma, jie ypatingi tuo, kad pagal priėmimo formą yra tokie pat kaip ir Konstitucijos pataisos.

⁸⁹ Norint pakeisti Rusijos Konstituciją, dar būtina gauti dviejų trečdalių Federacijos subjektų pritarimą arba sušaukti Konstitucinę Asamblėją (*Sobranije*).

Čekijoje (panašiai kaip ir Lietuvoje) konstituciniai įstatymai turi būti priimti ne mažesne kaip 3/5 abiejų rūmų parlamentarų balsų dauguma.

Iš visų šių pavyzdžių matome, kad specialios balsų daugumos reikalavimas (nuo Prancūzijos „švelnių“ *lois organiques* iki Rusijos „sudėtingų“ *федеральные конституционные законы*) yra labiausiai paplitęs ir kartu vienintelis bendras formalus nagrinėjamų įstatymų rekvizitas.

Reikėtų aptarti dar vieną Prancūzijos 46 straipsnio procedūrinį reikalavimą dėl organinių įstatymų priėmimo – tai absoliutaus veto suteikimą Senatui, priimant organinius įstatymus dėl susijusių su aukštaisiais rūmais klausimų. Konstitucinė Taryba savo sprendimuose išaiškino, kad terminas „susiję su Senatu“ nereiškia tų atvejų, kai priimami įstatymai netiesiogiai susiję su Senatu ar jo nariais. Pavyzdžiui, jei organiniu įstatymu yra padidinamas Nacionalinės Asamblėjos deputatų skaičius, o tai savo ruožtu kiek sumenkina Senato padėtį Kongrese, kuris, remiantis Konstitucijos 92 straipsniu, iš abiejų rūmų gali būti sudaromas Konstitucijai pakeisti, tai toks organinis įstatymas pagal Konstitucinę Tarybą nėra „susijęs su Senatu“ Konstitucijos 46 straipsnio 4 dalies prasme⁹⁰.

Pažymėtina, jog išskirtinė Senato absoliutaus veto teisė sprendžiant klausimus, „susijusius su Senatu“, buvo praplėsta Konstitucijos pataisoje, kuri dabar egzistuoja kaip 88-3 Konstitucijos straipsnis ir kurios įgyvendinimą taip pat pavesta detalizuoti *organiniam įstatymui*. Šio straipsnio nuostatos nėra tiesiogiai „susijusios su Senatu“ Konstitucijos 46 straipsnio prasme. Jos suteikia Europos Sąjungos piliečiams teisę rinkti ir būti renkamiems municipaliniuose rinkimuose. Tačiau Prancūzijoje municipalinės tarybos nariai dalyvauja senatorių rinkimų rinkimuose. Nors į šią Konstitucijos pataisą buvo įtraukta nuostata, draudžianti Europos Sąjungos (bet ne Prancūzijos) piliečiams rinkti senatorių rinkikus bei pačius senatorius (taip eliminavo užsieniečių galimybę lemti senatorių rinkimus), tačiau Senatas keičiant Konstituciją išsireikalavo, kad šį straipsnį detalizuojančiam organiniam įstatymui priimti būtų pritaikyta 46 straipsnio 3 dalies formulė, suteikianti jam veto teisę.

⁹⁰ Nut. Nr. 85-195 DC.

(ii) „Apmatymo“ laikotarpis nuo projekto pateikimo iki jo nagrinėjimo Parlamente

Kitas svarbus procedūrinis organinių įstatymų priėmimo Prancūzijoje rekvizitas yra tam tikro laikotarpio „apmatymams“ (pranc. *réflexion*) reikalavimas prieš pradėdant svarstyti projektą Parlamente. Remiantis 46(2) straipsniu, organinio įstatymo projektas gali būti svarstomas ir dėl jo balsuojama tik praėjus penkiolikai dienų nuo jo pateikimo (*dépot*). Nacionalinės Asamblėjos Reglamento 127(5) straipsnis teigia, kad skubos tvarka negali būti taikoma priimant organinius įstatymus⁹¹.

„Apmatymo“ reikalavimas yra dalis organinių įstatymų „kietumo“ koncepcijos, kurią į Prancūzijos teisinę sistemą įdiegė V Respublikos steigiamoji valdžia; toks reikalavimas nesuformuluotas ne tik dėl paprastųjų įstatymų, bet net dėl Konstitucijos pataisų. Vienas iš Konstitucijos rengėjų p. Debré šio reikalavimo *ratio* aiškino kaip norą užtikrinti didesnę politinės sistemos stabilumą⁹².

Konstitucijos teksto formuluotė „penkiolikos dienų termino po [projekto] pateikimo pasibaigimas“ (*l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt*) nėra pakankamai aiški – ar penkiolikos dienų terminą reikia pradėti skaičiuoti nuo projekto registravimo sekretariate dienos, ar nuo jo viešo paskelbimo Asamblėjos posėdyje. Nors logikos ir analogijos taikymo požiūriu reikėtų pasisakyti už antrąjį išaiškinimą⁹³, tačiau Konstitucinės Tarybos interpretacija šiuo klausimu galėtų būti apibūdinta kaip pernelyg formalistiška, nes Konstitucinė Taryba laikosi nuomonės, jog šis terminas gali būti skaičiuojamas jau nuo projekto užregistravimo dienos⁹⁴. Konstitucinė Taryba kol kas nėra paskelbusi organinio įstatymo nekonstituciniu tik dėl minėto termino praleidimo. Šis „švelnus“ konstitucinės priežiūros

⁹¹ *Règlement de l'Assemblée Nationale*. Imprimé par la Société Nouvelle des Librairies-Imprimeries Réunies. 1994. Paris.

⁹² H. AMIEL. *Les lois organiques*. Revue du droit public. LGDJ. 1984(2). P. 432.

⁹³ Nacionalinės Asamblėjos Reglamento 81(3) straipsnis (reglamentuojantis paprastųjų įstatymų leidybos procesą) teigia, kad visi projektai turi būti viešai paskelbti (*le dépôt est annoncé en séance publique*).

⁹⁴ J.-P. BERARDO. Op. cit., p. 100. Konstitucinė Taryba savo sprendime Nr. 91-301 taip pat išaiškino, jog organinio įstatymo projekto, pateikto tarp Parlamento sesijų, terminas turi būti skaičiuojamas pradėdant nuo naujos sesijos pirmosios dienos.

institucijos požiūris į minėtą rekvizitą gali būti aiškinamas tuo, kad Konstitucinė Taryba įstatymų leidybos procesą (ypač įstatymų rengimo stadiją) ir su juo susijusius procedūrinius reikalavimus laiko Parlamento diskrecijos objektu ir vengia į tai pernelyg šiurkščiai kištis, nenorėdama sukelti tradicinės valdžių padalijimo principo sampratos krizės. Žinoma, įdomu, ar ateityje šis „švelnus“ Konstitucinės Tarybos požiūris minėtu klausimu pasikeis, ar šis organas ir toliau tradiciškai vengs savo sprendimuose nuodugniau nagrinėti Parlamento legislatyvinio proceso atitikimą Konstitucijoje suformuluotiems reikalavimams.

(iii) Privaloma organinių įstatymų konstitucingumo kontrolė

Šis organinių įstatymų priėmimo reikalavimas yra griežčiausias iš visų, numatytų Konstitucijos 46 straipsnyje. Jis taip pat grynai „prancūziškas“, jokioje kitoje valstybėje tokio nėra. Kaip jau minėta, 1958 m. Konstitucija, sukurdamą naują valdymo formą – *parlementarisme rationalisé*, įkūrė du naujus institutus – naujos politinės sistemos apsaugos garantus prieš „visagalią“ Parlamentą: Konstitucinę Tarybą ir organinius įstatymus⁹⁵.

Privaloma organinių įstatymų konstitucinė kontrolė⁹⁶ šioje Konstitucijoje yra numatyta dviejuose straipsniuose: 46-tame (skirtame organiniams įstatymams) ir 61 straipsnio 2 dalyje (straipsnis skirtas Konstitucinei Tarybai). Po Ministro Pirmininko rašto Konstitucinei Tarybai, kuriam nereikalinga jokia argumentacija (skirtingai nei 61 straipsnio 2 dalies atveju), Konstitucinė Taryba turi išnagrinėti visą organinio įstatymo tekstą ir priimti išvadą dėl jo atitikimo Konstitucijai⁹⁷. Pirmuose savo sprendimuose Konstitucinė Taryba pateikdavo tik bendro pobūdžio formuluotę, kad „visas organinis įstatymas yra priimtas remiantis Konstitucijos 46 straipsnio procedūra“, tačiau

⁹⁵ Žr.: F. LUCHAIRE. *Le Conseil Constitutionnel*. Economica. Paris. 1980. P. 112.

⁹⁶ Privaloma kontrolė šiuo atveju nereiškia „automatinės“ kontrolės. Pagal organinio ordonanso dėl Konstitucinės Tarybos 17 straipsnį „Parlamente priimti organiniai įstatymai Ministro Pirmininko yra pasiunčiami Konstitucinei Tarybai“. T. S. RENOUX, M. De VILLIERS. *Code constitutionnel*. Litec. 1994. P. 1025–1041.

⁹⁷ Remiantis jau minėto ordonanso 25 straipsniu, Konstitucinė Taryba turi vieno mėnesio laikotarpį išvadai pateikti. Skubos atveju šis terminas gali būti sutrumpintas iki 8 dienų.

vėliau ji „išsirašino“ sprendime atskirai pateikti savo vertinimus dėl kiekvieno įstatymo straipsnio⁹⁸. Jei tam tikra organinio įstatymo nuostata yra pripažįstama nekonstitucine (tačiau ji gali būti laikoma „atskiriama“ įstatymo dalimi), remdamasis minėto ordonanso 23 bei Konstitucijos 10 straipsniais, Prezidentas gali šį įstatymą paskelbti (promulguoti) be antikonstitucinės nuostatos arba reikalauti, kad Parlamentas svarstytų įstatymą iš naujo. Taigi galima sakyti, kad Konstitucinė Taryba atlikdama kontrolę tam tikra prasme dalyvauja organinių įstatymų rengimo procese (beje, kaip ir Prezidentas). Ši kontrolė taip pat priverčia (tiek tiesiogiai, tiek netiesiogiai) geriau parengti organinių įstatymų projektus. Šiuo atveju įdomu pastebėti ir tai, kad Konstitucinės Tarybos atliekama išankstinė privaloma organinių įstatymų kontrolė parodo, jog „teisė“ (šiuo atveju ir organiniai įstatymai) neegzistuoja vien tik abstrakčiai, kažkur „tenai“ (angl. *there*, kaip pasakytų kai kurie teisės realizmo ar prigimtinės teisės mokyklų atstovai), bet visų pirma turi būti suprantama kaip žmogiškoji kūryba ir interpretacija.

Šis kontrolės institutas tam tikra prasme lėmė dar vienos teisinės koncepcijos – „konstitucinių normų bloko“ idėjos (*bloc de constitutionnalité*) atsiradimą Prancūzijoje. Ten vyrauja nuomonė, jog organiniai įstatymai, neprieštaraujantys Konstitucijai, automatiškai įeina į konstitucinių normų bloką⁹⁹. Manychiau, taip yra ne tiek dėl jų privalomos konstitucingumo priežiūros, kiek dėl organinių ordonansų (*ordonnances organiques*), priimtų pereinamuoju laikotarpiu (1958–1959 metais), *quasi* konstitucinio statuso, remiantis Konstitucijos 92 straipsniu¹⁰⁰. Vienas iš argumentų, galintis patvirtinti šį teiginį, yra tas, kad pagal Konstitucijos 61 straipsnį abiejų rūmų proce-

⁹⁸ F. LUCHAIRE. *Lois organiques et Conseil Constitutionnel*. RDP. 1992/2. P. 391–392.

⁹⁹ H. AMIEL. Op. cit., p. 419.

¹⁰⁰ Tai ypač tinka 1959 m. sausio 2 d. organiniam ordonansui dėl finansinių įstatymų. Plačiau apie šį ordonansą žr.: J.-P. CAMBY. 1998. Op. cit., p. 1696–1697. Minėtas Konstitucijos straipsnis suteikė Vyriausybei teisę pereinamuoju laikotarpiu (per keturis mėnesius po Konstitucijos priėmimo) poįstatyminio pobūdžio aktais (ordonansais), turinčiais įstatymo galią, įsteigti visas būtinas institucijas, numatytas Konstitucijoje, ir imtis visų kitų legislatyvinų priemonių. Remdamasis šiuo straipsniu, generolas Charles de Gaulle priėmė 20 organinių ordonansų – dėl visų Konstitucijos blanketinių nuorodų į organinius įstatymus.

dūrų reglamentai taip pat turi „pereiti“ privalomos konstitucinės kontrolės „filtrą“, bet dėl šių aktų priskyrimo „konstituciniam blokui“ Prancūzijos teisės moksle neegzistuoja jokia teorija. Kita vertus, kartais galima išgirsti nuomonę, kad privalomos konstitucingumo kontrolės mechanizmas vis dėlto nulemia ypatingą šių įstatymų vietą teisės aktų hierarchijoje¹⁰¹.

Taigi Prancūzijos V Respublikos konstitucinėje praktikoje įvyko labai įdomus reiškinys: čia visos „organinės nuostatos“, remiantis Konstitucijos 92 straipsniu, buvo priimtos Charles de Gaulle Vyriausybės poįstatyminio pobūdžio aktais, „apeinant“ privalomos konstitucingumo kontrolės mechanizmą. Tačiau visgi pasibaigus pereinamajam laikotarpiui (1959 m. vasaris) iki 1998 m. Konstitucinė Taryba priėmė daugiau kaip aštuoniasdešimt sprendimų dėl organinių įstatymų, kuriais buvo keičiami ir papildomi minėti ordonansai¹⁰².

Reikia pasakyti, kad ypatinga organinių įstatymų priėmimo procedūra (ypač specialios balsų daugumos, griežtesnės nei dėl paprastųjų įstatymų, reikalavimas) yra vienas svarbiausių organinių įstatymų požymių, suteikiantis jiems ypatingą juridinį statusą teisinėje sistemoje. Prancūzija yra valstybė, kurioje organiniai įstatymai turi ne vieną, bet net tris skirtingus procedūrinius priėmimo reikalavimus. Tai gali pagerinti įstatymų leidybos kokybę bei sustiprinti valstybės politinį stabilumą. Įdomu pastebėti, kad konstitucingumo kontrolės institucija gali atlikti ne tik įstatymų turinio, bet ir jų priėmimo formos (procedūros) kontrolę, kas tradiciškai yra priskiriama įstatymų leidžiamosios valdžios diskrecijai¹⁰³.

¹⁰¹ H. AMIEL. Op. cit., p. 436.

¹⁰² J.-P. CAMBY. 1998. Op. cit. P. 1691.

¹⁰³ Lietuvos Konstitucijos 69 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad (paprastieji) įstatymai laikomi priimtais, jei už juos balsavo dauguma Seimo narių, dalyvaujančių posėdyje. Tačiau kol kas Lietuvos Konstitucinis Teismas savo nutarimuose nėra konstatavęs, ar jis tikrina šį nagrinėjamo įstatymo konstitucinį (nors ir *formalų*) reikalavimą. Panašus klausimas (tikrinti įstatymų priėmimo procedūrą) galėtų būti suformuluotas net ir bendrosios kompetencijos teismams, remiantis nuostata, kad Konstitucija yra tiesiogiai taikomas teisės aktas.

5.

Organinių įstatymų vieta teisės aktų hierarchijoje

Ypatingas organinių įstatymų instituto statusas teisės aktų hierarchijoje yra trečias esminis šių įstatymų požymis, skiriantis juos nuo paprastųjų įstatymų (bei nuo Konstitucijos pataisų). Nors šis požymis yra vienas iš svarbiausių, apibrėžiant organinių įstatymų specifiką, tačiau atsakymas į klausimą, kokia yra šių įstatymų vieta teisės aktų hierarchijoje, nėra vienareikšmis.

Organinių įstatymų institutą reikia priskirti prie teisės šaltinių, kurie vadinasi „Parlamento įstatymai“ arba „legislatyviniai aktai“. Jie negali būti priimami vykdomosios valdžios institucijų. Kita vertus, tai nėra ir steigiamojo pobūdžio aktai, apie kuriuos jau buvo kalbėta anksčiau¹⁰⁴. Apie tai galima spręsti jau vien iš to, kad konstitucijos nuostata, suteikianti tam tikriems valdžios organams įstatymų leidybos iniciatyvos teisę, apima tiek paprastuosius, tiek organinius įstatymus. Antra, valstybės vadovas veto teisę įgyvendina tiek paprastųjų, tiek organinių įstatymų atžvilgiu, ko negalima pasakyti apie Konstitucijos pataisas.

Viena iš priežasčių, kodėl nėra lengva vienareikšmiškai nusakyti organinių įstatymų vietą teisės aktų sistemoje (ir hierarchijoje), yra tradicinės H. Kelseno teisės šaltinių hierarchijos pokyčiai šiuolaikiniame teisės moksle. Tradicinė (pozityvistinė) teisės šaltinių hierarchijos koncepcija, XX amžiaus pradžioje kontinentinėje Europoje išpopuliarinta H. Kelseno (I Lietuvos Respublikos laikotarpiu ji buvo aprašyta M. Römerio darbuose), buvo sukurta, remiantis teisės aktų hierarchijos analogija viešosios valdžios institucijų hierarchijai. Pagal šią „organinę“ teoriją Konstitucija yra hierarchiškai aukščiausias teisės aktas dėl to, kad ji priimama steigiamosios valdžios organo – pačios tautos (Steigiamojo susirinkimo ar referendumu), po to įstatymai, nes juos priima Parlamentas – tautos atstovaujamas organas, toliau – poįstatyminiai aktai, nes juos išleidžia Parlamento suformuota Vyriausybė, skirta vykdyti Parlamento įstatymus. Organinių įsta-

¹⁰⁴ Nors kai kuriose valstybėse šio instituto pavadinime yra žodis „konstitucinis“ (pvz., „konstituciniai įstatymai“ Lietuvoje ar „federalnyje konstitucionnyje zakony“ Rusijoje).

tymų institutas Prancūzijoje iki pat V Respublikos taip pat puikiai atitiko šią „organinę“ teisės aktų hierarchijos koncepciją, juolab kad jų priėmimo procedūra nesiskyrė nuo paprastųjų įstatymų priėmimo procedūros. Tačiau priėmus 1958 m. Konstituciją čia iškilo klausimas, ar to paties valdžios organo leidžiami teisės aktai gali turėti skirtingą vietą teisės aktų hierarchijoje? Kitas klausimas – ar kvalifikuotos balsų daugumos reikalavimas (ir kiti procedūriniai rekvizitai) priimant organinius įstatymus bei jų ypatinga reguliavimo sritis yra pakankami argumentai į minėtą klausimą atsakyti teigiamai¹⁰⁵?

Visų pirma reikia pasakyti, kad vienareikšmio ir vieno atsakymo į minėtus klausimus nėra. Skirtingos valstybės – skirtingi ir atsakymai. Pavyzdžiui, Ispanijoje vyrauja nuomonė, kad paprastųjų ir organinių įstatymų santykis yra ne hierarchinio, o „kompetencijos“ (reguliavimo sferos) pobūdžio¹⁰⁶. Remdamasis organinio įstatymo „Dėl Konstitucinio Tribunolo“ 28 straipsniu, Konstitucinis Tribunolas gali konstatuoti, jog paprastas įstatymas įsiterpė į „organinę“ sritį, numatytą Konstitucijos, ir šia prasme prieštarauja ne organiniam įstatymui, o Konstitucijai¹⁰⁷. Ispanijos teisės doktrina yra tos nuomonės, jog griežtesni organinių įstatymų priėmimo reikalavimai negali būti suprantami „hierarchijos požiūriu“, o paprastųjų ir organinių įstatymų santykis turėtų būti aiškinamas kaip kompetencijos ar *ratione materiae* skirtumas¹⁰⁸. Remiantis Ispanijos Konstitucijos 81 straipsniu ir minėto organinio įstatymo 28(2) straipsniu, galima būtų pasakyti, jog *leyes organicas* čia turi ypatingą padėtį teisinėje sistemoje kitų teisės aktų atžvilgiu.

Italijoje „kitų konstitucinių įstatymų“ (*altre leggi costituzionali*) padėtis kitų teisės aktų atžvilgiu yra šiek tiek kitokia. Čia jie yra hierarchiškai „aukštesni“ už paprastuosius įstatymus visų pirma todėl, kad Italijos Konstitucijos 138 straipsnis nenumato jokio forma-

¹⁰⁵ Teisybės dėlei reikia pasakyti, kad Mykolas Römeris „valdžios aktų scheme“ hierarchiškai žemiau įstatymų nurodė ir kitus „parlamento aktus“, kurie negali prieštarauti įstatymams. Žr.: M. RÖMERIS. *Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose*. Vytauto Didžiojo Universiteto Teisių fakulteto leidinys. Kaunas, 1931. P. 18.

¹⁰⁶ T. R. FERNANDEZ-RODRIGUEZ. Op. cit., p. 76.

¹⁰⁷ 28(2) straipsnis. Konstitucinis Tribunolas nekonstituciniais skelbia visus įstatymus [...], nesančius organinio pobūdžio, tuo atveju, jei pastarieji įsiterpė į organinių įstatymų sritį, numatytą Konstitucijos 81 straipsnyje.

¹⁰⁸ T. R. FERNANDEZ-RODRIGUEZ. Op. cit., p. 80.

laus skirtumo tarp jų ir Konstitucijos pataisų. Todėl Italijoje paprastieji įstatymai neturi prieštarauti ne tik Konstitucijai, bet ir „kitiems konstituciniams įstatymams“, priimtiems remiantis blanketiniais Konstitucijos straipsniais. Panaši padėtis yra ir dėl Austrijos federalinių konstitucinių įstatymų (*Bundesverfassungsgesetzen*).

Įdomus šiuo klausimu yra Rusijos pavyzdys. Paprastųjų ir konstitucinių įstatymų hierarchinio santykio sprendimas čia tam tikra prasme aiškėja net iš pačios Konstitucijos teksto. Jos 76(3) straipsnis numato, jog paprastieji (federaliniai) įstatymai negali prieštarauti konstituciniams (federaliniams) įstatymams. Vadinas, Rusijos Konstitucijos kūrėjai siekė sukurti aiškia ir nedviprasmišką konstitucinių įstatymų padėtį teisinėje sistemoje¹⁰⁹, tačiau, ko gero, ši nuostata sukūrė daugiau problemų, nei jų išsprendė. Šiuo atveju teiginį, kad minėta konstitucinė norma nustatė hierarchinį paprastųjų ir konstitucinių federalinių įstatymų santykį, reikėtų vertinti atsargiai. Šią mintį norėčiau pagrįsti visų pirma tuo, kad (federalinių) konstitucinių įstatymų reguliavimo sfera čia yra aiškiai Konstitucijoje apibrėžta ir atribota nuo (federalinių) paprastųjų įstatymų reguliavimo sferos. Todėl, panašiai kaip Prancūzijoje ar Ispanijoje, paprastojo įstatymo „intervencijos“ į konstitucinio įstatymo reguliavimo sferos atveju paprastasis įstatymas turėtų būti pripažįstamas nekonstituciniu. Žinoma, neaišku, kaip Konstitucinis Teismas elgtųsi atvirkštiniu atveju, jei konstitucinis įstatymas „išplėstų“ savo reguliavimo sferą, nurodytą Konstitucijoje (pavyzdžiui, ar tokia konstitucinio įstatymo nuostata galėtų būti pripažinta „paprastąja“ ir Konstitucinis Teismas galėtų leisti ją keisti laikantis paprastųjų įstatymų priėmimo procedūros, kaip tai yra Prancūzijoje; arba Konstitucinis Teismas galėtų tiesiog ignoruoti ir „nepastebėti“ tokio konstitucinio įstatymo reguliavimo sferos išplėtimo). Tačiau aišku viena, kad, nepaisant minėto Rusijos Konstitucijos straipsnio, čia vis dėlto paprastųjų ir konstitucinių įsta-

¹⁰⁹ Deja, iki šiol Rusijos Konstitucinio Teismo jurisprudencija dar neturėjo progos parodyti, ar ši Konstitucijos nuostata „išsprendė“ konstitucinių įstatymų statuso problemą. Rusijos Konstitucinio Teismo jurisprudencija žr., pvz.: *Конституционный суд Российской Федерации*. Москва. Новый юрист. 1997.

tymų santykis yra ne hierarchinio pobūdžio, o daugiau skirtingos reguliavimo srities pobūdžio¹¹⁰.

Iš jau nagrinėtų trijų valstybių pavyzdžių matyti, kaip skiriasi minėtų įstatymų juridinis statusas teisės aktų hierarchijoje. Ispanijoje ir Italijoje šių įstatymų statusas yra skirtingas, tačiau jo suformulavimas yra teisės mokslo dalykas. Tuo tarpu Rusijoje ši klausimą tam tikra prasme pasistengė išspręsti net pats Konstitucijos leidėjas. Kita vertus, Italijoje ir Rusijoje šių įstatymų aukštesnė hierarchinė padėtis iš dalies nulemta ir pačios terminijos: įstatymas, pavadintas „konstituciniu“, tarsi jau savaime gali pretenduoti į aukštesnį teisinį statusą nei, pavyzdžiui, „organinis įstatymas“ Ispanijoje.

Prancūzijos teisės doktrina dėl organinių įstatymų vietos teisės aktų hierarchijoje taip pat yra kontroversiška. Kaip minėta, V Respublikos Konstitucija 46 straipsniu į teisės sistemą „įterpė“ visiškai naują teisės šaltinį – organinius įstatymus. Įdomu tai, kad Vyriausybės nuomonė dėl šių įstatymų teisinio statuso buvo dvejopa jau rengiant Konstitucijos tekstą. Ekspertų grupės, kuriai vadovavo p. Debrė, nuomone, organiniai įstatymai turėtų užimti „tarpinę“ vietą tarp paprastųjų įstatymų ir Konstitucijos, o Valstybės Tarybos asamblėjos metu Vyriausybės komisaras išsakė nuomonę, kad organiniai įstatymai nesukurs naujos teisinės kategorijos teisės aktų hierarchijos sistemoje¹¹¹.

Tam tikrą neaiškumą Prancūzijos organinių įstatymų statusui suteikia ir tas faktas, kad dauguma šių įstatymų buvo priimti kaip Vyriausybės nutarimai – „organiniai ordonansai“ keturių mėnesių Konstitucijos įsigaliojimo pereinamuoju laikotarpiu. Ypač Respublikos pradžioje Konstitucinė Taryba šiuos „organinius ordonansus“

¹¹⁰ Nors Rusijos konstitucinės teisės mokslas kol kas laikosi nuomonės, kad federaliniai konstituciniai aktai užima hierarchiškai aukštesnę vietą teisinėje sistemoje nei paprastieji federaliniai įstatymai. Žr., pvz.: В. СИВИЦКИЙ. *Некоторые теоретические проблемы систематизации конституционного законодательства Российской Федерации*. Вестник Московского Университета. Право. No 2. 2000. Март–Апрель. P. 67.

¹¹¹ Žr.: A. BERRAMDANE. Op. cit., p. 737–738. Čia galima būtų paminėti, jog Valstybės tarėjo p. Lefas Konstitucijos projekto pataisai, teigiančiai, kad „Konstitucinė Taryba [...] kontroliuoja, ar įstatymai neprieštarauja Konstitucijai ir organiniams įstatymams“, Valstybės Taryba nepritarė. Ši nuostata į Konstitucijos tekstą nepateko.

traktavo kaip *quasi* konstitucinio pobūdžio aktus. Netrukus teisės doktrinos jie pradėti priskirti prie „*bloc de constitutionnalité*“ ar prie „*supra légalité constitutionnelle*“ (atitinkamai pagal L. Favoreu, L. Philip ar F. Luchaire terminiją)¹¹². Kontroversiniame 1960 m. sausio 15 d. Konstitucinės Tarybos nutarime buvo nuspręsta, kad organinio ordonanso (šiuo atveju reguliuojančio teisėjų statusą) konstitucingumas negali būti ginčijamas, o jo pakeitimai negali keisti šio ordonanso „dvasios“ (*la loi organique est [...] dans le même esprit*)¹¹³.

Tačiau, kita vertus, Prancūzijos teisės doktrina be jokių abejo- nių sutinka su tuo, kad organiniai įstatymai negali prieštarauti pačiai Konstitucijai. Šią mintį patvirtina ir Konstitucinės Tarybos jurisprudencija, įgyvendinant Konstitucijos 46(5) ir 61(1) straipsnių nuostas¹¹⁴. Tačiau nuomonė, kad organiniai įstatymai yra hierarchiškai aukštesni nei paprastieji, niekada čia nebuvo vienintelė ir neginčijama. Viena iš nuomonių, prieštaraujančių šių įstatymų hierarchinei viršenybei, yra ta, kad daugelis organinių nuostatų buvo patvirtintos kaip vykdomosios valdžios ordonansai. Ši paradoksali situacija susidarė dėl dvejopų galimų argumentų „persipynimo“: viena vertus, organiniai įstatymai turi *quasi* konstitucinį (ar net steigiamąjį) pobūdį, nes buvo priimti steigiamosios valdžios iki įsigaliojant Konstitucijai ir iki suformuojant naujas valstybės institucijas (šia prasme kartais jie yra traktuojami kaip tam tikras Konstitucijos „pratęsimas“); kita vertus, jie negali būti traktuojami kaip „aukštesni“ už paprastuosius įstatymus jau vien dėl to, kad juos priiminėjant nebuvo laikomasi procedūrinių Konstitucijos 46 ir 61 straipsnių reikalavimų (ypač privalomos konstitucingumo priežiūros) ir kad šia prasme jie neatitiko steigiamosios valdžios intencijos.

¹¹² J.-P. BERARDO. Op. cit., p. 102.

¹¹³ Vėlesniuose nutarimuose Konstitucinė Taryba nebesilaikė šios pozicijos (kad organinių ordonansų pakeitimai negali keisti šių ordonansų „dvasios“ ar „esmės“). Teisybės dėlei reikia pasakyti, kad dėl Respublikos pradžios „kuklaus“ Konstitucinės Tarybos požiūrio į ordonansų, priimtų pereinamojo laikotarpio metu, pakeitimus „kalta“ buvo generolo Charles de Gaulle interpretacija (išsakyta, pvz., 1959 m. kovo 25 d. spaudos konferencijoje), kad šie ordonansai yra pusiau steigiamojo pobūdžio aktai ir gali būti pakeisti tik referendumo metu. Žr.: H. AMIEL. Op. cit. P. 446.

¹¹⁴ **46(5) straipsnis.** Organiniai įstatymai gali būti skelbiami (promulguojami) tik po Konstitucinės Tarybos konstatavimo apie jų atitikimą Konstitucijai.

61(1) straipsnis. Organiniai įstatymai prieš jų paskelbimą (promulgavimą) [...] turi būti perduoti Konstitucinei Tarybai, kuri sprendžia, ar jie atitinka Konstituciją.

Vis dėlto Konstitucinė Taryba jau nuo pat savo pirmųjų sprendimų laikėsi nuomonės, kad paprastieji įstatymai turi neprieštarauti ne tik Konstitucijai, bet ir organiniams įstatymams¹¹⁵ (nors ir įformintiems vykdomaisiais ordonansais), ypač turint omenyje 1959 m. sausio 2 d. organinį ordonansą¹¹⁶. Konstitucinės Tarybos nuomone, abiejų rūmų reglamentai taip pat turi neprieštarauti ne tik Konstitucijai, bet ir organiniam ordonansui, priimtam remiantis Konstitucijos 25 straipsniu¹¹⁷.

Vienas iš svarbiausių Prancūzijos organinių įstatymų bruožų, nulemiantis jų vietą teisinėje sistemoje, yra tas, kad šių įstatymų reguliavimo sritis yra konstitucionalizuota, t. y. nustatyta pačios Konstitucijos. Todėl remdamasi šiuo faktu Konstitucinė Taryba išplėtojo doktriną, kad jei paprastasis įstatymas reguliuoja klausimus, Konstitucijos priskirtus organiniams įstatymams, tai jis prieštarauja atitinkamam Konstitucijos straipsniui, o ne organiniam įstatymui¹¹⁸. Tačiau kai atvirkščiai – organinio įstatymo nuostatos įsiterpia į sferą, kuri Konstitucijos numatyta paprastųjų įstatymų reguliavimo sferai, tai ši nuostata Prancūzijoje paprastai nėra pripažįstama nekonstitucine, o tiesiog konstatuojama, jog ji gali būti pakeista paprastuoju įstatymu, t. y. netaikant ypatingos 46 Konstitucijos straipsnyje numatytos organinio įstatymo priėmimo procedūros. Šiuo atveju (esant normų konkurencijai), jei iškyla klausimas, kurią normą reikėtų taikyti –

¹¹⁵ Žr.: Nut. Nr. 60-8 DC. Šiame sprendime Konstitucinė Taryba buvo tos nuomonės, kad 1959 m. sausio 2 d. ordonansas turi būti traktuojamas kaip Konstitucijos 34(5) straipsnio „išplėtojimas“ ir jei paprastasis įstatymas prieštarauja šiam ordonansui, jis *ipso facto* prieštarauja ir minėtai Konstitucijos nuostatai.

¹¹⁶ Beje, šis ordonansas Konstitucinės Tarybos ir doktrinos yra laikomas hierarchiškai aukštesniu ne tik už paprastuosius įstatymus, bet ir už kitus organinius įstatymus (žinoma, savo reguliavimo sferoje). Žr.: Nut. Nr. 94-355 DC. Ši viršenybė teisės mokslo dažniausiai yra aiškinama šio ordonanso reguliavimo sferos svarba (biudžetas ir kitos finansinės pajamos bei išlaidos). Tačiau J.-P. CAMBY iškelia šio ordonanso santykio su organiniu įstatymu Nr. 96-646 dėl socialinės apsaugos finansavimo problemą, kuris yra taip pat priimtas, remiantis ta pačia konstitucine norma (34(5) straipsnis). J.-P. CAMBY. 1998. P. 1696–1697.

¹¹⁷ Prancūzijos Konstitucijos 25(1) straipsnis: „Organinis įstatymas nustato kiekvienų rūmų įgaliojimų ilgį, jų narių skaičių, atlyginimą, jų išrinkimo sąlygas“.

¹¹⁸ Pvz., nutarimu Nr. 84-177 paprastasis įstatymas buvo pripažintas prieštaraujantis Konstitucijai dėl to, kad jame buvo numatyti nauji nesuderinamumo su parlamentaro mandatu atvejai, tuo tarpu kai Konstitucijos 23 straipsnis šią sritį paveda sureguliuoti išimtinai organiniam įstatymui.

organinio įstatymo ar paprastojo, – dažnai yra taikoma taisyklė „*lex posterior derogat legi priori*“¹¹⁹, o organinio įstatymo nuostatos nėra traktuojamos kaip „aukštesnės“ galios *per se*.

Teisinis organinių įstatymų statusas Prancūzijos teisinėje sistemoje turėtų būti vertinamas taip pat atsižvelgiant ir į „konstitucinių normų bloko“ koncepciją¹²⁰. Žinoma, tai yra daugiau mokslinis terminas, ir Konstitucinė Taryba savo nutarimuose jo nevartoja. Vietoj jo ji vartoja kitus terminus, pvz., „konstituciniai principai (normos)“ ar „konstituciniai reikalavimai“¹²¹. „Konstitucinio bloko“ esmė yra ta, kad Konstitucinė Taryba, norėdama išplėsti savo veiklos ribas, savo nutarimuose ne kartą konstatavo, jog įstatymų konstitucingumą ji vertina ne tik Konstitucijos, bet ir kitų „konstitucinių normų“, t. y. „konstitucinio bloko“ atžvilgiu. Į šį „konstitucinį bloką“ Konstitucinė Taryba įvairiu metu įtraukė: 1789 m. Žmogaus ir piliečio teisių deklaraciją, fundamentalius principus, pripažintus Respublikos įstatymų, principus, suformuluotus 1946 m. Konstitucijos Preamblelėje, kitus konstitucinius principus bei tikslus ir net kai kuriuos *organinius įstatymus*¹²²!

Nors Prancūzijos konstitucinės teisės doktrinoje, kaip jau minėta, nėra vienos nuomonės dėl organinių įstatymų vietos teisės aktų hierarchinėje sistemoje, tačiau, remiantis išsakytomis mintimis, reiktų laikytis tos nuomonės, kad jų vieta yra tarpinė tarp Konstitucijos

¹¹⁹ Šios taisyklės taikymas šiuo atveju galimas tik Prancūzijoje, kur egzistuoja privaloma organinių įstatymų konstitucingumo kontrolė.

¹²⁰ Terminą „*bloc de constitutionnalité*“ pirmąkart 1970 metais prancūzų teisės doktrinoje pavartojo C. EMERI ir J.-L. SEURIN. Žr.: *Vie et droit parlementaire*. RDP. 1970. P. 678. Šis terminas vėliau buvo išpopuliarintas prancūzų konstitucionalisto L. FAVOREU.

¹²¹ Pavyzdžiui, nutarime Nr. 93-325 Konstitucinė Taryba išaiškino, kad prieglobsčio teisė yra konstitucinis principas (*principe à valeur constitutionnelle*). Plačiau žr.: E. ZOLLER. *Droit constitutionnel*. PUF. 1998. P. 216–217.

¹²² Šis konstitucinių normų blokas, žinoma, nėra baigtinis ir gali būti plėtojamas Konstitucinės Tarybos. Žr.: A. BERRAMDANE. Op. cit. P. 750; J. BELL. Op. cit. P. 64. Čia reikia pastebėti, jog Ispanijos Konstitucinio Tribunolo įstatymo tekstas (28 str.) tiesiogiai įteisina *konstitucinio bloko* koncepciją teigdamas, kad „Tribunolas, sprendamas dėl Autonominių regionų kompetencijos bei dėl jos pasidalijimo su centrine valdžia, vertins jų atitikimą ne tik Konstitucijai, bet ir įstatymams, esantiems „konstituciniuose rėmuose“ (isp. *dentro del marco constitucional*). Ispanijos organinių įstatymų tekstus galima rasti www.igsap.map.es.

ir paprastųjų įstatymų¹²³. Tačiau atsakymas į klausimą, ar *konstitucinio bloko* koncepcija (Prancūzijoje ir Ispanijoje) bei sudėtingesnė organinių įstatymų priėmimo procedūra *ipso facto* nulemia šių įstatymų viršenybę paprastųjų įstatymų atžvilgiu, turėtų būti neigiamas. Jei ir galima kalbėti apie šių įstatymų viršenybę, tai tik ta prasme, kad šios viršenybės teisinis pagrindas glūdi pačioje Konstitucijoje, kuri apibrėžia šių įstatymų išskirtinį reguliavimo „domeną“. Todėl toji viršenybė neturėtų būti suprantama kaip viršenybė *per se*, kokią galėtume išvelgti tarp Parlamento įstatymų ir poįstatyminių vykdomosios valdžios aktų tradicinėje H. Kelseno „piramidinės“ teisinės sistemos konstrukcijoje.

Kitas įdomus klausimas, susijęs su čia nagrinėjamomis temomis, yra *organinių įstatymų ir tarptautinių sutarčių* santykis. Remiantis Prancūzijos Konstitucijos 54 straipsniu, jei Konstitucinė Taryba nusprendžia, jog kuri nors tarptautinės sutarties nuostata prieštarauja Konstitucijai (šiuo atveju ji galėtų būti traktuojama ir kaip neatitinkanti organinių įstatymų nuostatų), tai tokiai sutarčiai gali būti pritarta tik po Konstitucijos pataisos. Tačiau Konstitucija nenumato, kad tokiu atveju ir organinis įstatymas, neatitinkantis šios tarptautinės sutarties, taip pat turi būti keičiamas. Remiantis Konstitucijos viršenybės principu galima teigti, jog priešingu atveju (kai teisinėje sistemoje yra organinis įstatymas, prieštaraujantis pakeistai Konstitucijos normai) galėtume manyti, jog tokia teisinė sistema neatitinka teisinio saugumo ir vidinės darnos principų. Be to, organinis įstatymas negali prieštarauti ratifikuotai tarptautinei sutarčiai ir pagal Prancūzijos Konstitucijos 55 straipsnį¹²⁴, pagal kurį tarptautinės sutartys turėtų būti traktuojamos kaip teisinėje sistemoje užimančios hierarchiškai aukštesnę padėtį nei organiniai įstatymai. Kita šių teisės aktų santykių problema galėtų atsirasti, jei tarptautinė sutartis prieštarautų organiniam įstatymui, nors visiškai atitiktų Konstituciją. Šiuo atveju Parlamentas galėtų atsakyti ratifikuoti tokią tarptautinę sutar-

¹²³ Šį teiginį galima būtų paremti kad ir konstitucinės teisės žodynu: *Dictionnaire constitutionnel*. PUF. 1992. P. 605. Tačiau J.-P. CAMBY net ir dabar mano, jog organiniai įstatymai nėra hierarchiškai viršesni už paprastuosius, išskyrus organines nuostatas, susijusias su balsavimu dėl įstatymų. Čia jis tikriausiai turi omenyje jau minėtą 1959 m. sausio 2 d. ordonansą dėl finansinių įstatymų ir kai kuriuos kitus organinius ordonansus. Žr.: J.-P. CAMBY. 1998. Op. cit. P. 1698.

¹²⁴ Konstitucijos 55 straipsnis: „*Ratifikuotos sutartys ir susitarimai nuo jų publikavimo dienos turi viršenybę vidaus įstatymų atžvilgiu...*“

tį¹²⁵. Bet, kaip minėta, jei Parlamentas vis dėlto ją ratifikavo, tai remdamasis Konstitucijos 55 straipsniu įstatymų leidėjas privalo atitinkamai pakeisti organinių įstatymą ir atkurti pažeistą teisinės sistemos saugumą ir vidinę darną¹²⁶.

Taigi matome, jog aptariamose valstybėse nuomonės dėl organinių įstatymų teisinio statuso skiriasi. Italijoje jis toks pat kaip Konstitucijos pataisų, Rusijoje – „tarpinis“ tarp Konstitucijos ir paprastųjų įstatymų, Ispanijoje lygus paprastiesiems įstatymams, o Prancūzijoje organinių įstatymų viršenybė paprastųjų atžvilgiu galima tik su tam tikromis išlygomis. Todėl reikėtų konstatuoti, jog nors ir negalima vienareikšmiškai teigti organinių įstatymų hierarchinės viršenybės paprastųjų (ordinarinių) įstatymų atžvilgiu, vis dėlto reikia pripažinti, kad jų vieta teisės aktų sistemoje yra *ypatinga*.

6.

Organinių įstatymų turinys

Nagrinėjant šį klausimą reikėtų atsakyti į tris klausimus: 1) ar šių įstatymų tekstuose gali būti blanketinės nuorodos į paprastuosius įstatymus bei poįstatyminius aktus; 2) koks detalus yra organinių įstatymų turinys; ir 3) ar organinių įstatymų tekste suformuluotos nuostatos gali įsiterpti į paprastųjų įstatymų reguliavimo sritį?

Atsakant į pirmą klausimą visų pirma reikia pasakyti, kad organiniai įstatymai nereguliuoja vien tik bendrųjų principų (kaip galima būtų spręsti iš jų pavadinimo), o jų turinys dažniausiai yra gana detalus. Vienas iš paaiškinimų, kodėl taip yra, galėtų būti tas, kad šių įstatymų reguliavimo sritis (ir turinys) yra numatyta ir apibrėžta konkrečioje Konstitucijos blanketinėje nuoroje. O jei Konstitucija priskiria tam tikrų klausimų reguliavimą organiniams įstatymams, tai šių įstatymų reguliavimo srities negali reguliuoti nei paprastieji įsta-

¹²⁵ Šiuo atveju įdomu pastebėti, jog pagal Ispanijos Konstitucijos 93 straipsnį tarptautinės sutartys turi būti ratifikuojamos ne paprastuoju, o *organiniu* įstatymu.

¹²⁶ Dabartinėje Rusijos teisės doktrinoje taip pat vyrauja nuomonė, jog federaliniai konstituciniai įstatymai negali prieštarauti tarptautinėms sutartims. Žr.: В. СИВИЦКИЙ. Op. cit. P. 67.

tymai, nei poįstatyminiai aktai. Formuluodamas organinio įstatymo tekstą, įstatymų leidėjas turi būti labai atsargus ir tikslus, kad nepažeistų teisinio bei viešosios valdžios santykio, įtvirtinto Konstitucijoje. Todėl, ko gero, visai logiška yra išvada, kad vykdomosios valdžios teisės aktai „organiniais klausimais“ yra priimami tik išimtiniais atvejais, o jos kompetencija čia gali būti apibūdinta kaip atributinio („atliekamojo“) pobūdžio¹²⁷. Suprantama, poįstatyminio akto „intervencija“ į organinę reguliavimo sritį gali būti tik dėl organinio įstatymo įgyvendinimo tvarkos, be to, kaip rodo valstybių praktika, nuoroda į poįstatyminį aktą organiniame įstatyme turi būti aiškiai suformuluota (ir šiuo atveju suprantama kaip vykdomosios valdžios galios apribojimas „organinėje srityje“). Tuo tarpu paprastojo įstatymo atveju Vyriausybės teisė leisti detalizuojančius įstatymus poįstatyminius aktus nėra apribota ir ji tai daro visais atvejais, kai mano, jog tai yra reikalinga įstatymui įgyvendinti¹²⁸.

Prancūzijos Konstitucinė Taryba savo nutarimais apribojo nuorodas į paprastuosius įstatymus organinio įstatymo tekste, pasisakydama, kad šios nuorodos gali būti tik į jau galiojančius įstatymus, o ne į ketinamus priimti paprastuosius įstatymus dėl organinio įstatymo įsigaliojimo tvarkos¹²⁹. Kitaip tariant, pagal Konstitucinės Tarybos nuomonę, organinio įstatymo įgyvendinimą detalizuoti gali tik vykdomosios valdžios aktas (aiškiai nurodytas pačiame organiniame įstatyme), o ne Parlamento įstatymas¹³⁰. Ši mintis buvo išsakyta remiantis tuo, kad Konstitucija paprastai suteikia skirtingą reguliavimo sritį organiniams ir paprastiesiems įstatymams. Todėl, jei pastaraisiais būtų stengiamasi detalizuoti organinių įstatymų reguliavimo sferą, galėtų atsirasti galimybė paprastiesiems įstatymams įsiterpti į organinių įstatymų reguliavimo sferą, o tada iškiltų paprastųjų įstatymų atitikimo Konstitucijai klausimas.

Toliau panagrinėkime antrąjį klausimą – koks detalus gali būti organinio įstatymo tekstas? Kaip Prancūzijos organinio įstatymo pavyzdį

¹²⁷ A. BERRAMDANE. Op. cit. P. 739; J.-P. CAMBY. 1989. Op. cit. P. 1437.

¹²⁸ Pvz., Prancūzijos Konstitucinės Tarybos nutarimas dėl vykdomosios valdžios galių ribojimo, įgyvendinant organinius įstatymus. Žr.: Nr. 67-31 DC, Nr. 92-305 DC.

¹²⁹ Žr., pvz.: nutarimas Nr. 89-263 DC, kur buvo kritikuojamos (organinio įstatymo tekste) nuorodos į dar negaliojančias rinkimų kodekso nuostatas.

¹³⁰ Šią nuomonę tai pat išsakė F. LUCHAIRE. Op. cit. P. 398.

galima būtų pateikti organinį įstatymą „Dėl Konstitucinės Tarybos“¹³¹. Šis įstatymas yra gana detalus, turi 61 straipsnį ir tik keletą blanketinių nuorodų (7, 15 ir 55 straipsniuose¹³²) į poįstatyminius aktus, reikalingus priimti detalizuojant jo įgyvendinimo tvarką. Jei pasižiūrėtume į Ispanijos organinį įstatymą „Dėl Konstitucinio Tribunolo“, turinčio 102 straipsnius, pastebėtume, kad šiame įstatyme nėra nė vienos nuorodos į poįstatyminius aktus dėl jo įgyvendinimo tvarkos¹³³. Panašiai ir Rusijos *Konstitucinio Teismo federalinis konstitucinis įstatymas*. Jo 2 straipsnis nurodo, kad tik Konstitucija ir šis konstitucinis įstatymas reguliuoja jo kompetenciją, bylų nagrinėjimo procedūrą bei sudarymo procedūrą. Rusijos konstitucinių įstatymų specifika pasireiškia nebent šios valstybės federacinėje sanklodoje (valstybės formoje). Pavyzdžiui, Ombudsmeno konstitucinio įstatymo 5 straipsnyje yra nuoroda į Rusijos Federacijos subjekto konstituciją (statutą)¹³⁴.

Italijos *altre leggi costituzionali*, remiantis Konstitucijos 38 straipsniu, gali būti suformuluoti tame pačiame tekste su Konstitucijos pataisomis¹³⁵. Dėl šios priežasties šie įstatymai Italijoje visai neturi nuorodų į poįstatyminius aktus. Tačiau Italijos pavyzdį reiktų paminėti taip pat ir dėl kitos priežasties. Pažymėtina tai, kad čia kai

¹³¹ *Ordonnance organique n 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil Constitutionnel*. Tekstas iš L. FAVOREU, L. PHILIP. *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*. Sirey. 1991. Žinoma, įstatymai dėl konstitucinės priežiūros institucijų yra specifiniai ta prasme, kad paprastai vykdomoji valdžia yra nekompetentinga savo aktais reguliuoti šiuos klausimus, todėl nuorodų į poįstatyminius aktus jų tekstuose beveik nėra.

¹³² 7 straipsnyje yra nuoroda į Ministrų tarybos dekretą, kuris, remiantis Konstitucinės Tarybos pasiūlymu, turi detalizuoti Konstitucinės Tarybos narių (teisėjų) pareigas, garantuojančias jų nepriklausomumą įgyvendinant savo funkcijas. 15 straipsnis turi nuorodą į Ministrų tarybos dekretą, turintį (remiantis Konstitucinės Tarybos pasiūlymu) reglamentuoti Konstitucinės Tarybos kanceliarijos (sekretoriato) darbą. 55 straipsnyje suformuluota bendra nuostata, kad Ministrų tarybos dekretas (taip pat remiantis Konstitucinės Tarybos pasiūlymu) gali detalizuoti šio organinio įstatymo įgyvendinimo būdus.

¹³³ Tekstas su pakeitimais www.igsap.map.es.

¹³⁴ **5(1) straipsnis.** Ombudsmeno institucija gali būti įsteigta taip pat remiantis Federacijos subjekto konstitucija (statutu) ar įstatymu. Rusijos konstitucinių įstatymų tekstus žr., pvz.: www.cityline.ru/politika/doc.

¹³⁵ Pvz., *Legge costituzionale 22 November 1967*, n. 2 „Dėl Konstitucijos 135 straipsnio pakeitimo ir kai kurių Konstitucinio Teismo nuostatų“ (G.U. n. 294). Žr., pvz.: www.giurcost.org/fonti/.

kurių teisės aktų juridinis statusas po Konstitucijos priėmimo buvo „pakeltas“ iki konstitucinių įstatymų. Kitaip tariant, lygiai tas pats teisės aktas iš paprastojo įstatymo buvo padarytas konstituciniu įstatymu. Kaip pavyzdį galima paminėti Italijos kai kurių regionų statusus. Štai 1946 m. kovo 15 d. paprastuoju įstatymu buvo patvirtintas Sicilijos regiono statusas. Priėmus 1947 m. Konstituciją, jos 116 straipsnis penkiems regionams (taip pat ir Sicilijos) suteikė ypatingą statusą, numatydamas, kad jų statutai turi būti patvirtinti *konstituciniu įstatymu*. Todėl, remiantis šia Konstitucijos nuostata, 1948 metais šis statusas buvo iš naujo patvirtintas jau kaip *konstitucinis įstatymas*¹³⁶.

Kalbant apie organinių įstatymų „intervenciją“ į paprastųjų (ordinarinių) įstatymų reguliavimo sritį reikia pasakyti, kad dėl skirtingos šių įstatymų reguliavimo sferos tokia „intervencija“ yra nepageidautina. Todėl paprastai valstybės įvairiais teisės aktais stengiasi užkirsti tam kelią. Pavyzdžiui, Prancūzijos Nacionalinės Asamblėjos Reglamento 127 straipsnyje sakoma, kad organinių įstatymų projektai negali turėti neorganinio pobūdžio nuostatų (*ne peuvent contenir de dispositions d'une autre nature ou [...] ne revêtant pas le caractère organique*)¹³⁷.

Jau buvo minėta, kad jei paprastasis įstatymas įsiterpia į organinio įstatymo reguliavimo sferą (apibrėžtą Konstitucijos), tai konstitucinės priežiūros organas pripažįsta jį prieštaraujančiu Konstitucijai. Todėl kyla klausimas, kas atsitinka, jei organinio įstatymo tekstas „išeina“ už savo konstitucionalizuotos reguliavimo sferos ribų, t. y. jo tekstas įtraukia paprastojo įstatymo reguliavimo sferos nuostatas? Vienas iš atsakymų galėtų slypėti Prancūzijos Konstitucinės Tarybos nutarime Nr. 75-62 DC¹³⁸. Konstitucinė Taryba šiuo atveju nagrinėjo

¹³⁶ *Legge costituzionale 26 febbraio 1948*, n. 2 „Conversione in legge costituzionale dello Statuto della regione siciliana, approvato con R.D. Lgs. 15 maggio 1946, n. 455“. Teoriškai šis paprastųjų įstatymų „konversijos“ į konstitucinius pavyzdys galėtų pasitarnauti ir Lietuvai, Seimui nusprendus patvirtinti konstitucinių įstatymų sąrašą.

¹³⁷ Čia turima omenyje nuostatos, kurios pagal Konstituciją yra priskirtos paprastųjų, o ne organinių įstatymų reguliavimo sferai. Be minėtos nuostatos, šiame straipsnyje taip pat teigiama, kad organiniai įstatymai negali būti priimami skubos tvarka (*procédure d'adoption simplifiée*). *Règlement de AN*. Op. cit.

¹³⁸ L. FAVOREU, L. PHILIP. *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*. Sirey, 1991.

organinio įstatymo „*Dél Respublikos Prezidento rinkimų už Prancūzijos ribų*“ atitikimą Konstitucijai. Šis (organinis) įstatymas buvo priimtas, remiantis Konstitucijos 6 straipsniu¹³⁹. Įstatymas turėjo 20 straipsnių. Konstitucinė Taryba konstatavo, jog pirmųjų devyniolikos straipsnių nuostatos atitinka Konstitucijos 6 straipsnį, tačiau dvidešimtas straipsnis, reguliuojantis *referendumo organizavimo tvarką*, „išeina už organinių įstatymų reguliavimo sferos ribų“ ir yra *paprastojo įstatymo* pobūdžio (*article 20 ayant le caractère de loi*)¹⁴⁰. Vis dėlto Konstitucinė Taryba nekonstatavo, jog šis straipsnis prieštarauja Konstitucijai¹⁴¹. Ji konstatavo, kad organiniam įstatymui įsiterpus į paprastojo įstatymo reguliavimo sferą nekyla jokios prieštaravimo Konstitucijai problemos, tačiau tai reiškia, kad ši nuostata (šiuo atveju 20 straipsnis) gali būti pakeista ne tik organiniu, bet ir paprastuoju įstatymu (t. y. be Konstitucijos 46 straipsnio ypatingų reikalavimų)¹⁴².

Manychiau, kad Prancūzijos Konstitucinės Tarybos jurisprudencija dėl organinių įstatymų „intervencijos“ į paprastųjų įstatymų reguliavimo sritį tam tikrais atvejais galėtų būti priimtina ir kitose aptartose valstybėse, netgi jei jos neturi privalomos konstitucinės priežiūros. Galima reziumuoti, kad, nežiūrint į įvairių valstybių organinių įstatymų teisinio statuso bei terminijos skirtumus, yra nemažai šių įstatymų turinio bendrų bruožų: visuomeniniai santykiai juose formuluojami gana detalčiai; nuorodos į paprastuosius įstatymus (dėl organinių įstatymų įgyvendinimo tvarkos) yra traktuojamos kaip neatitinkančios Konstitucijos; organiniais įstatymais negalima reguliuoti nuostatų, priskirtų paprastųjų įstatymų reguliavimo sričiai, tačiau jei taip atsitinka, tai tokia nuostata nėra laikoma prieštaraujančia Konstitucijai.

¹³⁹ 6 straipsnis. (1) Respublikos Prezidentas tiesioginiais rinkimais renkamas septyneriems metams.

(2) Šio straipsnio įgyvendinimo būdus nustato *organinis įstatymas*.

¹⁴⁰ Prancūzijos Konstitucija neturi nuostatos, kad referendumo organizavimas būtų pavestas reguliuoti organiniam įstatymui.

¹⁴¹ Šiuo atveju Konstitucinė Taryba laikosi panašios nuomonės kaip ir tais atvejais, kai (paprastasis) įstatymas į savo tekstą įtraukia nuostatas, Konstitucijos 34 straipsnio nepriskirtas legislatyvinės valdžios kompetencijai ir atitenkančias vykdomajai valdžiai. Žr.: T. RENOUX. Op. cit. P. 85.

¹⁴² Šio sprendimo *ratio* buvo patvirtinta ir vėlesniais Konstitucinės Tarybos nutarimais. Žr.: J.-P. CAMBY. Op. cit. P. 1693.

7.

Organiniai įstatymai ir konstitucingumo kontrolė

Ši skyrių derėtų pradėti Prancūzijos pavyzdžiu. Kaip buvo minėta, *organinių įstatymų* institutas ir *Konstitucinė Taryba* yra vienos iš pagrindinių naujovių 1958 m. Prancūzijos Konstitucijoje¹⁴³. V Respublikos steigiamoji valdžia, įvesdama šiuos naujus institutus į Prancūzijos teisinę sistemą, visų pirma norėjo sustiprinti vykdomąją valdžią ir apriboti Parlamento galimybes pakeisti šį naują politinį santykį. Organinių įstatymų bei Konstitucinės Tarybos santykiai yra apibrėžti dviejuose Konstitucijos straipsniuose – 46(5) ir 61(1), kurie numato privalomą išankstinę organinių įstatymų konstitucingumo kontrolę. Reikia pasakyti, kad privaloma organinių įstatymų konstitucingumo kontrolė yra išimtinai prancūziškas „išradimas“, kuris, deja, neegzistuoja jokioje kitoje valstybėje (išskyrus kai kurias buvusias Prancūzijos kolonijas Afrikoje).

Prancūzijos teisinė praktika rodo, kad organinių įstatymų privalomos konstitucingumo kontrolės institutas yra labai svarbus mechanizmas, norint išlaikyti šių įstatymų teisinio statuso ypatingą vietą teisinėje sistemoje. Kitaip tariant, jei šis mechanizmas Prancūzijoje neegzistotų, būtų labai sunku apsaugoti ne tik konstitucinį politinių valdžių balansą, bet ir pačią Konstituciją nuo „švelnaus“ keitimo organiniais įstatymais bei nuo organinių įstatymų „infliacijos“ (kai organiniai įstatymai reguliuoja daugiau visuomeninių santykių, nei jiems tai leidžia Konstitucija). Be to, jau pats privalomos Konstitucinės Tarybos kontrolės egzistavimas vienaip ar kitaip įpareigoja įstatymų leidėją atsakingiau rengti organinių įstatymų projektus ir būti atidesniam juos priimant.

Organinių įstatymų privaloma išankstinė kontrolė Prancūzijoje reiškia, kad Konstitucinė Taryba vertina šių įstatymų konstitucingumą jau po jų priėmimo Parlamente (Nacionalinėje Asamblėjoje ir Senate), bet prieš Prezidento promulgavimo (skelbimo) aktą. Jei Konstitucinė Taryba paskelbia šį įstatymą konstitucingu, tai šis

¹⁴³ Žinoma, šias naujoves reikia vertinti naujos *vykdomosios valdžios vietos* politinėje sistemoje bei naujos *įstatymo koncepcijos* teisinėje sistemoje (34 ir 37 Konstitucijos straipsniai) kontekste.

sprendimas automatiškai baigia minėto teisės akto promulgavimo suspendavimą. Jei visas organinis įstatymas yra pripažįstamas nekonstitucingu, jis negali būti skelbiamas. Kai toks sprendimas priimamas tik dėl tam tikrų jo nuostatų, tai Respublikos Prezidentas gali paskelbti šį įstatymą be minėtų nuostatų arba pareikalauti, kad Rūmai svarstytų jį iš naujo, ar net visą projekto svarstymo procedūrą pradėti iš naujo¹⁴⁴. Todėl Prancūzijos teisės doktrina laikosi nuomonės, kad Konstitucinė Taryba tam tikra prasme dalyvauja organinių įstatymų rengimo procese¹⁴⁵. Čia reikėtų pabrėžti dar vieną organinių įstatymų privalomos konstitucingumo kontrolės Prancūzijoje pranašumą – Konstitucinė Taryba šią kontrolę įgyvendina, įvertindama visas organinio įstatymo nuostatas, o ne tik tas, kurių atžvilgiu yra paduotas skundas, kaip tai yra paprastųjų įstatymų kontrolės atveju.

Prancūzijos Konstitucinė Taryba, kaip ir didelė dalis konstitucingumo kontrolės institucijų kitose valstybėse, atlieka šią kontrolę tik Konstitucijos atžvilgiu; ji nesprenžia teisės aktų hierarchijos klausimų (ar poįstatyminiai aktai atitinka įstatymus bei paprastieji įstatymai – organinius), kaip tai iš dalies yra, pavyzdžiui, Lietuvoje. Konstitucingumo klausimai čia nagrinėjami išimtinai atitikimo Konstitucijai atžvilgiu¹⁴⁶.

Tačiau reikėtų atkreipti dėmesį į vieną nevienareikšmišką Prancūzijoje nagrinėtą klausimą, kuris gali būti įdomus bei svarbus ir kitoms valstybėms, savo teisinėje sistemoje turinčioms organinių įstatymų institutą. Tai organinių *nuostatų, priimtų referendumo metu, konstitucingumo klausimas*. Konstitucinė Taryba nutarime Nr. 62-20 DC nusprendė, kad Konstitucija jai neleidžia nagrinėti referendume priimtų organinių nuostatų konstitucingumo¹⁴⁷, nes referendumas yra

¹⁴⁴ Žr.: Konstitucijos 10 straipsnis ir Organinio ordonanso Nr. 58-1067 21–23 straipsniai.

¹⁴⁵ F. LUCHAIRE. Op. cit. P. 392.

¹⁴⁶ „Konstitucinio bloko“ sampratos klausimas jau buvo nagrinėjamas.

¹⁴⁷ Šiuo atveju Konstitucinė Taryba nagrinėjo referendumu priimto (paprastojo) įstatymo „Dėl Respublikos Prezidento tiesioginių rinkimų“ nuostatų konstitucingumą. Pagal Konstitucijos 6 straipsnio 2 dalį Prezidento rinkimų būdai yra detalizuojami *organiniu įstatymu*. Taigi formaliai vertinant, referendume sprendžiami klausimai buvo *organinio* pobūdžio ir turėjo „pereiti“ per Konstitucinės Tarybos privalomos konstitucingumo kontrolės tinklą.

tiesioginis tautos suvereniteto pasireiškimas¹⁴⁸. Kitame nutarime Nr. 92-313 Konstitucinė Taryba patvirtino šią savo poziciją „referendumu priimtų įstatymų“ (*lois référendaires*) atžvilgiu. Savo atsakymą nagrinėti šio įstatymo konstitucingumą Konstitucinė Taryba, be kita ko, grindė ir „Konstitucijos nustatytais viešosios valdžios politiniais svertais“, kurie, pasak Tarybos, neturėtų leisti jai kištis į referendumu priimtų nuostatų vertinimą¹⁴⁹. Tačiau toks argumentavimas galėtų būti vertinamas kontroversiškai. Viena vertus, šiuo metu tautos suvereniteto paradigma vis dar vyrauja teisiniame mąstyme (ir būtų didelis „siurprizas“, jei konstituciniai teismai pradėtų nagrinėti referendume priimtų nuostatų atitikimą Konstitucijai), kita vertus, jei Konstitucinė Taryba šiuo atveju kategoriškai atsisakytų nagrinėti tokių įstatymų konstitucingumą, tai Prancūzijoje vykdomoji valdžia, remdamasi Konstitucijos 11 straipsniu (referendumų inicijavimu), iš tikrųjų galėtų pakeisti Konstitucijos nustatytą valdžių pusiausvyrą savo naudai.

Ispanijos Konstitucinio Tribunolo veiklos teisinis pagrindas yra jos Konstitucijos IX skyrius. Remdamasis Konstitucijos 81 ir 161 straipsniais bei LOTC¹⁵⁰ 2, 27 ir 28 straipsniais, Konstitucinis Tribunalas nagrinėja, ar organiniai įstatymai neprieštarauja Konstitucijai¹⁵¹. Prancūzijoje ši kontrolė yra privaloma ir išankstinė, o Ispanijo-

¹⁴⁸ Konstitucinė Taryba šiame nutarime taip pat rėmėsi organinio įstatymo dėl Konstitucinės Tarybos 17 straipsniu, kuriame numatyta, kad Konstitucinei Tarybai yra perduodami įstatymai, „priimti Parlamento“.

¹⁴⁹ Šis nutarimas yra dėl referendume priimto įstatymo dėl ES sutarties (Mastrichto) ratifikavimo. Šį referendumą inicijavo Prezidentas, remdamasis Konstitucijos 11 straipsniu.

¹⁵⁰ *Ley Organica del Tribunal Constitucional* (Konstitucinio Tribunolo organinis įstatymas).

¹⁵¹ Kaip jau buvo minėta, Konstitucijos 81 straipsnyje yra apibrėžta organinių įstatymų reguliavimo sritis bei jų priėmimo procedūra, o 161 straipsnio 1 dalyje numatyta, jog Konstituciniam Tribunalui žinybingi ginčai dėl atvejų, numatytų ne tik Konstitucijoje, bet ir organiniuose įstatymuose (ypač šiame). LOTC 2 straipsnyje yra bendro pobūdžio norma, kuri nurodo, kad Tribunalas nagrinėja įstatymų (šiuo atveju apima ir organinius) konstitucingumą. 27 straipsnis tai detalizuoja ir teigia, kad Tribunalas nagrinėja Regionų statutų *bei kitų organinių įstatymų* konstitucingumą. Šio įstatymo 28(2) straipsnis Konstituciniam Tribunalui suteikia teisę pripažinti antikonstituciniais visus paprastuosius įstatymus bei kitus teisės aktus, jei jie reguliuoja santykius, Konstitucijos priskirtus *organiniams įstatymams*.

je (kaip ir daugumoje kitų valstybių) ji yra neprivaloma ir paskesnioji. Tuo tarpu jau minėtų Italijos „kitų konstitucinių įstatymų“ (*altre leggi costituzionali*) konstitucingumas Konstitucinio Teismo dėl jau minėtų priežasčių nėra nagrinėjamas. 1951 m. kovo 11 d. įstatymas „Dėl Konstitucinio Teismo funkcijų ir formavimo tvarkos“ (23 ir 39 straipsniai)¹⁵² numato, kad institucijos, turinčios teisę kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl teisės akto konstitucingumo, savo pareiškime turi nurodyti Konstitucijos ar konstitucinio įstatymo (*leggi costituzionali*) nuostatą, kuriai, jų manymu, prieštarauja šis teisės aktas. Todėl čia konstitucingumo kontrolė egzistuoja tik paprastųjų įstatymų atitikimo Konstitucijai (ir konstituciniams įstatymams) atžvilgiu.

Įdomus šiuo atžvilgiu yra Rusijos pavyzdys. Nei Rusijos Konstitucija, nei *Konstitucinio Teismo federalinis konstitucinis įstatymas* nieko nesako apie konstitucinių įstatymų kontrolę. Todėl pagrįstai kyla klausimas, ar Rusijos Konstitucinis Teismas galėtų nagrinėti konstitucinių įstatymų atitikimą Konstitucijai remdamasis bendro pobūdžio norma, suformuluota Konstitucijos 125(2) straipsnyje bei minėto įstatymo 3 straipsnyje, teigiančiame, kad Rusijos „*Konstitucinis Teismas [...] nagrinėja, ar federaliniai įstatymai neprieštarauja Konstitucijai*“? Ko gero, į šį klausimą reikėtų atsakyti teigiamai, nes Rusijos federaliniai konstituciniai įstatymai (panašiai kaip ir Lietuvos konstituciniai įstatymai) turėtų būti laikomi legislatyvinės, o ne steigiamosios valdžios teisės aktais. Tačiau dabartinė Rusijos Konstitucinio Teismo jurisprudencija vis dar neleidžia vienareikšmiškai atsakyti į šį klausimą.

Apibendrinant šią dalį reikia pasakyti, kad konstituciniai teismai atlieka labai svarbų darbą apibrėžiant organinių įstatymų reglamentavimo sferą, „apsaugant“ jų priėmimo procedūrą, formuodami teisės doktriną šiuo klausimu, tuo pačiu užtikrindami valstybės politinį bei teisinį balansą ir saugumą.

III.

Konstituciniai (organiniai) įstatymai Lietuvoje

¹⁵² Žr.: www.cortecostituzionale.it. Šis įstatymas, remiantis Konstitucijos 137 straipsnio 2 dalimi, buvo priimtas kaip paprastas.

„Lietuvos Tarybos 1918 m. vasario 16 d. Nepriklausomybės aktas ir 1920 m. gegužės 15 d. Steigiamojo Seimo rezoliucija dėl atstatytos Lietuvos demokratinės valstybės niekada nebuvo nustoję teisinės galios ir yra Lietuvos Valstybės konstitucinis pagrindas.“

(Iš 1990 m. kovo 11 d. Akto Dėl Lietuvos Nepriklausomos Valstybės Atstatymo)

1.

Konstituciniai (organiniai) įstatymai ir 1991–1992 m. konstituciniai aktai

Organinių įstatymų atsiradimo, jų reguliavimo sferos, skirtingos priėmimo procedūros bei specifinės vietos teisinėje sistemoje įvairiose valstybėse lyginamojo pobūdžio tyrimo tikslas buvo parodyti, kad Lietuvos konstitucinių įstatymų (pagal Konstitucijos 69 straipsnį) kilmė ir statusas galėtų būti siejami su organinių įstatymų institutu. Kiti minėti aspektai taip pat buvo nagrinėti norint pradėti analizuoti Lietuvos konstitucinių įstatymų institutą: suformuluoti jų atsiradimo Lietuvos teisinėje sistemoje priežastis, atriboti juos nuo kitų įstatymų ir teisės aktų, aptarti jų galimą reguliavimo objektą, vietą teisės aktų hierarchijoje bei panagrinėti jų sąrašo problemą, kartu pabandant atsakyti į klausimą, kodėl iki šiol nėra įgyvendinta Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalies nuostata. Visų pirma reikėtų atriboti konstitucinius įstatymus, suformuluotus Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje, nuo 1991 ir 1992 metų konstitucinių aktų.

Reikia pasakyti, kad Lietuvoje konstitucinių įstatymų institutas yra teisinė novena, kuri atsirado tik II Respublikoje po Nepriklausomybės atkūrimo 1990 m. kovo 11 d.¹⁵³. Deja, šis institutas Lietuvoje nėra plačiau nagrinėtas.

¹⁵³ Lenkijos–Lietuvos valstybėje „konstitucijomis“ kartais buvo vadinami Seimo priimti įstatymai. Žr.: *Lietuvos Seimas* // V. MOTULAITĖ, S. VENSKEVIČIUS, E. GUDAVIČIUS ...[et al.]. Kultūra. Vilnius, 1996. P. 106. Taip pat plg. 1918 m. ir 1919 m. „Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai dėsniai“ bei „Laikinoji Lietuvos Valstybės Konstitucija“, kurie tam tikra prasme galėtų būti traktuojami kaip „konstituciniai įstatymai“.

Iškart po Nepriklausomybės atkūrimo Lietuvos teisininkų bendrija bei politikai pradėjo diskusiją naujos Lietuvos konstitucijos klausimu. Buvo aiškiai suvokta, jog Lietuvos teisinę sistemą reikia kurti kaip nuoseklia, vieningą ir organiškai susijusią hierarchinę sistemą, kiek įmanoma atsižvelgiant į Lietuvos konstitucingumo tradicijas.

Visų pirma, prieš pradėdant rengti būsimosios kodifikuotos rašytinės Konstitucijos projektą, buvo nuspręsta, jog nuostatą dėl valstybės suvereniteto ir valstybės formos, kuri jau buvo konstatuota Kovo 11-osios akte ir Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme, reikia įtvirtinti surengiant visuotinę apklausą-plebiscitą, taip suteikiant šiai normai konstitucinį statusą¹⁵⁴. Be to, plebiscitu buvo norima paneigti nepagrįstus kaltinimus (ypač iš Rytų), kad Lietuvos nepriklausomybė – tai tik keleto politikų kova dėl valdžios. Kai daugiau nei trys ketvirtadaliai Lietuvos gyventojų, turinčių aktyviąją rinkimų teisę, 1991 m. vasario 9 d. įvykusio plebiscito metu pritarė nuostatai, kad Lietuvos valstybė yra nepriklausoma demokratinė respublika, pasidarė aišku, jog minėta nuostata tapo konstitucinio lygmens norma. Tačiau iškilo klausimas, kokią juridinę formą suteikti šiam teisiniui-politiniam aktui (juolab kad plebiscitas buvo traktuojamas kaip konsultacinis ar patariamasis referendumas, kurio rezultatus dar turi įteisinti Parlamentas). Politikai bei konstitucinės teisės specialistai laikėsi nuomonės, kad šio akto forma turi būti „konstitucinis įstatymas“, kuris gali būti pakeistas tik analogišku būdu, kaip ir buvo patvirtintas – t. y. Lietuvos tautos visuotinės apklausos (plebiscito) būdu, jeigu už tai pasisakytų ne mažiau kaip trys ketvirtadaliai Lietuvos piliečių, turinčių aktyviąją rinkimų teisę¹⁵⁵. Tačiau apsispręsti dėl teisės akto for-

¹⁵⁴ Pristatant projektą Aukščiausiojoje Taryboje – Atkuriamajame Seime buvo teigiama, kad ši norma „*tapo galiojančia Lietuvos Konstitucijos norma*“. Žr.: Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos /pirmojo šaukimo/ Antroji sesija. *Stenogramos*. 25. Seimo leidykla. Vilnius, 1993. P.444. Ši nuostata, kad „*Lietuva yra nepriklausoma demokratinė respublika*“, turi būti laikoma „konstitucine“ taip pat ir dėl to, jog ji vienaip ar kitaip susijusi su 1918 m. vasario 16 d. Nepriklausomybės aktu, 1920 m. gegužės 15 d. Steigiamojo Seimo rezoliucija, 1920 m. Laikinąja Konstitucija, 1922 ir 1928 m. Konstitucijomis, LLKST 1949 m. vasario 16 d. deklaracija, 1990 m. kovo 11 d. aktu.

¹⁵⁵ Plačiau žr.: „*Pokalbis su VU docentu Stasiu Stačioku*“. Justitia. 1991, Nr. 2(13); taip pat S. STAČIOKAS. „*Kokia bus Lietuva – spręš Lietuvos žmonės*“. Tiesa. 1991 m. vasario 8 d. Nr. 26. P. 2; Taip pat žr.: Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos /pirmojo šaukimo/ Antroji sesija. *Stenogramos*. 25. Seimo leidykla. Vilnius, 1993. P. 444–459.

mos vis dėlto nebuvo lengva, nes nei tuo metu galiojęs Laikinasis Pagrindinis Įstatymas, nei Aukščiausiosios Tarybos reglamentas, nei kiti teisės aktai nenumatė konstitucinių įstatymų instituto ir jų priėmimo procedūros. Taigi šiuo atveju Aukščiausioji Taryba – Atkuriamasis Seimas, įteisindamas tautos valią, pasirinko *konstitucinio įstatymo* formą, remdamasis ne koku nors galiojančiu formaliu teisės aktu, o kontinentinės Europos (ypač Prancūzijos) konstitucine praktika¹⁵⁶. Taip pat galima konstatuoti, jog 1991 m. vasario 9 d. plebiscitas, remdamasis tautos suvereniteto principu, galutinai legitimavo 1990 m. kovo 11 d. Nepriklausomybės aktą¹⁵⁷, o norma, kad „*Lietuvos valstybė yra nepriklausoma demokratinė respublika*“, vėliau tapo „įkūnyta“ 1992 m. Konstitucijos 1 straipsnyje (remiantis Konstitucijos 148 straipsniu, ji yra labiausiai teisiškai apsaugota Konstitucijos nuostata).

Kitas svarbus naujos Lietuvos Respublikos Konstitucijos kūrimo proceso momentas teisiškai apsaugant Lietuvos valstybės suverenitetą ir tęsiant Kovo 11-osios (1990) bei Vasario 11-osios (1991) aktų dvasią buvo 1992 m. birželio 8 d. konstitucinio akto „*Dėl Lietuvos Respublikos nesijungimo į postsovietines Rytų Sąjungas*“ priėmimas. Šio teisės akto priėmimo tikslas buvo trejopas: 1) konstatuoti abipusiškai naudingų ryšių su Rusija puoselėjimą; 2) apsaugoti ką tik gimusį Lietuvos valstybinį suverenitetą nuo išorinių bei vidinių jėgų mėginimų įtraukti Lietuvos valstybę į subyrėjusios Sovietų Sąjungos pagrindu kuriamą Nepriklausomų valstybių sandraugą; bei 3) teisiškai uždrausti Rusijos karinių bazių ir kariuomenės dalinių dislokavimą Lietuvos teritorijoje.

Akto priėmimo istorija rodo, jog iš pradžių jis nesivadino „konstituciniu“, o šis terminas prie žodžio „aktas“ atsirado tik po diskusijų Aukščiausiojoje Taryboje – Atkuriamajame Seime šio akto projekto svarstymo metu, norint padidinti jo vidaus ir tarptautinį

¹⁵⁶ Teisybės dėlei reikia paminėti, jog tuomet galiojusio Laikinojo Pagrindinio Įstatymo 78 str. numatė galimybę Aukščiausiajai Tarybai priimti *Konstituciją*, o minėta norma dėl valstybės suvereniteto ir valstybės formos kaip tik ir buvo traktuojama kaip naujos (nors dar nepriimtos) Konstitucijos norma.

¹⁵⁷ 1990 m. kovo 11 d. akto ir 1991 m. vasario 9 d. plebiscito bei jį teisiškai įtvirtinančio vasario 11 d. konstitucinio įstatymo santykis galėtų būti traktuojamas panašiai kaip ir 1918 m. vasario 16 d. akto bei 1922 m. Steigiamojo Seimo gegužės 15 d. rezoliucijos santykis.

„svorį“¹⁵⁸. 1992 m. birželio 14 d. referendumo metu Lietuvos gyventojai visiškai palaikė konstitucinio akto 3 punkto (straipsnio) nuostatą ir patvirtino savo neigiamą nusistatymą svetimos valstybės kariuomenės buvimo Lietuvos teritorijoje atžvilgiu, tačiau šis teisės aktas buvo pavadintas „konstituciniu“ ne dėl po savaitės įvykusio minėto referendumo rezultatų, bet veikiau dėl savo turinio. Taigi Aukščiausioji Taryba – Atkuriamasis Seimas, skirtingai nei 1991 m. vasario 11 d. konstitucinio įstatymo atveju, priėmė minėtą aktą ne „įkūnydamas“ plebiscito ar referendumo rezultatus, bet veikdamas kaip suverenios steigiamosios galios reiškėjas ir tęsėjas, remdamasis Kovo 11-osios akto 5 dalimi¹⁵⁹ bei steigiamojo susirinkimo teorija¹⁶⁰. Šio akto skirtumas nuo minėto konstitucinio įstatymo yra ir tas, jog teisės akto forma buvo pasirinktas ne „konstitucinis įstatymas“, o „konstitucinis aktas“. Matyt, tokia forma buvo pasirinkta norint parodyti šio teisės akto valstybinę svarbą ir išskirtinumą kitų teisės aktų atžvilgiu bei jo ne tik vidinę, bet ir išorinę, tarptautinę reikšmę¹⁶¹. Nors dėl plebiscito rezultatų 1991 m. konstitucinis įstatymas turi didesnę teisinę „svorį“ nei 1992 m. konstitucinis aktas (jame taip pat nėra nuostatos dėl pasunkintos keitimo tvarkos), vis dėlto šie abu aktai turėtų būti laikomi steigiamosios galios aktais. Neatsitiktinai Konstitucijos rengėjai, atsižvelgdami į jų panašią reikšmę užtikrinant Lietuvos valstybės vidinį bei išorinį suverenitetą, Konstitucijos 150 straipsnyje įrašė nuostatą, teigiančią, jog abu minėti aktai yra Konstitucijos sudedamoji dalis¹⁶². Teisinėje literatūroje šie aktai dažniausiai vadinami

¹⁵⁸ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos /pirmojo šaukimo/ penktoji sesija. *Stenogramos*. P. 58. Seimo leidykla. Vilnius, 1995. P. 176–221. Šio akto pristatymo metu projekto pavadinimas buvo: *Aktas „Dėl Lietuvos Respublikos nepriklausomybės stiprinimo ir pasiūlymų jungtis į postsovietines Rytų sąjungas“*.

¹⁵⁹ „*Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba kaip suvereninių galių reiškėja šiuo aktu pradeda realizuoti visą Valstybės suverenitetą*“.

¹⁶⁰ Žr., pvz.: M. RÖMERIS. *Suverenitetas*. Vilnius, 1995. P. 179.

¹⁶¹ Plg. „*Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Aktas Dėl Lietuvos Nepriklausomos Valstybės Atstatymo*“.

¹⁶² Taip pat įdomu yra tai, jog įstatymas „*Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos įsigaliojimo tvarkos*“ nėra vadinamas „konstituciniu“, nors jis buvo priimtas kartu su Konstitucija.

„konstituciniais įstatymais“¹⁶³, tačiau prieš 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos priėmimą „konstituciniai įstatymai“ buvo suprantami kaip steigiamojo pobūdžio teisės aktai. Tai rodo ir tas faktas, kad 1992 m. gegužės 23 d. referendumui dėl Prezidento institucijos (įsteigimo) buvo norima suteikti konstitucinio įstatymo formą¹⁶⁴. Taigi dėl šių aktų steigiamojo pobūdžio bei skirtumo nuo Konstitucijos 69 straipsnyje numatytų konstitucinių (organinių) įstatymų šiuos aktus siūlau vadinti „konstituciniais aktais“¹⁶⁵.

2.

Konstitucinių (organinių) įstatymų instituto atsiradimo 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje istorinė analizė ir priežastys

Du minėtieji teisės aktai buvo pagrindas, ant kurio jau buvo galima statyti naujos Konstitucijos „rūmus“. Be šių Konstitucijos šaltinių, būtina paminėti 1918 m. vasario 16 d. Aktą, 1922 ir 1938 metų Lietuvos Konstitucijas, Vakarų konstitucingumo tradicijas, taip pat Parlamentinės Konstitucijos rengimo komisijos bei Sąjūdžio koalicijos „Už demokratinę Lietuvą“ (vėliau – „Santaros“) projektus. Daugeliu atžvilgiu dabartinė Lietuvos Konstitucija yra minėtų dviejų projektų (pirmasis buvo labiau linkęs į parlamentinę valdymo formą, o antra-

¹⁶³ Šiuo metu Konstitucijos 150 straipsnyje paminėti aktus kaip „konstitucinius įstatymus“ traktuoja ne tik teisės mokslas, bet ir Seimo statuto 168 straipsnis bei Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 8 d. nutarimas.

¹⁶⁴ Plačiau apie tai žr., pvz.: V. LANDSBERGIS. *Sunki laisvė. 1991 m. ruduo – 1992 m. ruduo. I knyga. Statom valstybė*. Vaga. 2000. P. 252–253.

¹⁶⁵ Beje, 1991–1992 m. konstitucinių aktų ir konstitucinių įstatymų (Konstitucijos 69 straipsnio prasme) terminų atskyrimui pritaria ir Lietuvos konstitucinės teisės mokslas (žr., pvz.: Egidijus ŠILEIKIS. *Konstitucinių įstatymų fenomenas*. Op. cit. P. 21–23; Karolis JOVAIŠAS. Op. cit. P. 84.; Toma BIRMONTIENĖ et al. *Lietuvos konstitucinė teisė*. LTU Leidybos centras, 2001. P. 67.).

sis – į mišriąją su prezidentinės respublikos bruožais) kompromisas¹⁶⁶.

Pirmąkart „konstitucinių įstatymų“ sąvoka buvo pavartota parlamentinės komisijos projekte (suredaguotame iki 1992 m. gegužės 1 d.), kuris Aukščiausiosios Tarybos – Atkuriamojo Seimo nutarimu buvo paskelbtas spaudoje visuomenei svarstyti¹⁶⁷. Šio projekto 74 straipsnio 1 dalyje buvo teigiama, jog „*Lietuvos Respublikos konstituciniai įstatymai laikomi priimtais, jeigu už juos balsavo ne mažiau kaip 2/3 visų Seimo deputatų. Konstituciniais įstatymais laikomi tiesiogiai šioje Konstitucijoje įvardinti įstatymai*“¹⁶⁸. Vėlesnis parlamentinės komisijos Konstitucijos projektas, parengtas pagal Derinimo grupės protokolą bei pasiūlymus, gautus viešo visuomenės svarstymo metu (1992 m. rugsėjo 16 d.)¹⁶⁹, taip pat pakartojo šio projekto 74 straipsnio nuostatą dėl konstitucinių įstatymų. Tačiau kad ir kaip keista, nei pirminis, nei vėlesni Konstitucijos projektai neturėjo blanketinių nuorodų į konstitucinius įstatymus!

Jei projekto formuluotę „konstituciniais įstatymais yra laikomi Konstitucijoje įvardinti įstatymai“ suprastume taip, kad konstituciniais įstatymais turi būti laikomos visos blanketinės nuorodos į *paprastuosius įstatymus* Konstitucijos projektų tekste, patektume į sudėtingą labirintą, nes projektuose yra daugybė skirtingų nuorodų, pvz.: „Darbo laiko trukmę *apibrėžia įstatymas*“, „*Piliečiai turi teisę į senatvės ir invalidumo pensijas, socialinę paramą nedarbo, ligos, našlystės, maitintojo netekimo ir kitais įstatymų numatytais atvejais*“, „*Įstatymai nustato specialias moterų darbo ir sveikatos apsaugos sąlygas*“, „*Dvasinius ir materialinius autorius interesus, susijusius su mokslo, kultūros ir meno kūryba, saugo įstatymas*“, „*Lietuvos Respublikos piliečiams mokslas valstybinėse aukštosiose mokyklose*

¹⁶⁶ Žr.: Aukščiausiosios Tarybos konstitucinių problemų derinimo grupės 1992 m. liepos 30 d. protokolą. Žin., 1992, Nr. 24-708. Žinoma, Konstitucijos nuostatas dėl valdymo formos „pakoregavo“ nepavykęs 1992 m. gegužės 23 d. referendumas dėl Prezidento institucijos. Plačiau apie 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos šaltinius ir jos rengimą žr.: J. ŽILYS. *Teisės aktų konstitucingumo problema rengiant Lietuvos Respublikos Konstituciją*. Lietuvos teisės akademija. 2000. P. 31–55.

¹⁶⁷ Lietuvos Aidas. 1992 05 01. P. 5–8.

¹⁶⁸ Beje, šis konstitucinių įstatymų „apibrėžimas“ yra visiškai analogiškas Prancūzijos Konstitucijos 46 straipsnyje pateiktam organinių įstatymų „apibrėžimui“.

¹⁶⁹ „Atgimimas“, 1992. Nr. 38. P. 17–24.

yra nemokamas, išskyrus įstatymo nustatytus atvejus“, „Istatymo nustatyta tvarka Lietuvos Respublikos piliečiai privalo atlikti karinę ar alternatyvią krašto apsaugos tarnybą“, „Nepaprastąją padėtį reguliuoja įstatymas“ ir pan. Kaip matome, projektuose yra įvairių formulių, susijusių su nuoroda į įstatymo priėmimą. Tačiau aišku, kad Konstitucijos projekte pateikta formuluotė neįpareigoja visais šiais atvejais priimti specialų (net konstitucinį) įstatymą. Projekto rengėjai tikriausiai nesiekė, kad būtinai būtų priimti specialūs įstatymai dėl darbo laiko trukmės ar moterų darbo ir sveikatos apsaugos. Šiomis nuorodomis tiesiog buvo siekiama, kad šie visuomeniniai santykiai būtų reguliuojami įstatymu, o ne poįstatyminio pobūdžio teisės aktu. Juo labiau minėtas nuorodas negalima būtų vertinti kaip nuorodas į konstitucinio įstatymo priėmimą (pvz., dėl darbo laiko trukmės ar pan.).

Kita minėtos formuluotės reikšmė galėtų būti, kad tai yra nuorodos į įstatymus, dėl įvairių (pakankamai svarbių) visuomeninių-politinių santykių projekte vartojant formules „nustato įstatymas“, „reguliuoja įstatymas“ arba „apibrėžia įstatymas“ (vienaskaitos forma), bet nepateikiant konkretaus pavadinimo, pvz.: „Politinių partijų steigimo ir veiklos tvarką nustato įstatymas“, „Valstybės kontrolės sistemą ir jos veiklos tvarką nustato įstatymas“ (tokių projekte yra apie 10).

Trečias šios formuluotės aiškinimo būdas galėtų būti tas, kad projekto nuostata „Konstitucijoje įvardyti įstatymai“ gali reikšti įstatymus, kuriems Konstitucijos projektai suteikia pavadinimą¹⁷⁰. Tokių įstatymų su pavadinimais minėtuose Konstitucijos projektuose buvo penki: *Seimo rinkimų įstatymas*, *Seimo deputatų statuso įstatymas*, *Vyriausybės įstatymas*, *Teismų įstatymas* ir *Konstitucinio Teismo įstatymas*¹⁷¹. Į dabartinės Konstitucijos tekstą perkeltos trys nuorodos į įstatymus, suformuluotos su konkrečiais pavadinimais: *Vyriausybės įstatymas*, *Teismų įstatymas* ir *Konstitucinio Teismo įstatymas*. Čia svarbu paminėti, kad Konstitucija aiškiai ir nedviprasmiškai nurodo ir paskutinių dviejų įstatymų reguliavimo sritį: Teismų įstatymas turi reguliuoti „teismų sudarymą ir kompetenciją“ (111 str. 4 d.), o Konstitucinio Teismo įstatymas – „Konstitucinio Teismo statusą ir jo įgaliojimų vykdymo tvarką“ (102 str. 2 d.). Tai taip pat rodo šių įstatymų

¹⁷⁰ Įvardyti – duoti daiktui vardą, pavadinimą. DKLŽ. Mokslo ir enciklopedijų leidykla. 1993. P. 264.

¹⁷¹ Pirmajame projekte yra įvardytas ir *Valstybinės kalbos įstatymas*. Į 1992 m. Konstitucijos tekstą iš penkių įvardytų įstatymų perkelti paskutiniai trys.

tam tikrą ypatingą vietą Lietuvos teisinėje sistemoje, nes jokie kiti įstatymai negali reguliuoti minėtų klausimų.

Tačiau nevertėtų remtis nė vienu iš šių minėtos formuluotės interpretavimo būdų. Mančiau, kad Konstitucijos projekto rengėjai vis dėlto ketino konkrečiuose projekto straipsniuose pateikti blanketines nuostatas dėl *konstitucinio įstatymo* priėmimo (kaip tai yra minėtų užsienio valstybių Konstitucijose). Jau minėta, kad Prancūzijos Konstitucijos 46 straipsnyje yra analogiška nuostata, jog „organiniai įstatymai yra tie, kuriems Konstitucija suteikia organinį statusą“. Tačiau, matyt, nepavykus iš karto susitarti, kokie tai turėtų būti įstatymai, tai padaryti buvo vis atidėliojama, kol ši „pareiga“ buvo perduota Seimui – nustatant konstitucinių įstatymų sąrašą. Šis Konstitucijos teksto nenuoseklumas konstitucinių įstatymų atžvilgiu galėtų būti aiškinamas ir taip, kad dabartinė Konstitucija buvo dviejų Konstitucijos projektų (sąlygiškai vadinamų *K. Lapinsko* ir *E. Jarašiūno*) kompromisas. Kadangi konstitucinių įstatymų institutas buvo numatytas tik *Kęstučio Lapinsko* projekte, todėl derinant bendrą Konstitucijos tekstą konstitucinių įstatymų institutas taip ir nebuvo išplėtotas.

Kaip jau pastebėjome, beveik visose valstybėse (išskyrus, pvz., Italiją ar Austriją), kuriose Konstitucijos rengėjai norėjo nustatyti, kad konkrečiu atveju būtų priimamas organinis (ar konstitucinis) įstatymas, tai buvo paminėta Konstitucijos blanketinėje nuostatoje. Taigi šių įstatymų reguliavimo sritis paprastai yra nustatoma pačios steigiamosios valdžios Konstitucijos tekste. Todėl faktą, kad to nebuvo padaryta minėtuose Lietuvos projektuose, reikia vertinti kaip Konstitucijos projektų teksto ydingumą ir neužbaigtumą. Kitaip tariant, Konstitucijos projektų rengėjai numatė visai naują teisinį institutą Lietuvos teisinėje sistemoje (ir ypatingą jų priėmimo procedūrą), kita vertus – Lietuvos Respublikos Konstitucijos tekste, deja, nebuvo suformuluota, kokius klausimus turėtų reguliuoti šie konstituciniai įstatymai. Kituose Konstitucijos projektuose konstitucinių (organinių) įstatymų institutas įtvirtintas nebuvo¹⁷².

¹⁷² Žr.: LDDP projektas. Tiesa. 1991 04 23. P. 2–3; Konstitucijos koncepcijos metmenys. Lietuvos aidas. 1991 05 10. P. 4–5; L. WYMANO ir B. JOHNSONO projektas. Atgimimas. 1991 m. birželio 20–27 d. Nr. 26. P. 5–8; Liberalų projektas. Lietuvos aidas. 1992 02 25. P. 4–5; Sąjūdžio koalicijos „Už demokratinę Lietuvą“ projektas. Lietuvos aidas. 1992 05 14. P. 5–7; Santaros „Už demokratinę Lietuvą“ projektas. Lietuvos aidas. 1992 09 11. P. 5–7.

Ieškodami aiškaus ir nevienareikšmiško atsakymo į klausimą, kuriuos įstatymus Konstitucijos projekto rengėjai vertino (tiksliau, ketino vertinti) kaip konstitucinius, negalime remtis nei parlamentinės Konstitucijos rengimo komisijos, nei parlamentarų bei teisininkų grupės, baigusios rengti Konstitucijos projektą¹⁷³, nuomonėmis, nes jos nepateikė jokių „travaux préparatoires“. Aišku tik viena, kad šiuose projektuose atsiradęs konstitucinių įstatymų institutas buvo neišsamus ir veikiausiai paliktas galutinai patobulinti vėliau.

3.

Konstituciniai (organiniai) įstatymai 1992 m. Konstitucijos tekste

„LIETUVIŲ TAUTA

– prieš daugelį amžių sukūrusi Lietuvos valstybę,
– jos teisinius pamatus grindusi Lietuvos Statutais ir Lietuvos Respublikos Konstitucijomis [...],
– siekdama atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės,
atgimusios Lietuvos valstybės piliečių valia priima ir skelbia šią Konstituciją“

(Konstitucijos preambulė)

„... konstituciniai įstatymai priimami, jeigu už juos balsuoja daugiau kaip pusė visų Seimo narių, o keičiami ne mažesne kaip 3/5 visų Seimo narių balsų dauguma. Konstitucinių įstatymų sąrašą 3/5 Seimo narių balsų dauguma nustato Seimas.“

(Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalis)

Prieš pradėdant nagrinėti konstitucinių (organinių) įstatymų institutą 1992 m. Konstitucijoje, visų pirma būtina aptarti, koks yra konstitucinių (organinių) įstatymų instituto atsiradimo tikslas

¹⁷³ Asmenų, baigusiu rengti Konstitucijos projektą, pavardės žr., pvz.: Lietuvos Seimas // V. MOTULAITĖ, S. VENSKEVIČIUS, E. GUDAVIČIUS. Op. cit., p. 171.

1992 m. Konstitucijoje ir kodėl Konstitucijos rengėjai apskritai įrašė 69 straipsnio 3 dalies nuostatas. Norint parodyti Lietuvos konstitucinių įstatymų instituto panašumus su kai kuriose šalyse egzistuojančiu organinių įstatymų institutu, jų atsiradimo priežastis ir tikslus derėtų vertinti lyginamuoju aspektu (neneigiant tiek Lietuvos konstitucinių įstatymų instituto, tiek tuo metu Lietuvoje egzistavusių politinių realiųjų specifikos)¹⁷⁴.

Visų pirma, be jau minėtų šio instituto atsiradimo priežasčių, reikėtų paminėti tai, kad konstitucinių (organinių) įstatymų fenomenas Konstitucijos projektuose galėjo atsirasti ir lyginamosios teisėtyros pagalba (greičiausiai Italijos konstitucinių ir Prancūzijos organinių įstatymų dėka). Kaip minėta, su šio instituto pagalba buvo siekiama geriau apsaugoti tam tikrą visuomeninių-politinių klausimų spektrą, jo reguliavimui ir keitimui reikalaujant kiek įmanoma didesnės politinių jėgų vienybės. Kita vertus, šie įstatymai apriboja ir suvaržo Parlamento (jo daugumos) galias, nes „visagalis“ Parlamentas (jo politinė dauguma) konstitucinių įstatymų atžvilgiu tampa kiek nuosaikesnis ir yra priverstas ieškoti didesnio politinio kompromiso. Todėl nenuostabu, kad Parlamentinė Konstitucijos rengimo komisija, kurią sudarė dauguma tradicinio parlamentarizmo šalininkų, taip ir nesiryžo Konstitucijoje nurodyti konstitucinių įstatymų reguliavimo sferos ir tuo apriboti Parlamento daugumos veikimo laisvės. Kadangi galutinis Konstitucijos projektas buvo parlamentinės ir pusiau prezidentinės respublikos šalininkų kompromisas, minėtas institutas Konstitucijos tekste buvo paliktas, tačiau jame aiškiai ir nedviprasmiškai apibrėžti konstitucinių įstatymų reguliavimo sričiai pritrūko tiek politinės valios ir drąsos, tiek laiko. Taigi parlamentinės komisijos projektų *defektas* buvo perkeltas ir į galutinį Konstitucijos tekstą. Tiesa, jame buvo pasistengta šį *defektą* kiek sušvelninti, – tiesiogiai Konstitucijoje neįvardijus konstitucinių įstatymų reguliavimo objekto, tai nustatyti (sudarant sąrašą) pavesta pačiam įstatymų leidėjui. Tačiau tokį sprendimą reikėtų vertinti kritiškai bent jau dviem aspektais: 1) organinių (šiuo atveju vadinamų „konstituciniais“) įstatymų

¹⁷⁴ Vienas Seimo narys svarstant įstatymo projektą „Dėl konstitucinių įstatymų sąrašo“ sakė, kad „konstitucinių įstatymų institutas yra ne tiek politinis, kiek bendravalsybinis reikalas, kuris siekia didesnio politinio konsensuso“. Žr.: Seimo posėdžių stenogramos. 1993 m. spalio 12 d. 19 posėdis. P. 12.

reguliavimo srities apibrėžimas paprastai yra steigiamosios valdžios prerogatyva, kuri įpareigoja įstatymų leidėją (parlamentinę daugumą) tam tikrais politiniais klausimais ieškoti platesnio politinio sutarimo; 2) labai abejotina, kad Parlamentas (tiksliau, jam atstovaujanti politinė dauguma) savo noru ryžtųsi nustatyti konstitucinių įstatymų sąrašą ir taip suvaržyti savo galias įstatymų leidybos srityje tam tikrų visuomeninių-politinių santykių atžvilgiu.

Dabartinėje Konstitucijoje *konstituciniai įstatymai* paminėti dviejuose straipsniuose (69 ir 72). 69 straipsnio 3 dalyje teigiama, kad konstituciniai įstatymai priimami, jeigu už juos balsuoja daugiau kaip pusė visų Seimo narių, o keičiami ne mažesne kaip 3/5 visų Seimo narių balsų dauguma¹⁷⁵; be to, straipsnyje numatytas konstitucinių įstatymų *sąrašo* institutas, kurį turi nustatyti Seimas 3/5 balsų dauguma. Konstitucijos 72 straipsnio 2 dalyje teigiama, kad Prezidento vetuotas konstitucinis įstatymas laikomas priimtu, jei už jį balsavo daugiau kaip 3/5 visų Seimo narių.

Kaip matome, Konstitucijoje paminėti *konstituciniai įstatymai*, skirtingai nuo 1991 m. konstitucinio įstatymo ir 1992 m. konstitucinio akto, yra ne steigiamosios, o *legislatyvinės* galios aktai (juk, pvz., Konstitucijos pataisų Prezidentas vetuoti negali). Taip pat aišku ir tai, jog konstitucinių (organinių) įstatymų institutas į dabartinę Konstituciją perkeltas iš Parlamentinės Konstitucijos rengimo komisijos projektų. Tačiau Parlamentinės komisijos projektuose numatyto 74 straipsnio ir Konstitucijos 69 straipsnio skirtumas yra trejopas:

- 1) iš dalies „sumažėjo“ konstitucinių įstatymų teisinio statuso „svoris“. Jiems priimti čia reikalaujama tik daugiau nei pusės Seimo narių balsų, o tvirtinant jų sąrašą ir juos keičiant reikalaujama 3/5 daugumos;
- 2) Konstitucijoje atsirado *konstitucinių įstatymų sąrašo* institutas;
- 3) Konstitucijoje nebeliko „prancūziškos“ nuostatos apibrėžiančios konstitucinių įstatymų sampratą („*Konstituciniais įstatymais laikomi tiesiogiai šioje Konstitucijoje įvardinti įstatymai*“).

¹⁷⁵ Konstitucijos galutiniam tekste yra dar labiau sumažinta reikalaujama dauguma, palyginti su komisijos projektuose buvusiu atitinkamai 2/3 kvalifikuota balsų dauguma.

Pirmasis pakeitimas, ko gero, atsirado dėl to, kad Konstitucijos leidėjas, žinodamas, kaip sunku yra Seime surinkti 2/3 balsų daugumą, stengėsi „nuleisti“ konstitucinių įstatymų priėmimo „kartelę“, tačiau pasistengė apsidrausti ir nuo kito kraštutinumo, todėl jų sąrašo priėmimui ir keitimui paliko 3/5 balsų daugumos reikalavimą. Apie tai, kodėl Konstitucijos tekste atsisakyta blanketinių nuorodų į konstitucinius įstatymus ir kodėl atsirado konstitucinių įstatymų „sąrašo“ institutas, plačiau kalbama kituose skyriuose.

4.

Lietuvos Respublikos konstitucinių (organinių) įstatymų samprata ir reguliavimo objektas

Įsigaliojus 1992 m. Konstitucijai, jau 1993 m. kovo 16 d. Seime svarstant įstatymo projektą „*Dėl Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymo dalinio pakeitimo ir papildymo*“ iškilo konstitucinių įstatymų ir jų sąrašo problema, kai kuriems Seimo nariams pareikalavus nustatyti konstitucinių įstatymų sąrašą¹⁷⁶ (šiuo atveju opozicijos atstovai *Seimo rinkimų įstatymą* traktavo kaip konstitucinį įstatymą). Reikia manyti, kad Konstitucijos rengėjai 69 straipsnio 3 dalies nuostatą dėl konstitucinių įstatymų sąrašo patvirtinimo laikė vienu iš pirmųjų ir svarbiausių Parlamento uždavinių. Remiantis šia logika, Seimas, susirinkęs į pirmąją sesiją, prieš pradėdamas įgyvendinti savo įstatymų leidėjo pareigas, turėjo apsispręsti ir nustatyti konstitucinių įstatymų sąrašą. Tik po to jis turėjo pradėti priiminėti (paprastuosius) įstatymus, nes tada jau būtų buvę aišku, kurie įstatymai turi būti priimti kaip *konstituciniai*, o kurie – kaip *paprastieji*. Be to, šitoks pirmalaikis konstitucinių įstatymų sąrašo nustatymas būtų galėjęs labiau „legitimizuoti“ patį sąrašą, taip jam suteikiant *quasi* steigiamą-

¹⁷⁶ Žr.: Lietuvos Respublikos Seimo antroji sesija. Stenogramos. 1993 m. kovo 16 d. 35. P. 27–28.

jį pobūdį ir tarsi „neutralizuojant“ šio sąrašo fenomeno jau minėtą ydingumą¹⁷⁷.

Panašios nuomonės laikėsi ir grupė Seimo narių, kurie 1993 m. kreipėsi į Konstitucinį Teismą dėl 1993 m. kovo 16 d. įstatymo „Dėl Seimo rinkimų įstatymo dalinio pakeitimo ir papildymo“ konstitucingumo. Savo pareiškime jų atstovai teigė, jog naujai išrinktas Seimas pirmiausia „turėjo nustatyti konstitucinių įstatymų sąrašą ir tik tai po to pradėti įstatymų leidybą, o ... keisdamas Seimo rinkimų įstatymą, nenustatęs konstitucinių įstatymų sąrašo, Seimas šiurkščiai pažeidė Konstitucijos 69 straipsnio nuostatas“¹⁷⁸. Konstitucinis Teismas, išnagrinėjęs šią bylą, 1993 m. lapkričio 8 d. nutarime teigė, jog Seimas visų pirma turi patvirtinti konstitucinių įstatymų sąrašą ir tik po to (remdamasis 69 straipsnio 3 dalyje nustatyta specialia procedūra) gali priiiminėti konstitucinius įstatymus, o „kol tokio sąrašo nėra, minėta konstitucinių įstatymų priėmimo tvarka negali būti taikoma nė vieno įstatymo priėmimui ...“. Tuo pačiu Aukštasis teismas konstatavo, jog „įstatymų, tarp jų ir konstitucinių, svarstymo eiliškumo arba priėmimo prioritetų konstitucinės normos nenustato“. Taip Aukštasis teismas galutinai pateisino Seimo neveiklumą įgyvendinant Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalies nuostatą ir nustatant konstitucinių įstatymų sąrašą. Žinoma, vargu ar iš ką tik pradėjusio veikti Konstitucinio Teismo buvo galima tikėtis kitokios („drąsesnės“) pozicijos šiuo klausimu, nei buvo išsakyta 1993 m. lapkričio 8 d. nutarime¹⁷⁹. Vis dėlto, manyčiau, Konstitucijos rengėjai, tiesiogines blanketines nuo-

¹⁷⁷ Šiuo atveju šis „sąrašas“ būtų galėjęs būti šiek tiek panašus į Prancūzijos organinius įstatymus, priimtus Prancūzijos Konstitucijos įsigaliojimo pereinamuoju laikotarpiu. Šis *quasi* steigiamasis konstitucinių įstatymų sąrašas statusas galėtų remtis ir tuo, kad pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos 153 straipsnį vienerius metus po Konstitucijos priėmimo buvo numatytas pereinamasis laikotarpis, per kurį kai kurie Konstitucijos straipsniai (dėl Seimo rinkimų, Prezidento galių, Konstitucinio Teismo formavimo, savivaldos, įstatymų leidybos iniciatyvos, konstitucinių įstatymų ir kitų klausimų) galėjo būti keičiami supaprastinta tvarka.

¹⁷⁸ Žr.: Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 8 d. nutarimas. Žin., 1993, Nr. 61-1166.

¹⁷⁹ Pavyzdžiui, nutarimo *obiter dictum* nurodyti, kad pagal Konstitucijos 69 straipsnį įstatymų leidėjas turėjo pareigą savo darbo pradžioje nustatyti konstitucinių įstatymų sąrašą, o šios konstitucinės pareigos nesilaikymas galėtų būti traktuojamas kaip neatitinkantis Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalies *rationae*, taip Seimą įpareigojant kuo greičiau nustatyti konstitucinių įstatymų sąrašą. Kita vertus, reikia pripažinti, kad Lietuvos Respublikos Konstitucija nesuteikia Konstituciniam Teismui Konstitucijos normų realizavimo kontrolės (omisijos) įgaliojimų, kaip tai numatyta, pvz., Portugalijos Konstitucijoje.

rodas į konstitucinius įstatymus „pakeitė“ konstitucinių įstatymų sąrašo institutu 69 straipsnio 3 dalyje, būtent ir „signalizavo“ įstatymų leidėjui apie minėto sąrašo patvirtinimo pirmaeiliskumą.

Po grupės Seimo narių kreipimosi į Konstitucinį Teismą prašant ištirti, ar priimant *Seimo rinkimų įstatymą* nereikėjo taikyti Konstitucijos 69 straipsnyje numatytų reikalavimų konstituciniams įstatymams, buvo sudaryta darbo grupė projektui „Dėl konstitucinių įstatymų sąrašo“ tobulinti¹⁸⁰. Darbo grupė parengė projektą, kuris pirmą kartą buvo svarstomas 1993 m. spalio 12 d. posėdyje. Projekte buvo pasiūlyta konstituciniais įstatymais laikyti 4 rūšių įstatymus:

- Konstitucijos 150 straipsnyje nurodytus įstatymus;
- Konstitucijos pataisas;
- tiesiogiai Konstitucijoje įvardytus įstatymus;
- kitus konstitucines normas sukonkretinančius įstatymus¹⁸¹.

Taip pat buvo pateikti ir alternatyvūs projektai, kuriuose konstituciniai įstatymai buvo klasifikuojami tik į dvi grupes: 1) Konstitucijos pataisos ir 2) įstatymai, įrašyti į konstitucinių įstatymų sąrašą. Minėtuose įstatymo projektuose taip pat buvo siūloma sudaryti konstitucinių įstatymų sąrašą. Įvairių projektų sąrašuose buvo minima nuo 9 iki 23 įstatymų¹⁸². Projektuose, kuriuose buvo pateiktas platesnis sąrašas, konstitucinius įstatymus galima būtų sugrupuoti taip: 1) *rinkimų* įstatymai; 2) įstatymai, reglamentuojantys *viešosios valdžios ir teisminių institucijų statusą*; 3) *žmogaus teisių* įstatymai (pvz., Susirinkimų, Peticijų ir pan.); ir 4) valstybės simbolių įstatymai (pvz., Valstybės herbo, Valstybės himno, Valstybės vėliavos įstatymai).

¹⁸⁰ Darbo grupė sudaryta Seimo valdybos 1993 m. rugsėjo 20 d. nutarimu Nr. 70.

¹⁸¹ Vėlesniuose projektuose buvo skiriama dar viena konstitucinių įstatymų rūšis – Konstitucijos pataisų įgyvendinimo įstatymai.

¹⁸² Žr.: 1996 06 17 d. projektas Nr. 300(3), 1998 11 16 d. projektas Nr. P-1446, 1999 05 20 d. projektas Nr. P-1446(2). Paskutinis *Konstitucinių įstatymų sąrašo konstitucinio įstatymo projektas* (IXP-2644) buvo užregistruotas 2003 m. birželio 11 d. Projekte konstituciniais įstatymais norima laikyti 1991–1992 m. konstitucinius aktus, Konstitucijos pataisas, konstitucinių įstatymų sąrašo konstitucinį įstatymą ir dar 6 anksčiau priimtus (paprastuosius) įstatymus: Prezidento, Peticijų, Piliečių įstatymų leidybos iniciatyvos, Valstybės herbo, Valstybės himno, Valstybės vėliavos įstatymus. Reikia pripažinti, kad šio projekto nuostatos ne tik neaiškiai suformuluotos, bet ir prieštarauja viena kitai.

Kaip matome, šiuo atveju konstituciniais įstatymais buvo siūloma laikyti labai platų įstatymų sąrašą.

Tačiau nė vienam iš įstatymo projektų, nustatančių konstitucinių įstatymų sąrašą ir taip apibrėžiančių jų reguliavimo objektą, pirmojo šaukimo Seimas po 1992 m. Konstitucijos priėmimo taip ir nepitarė. Argumentai prieš sąrašo nustatymą daugiausia buvo tokie: kol kas Lietuvos teisinė sistema dar tik pradėta kurti, daugelis galiojančių įstatymų parengta skubotai, todėl juose yra daug spragų, be to, dar nėra patirties, kaip jie realiai funkcionuos, tuo tarpu įvairių įstatymų paskelbimas *konstituciniais* labai suvaržytų Seimą, jei prireiktų juos pakoreguoti.

Taigi neapibrėžus konstitucinių įstatymų reguliavimo objekto specialiaame įstatyme – jų sąrašė, tai buvo pabandyta padaryti 1994 m. vasario 17 d. patvirtinus Seimo statutą. Statuto 26 skirsnis buvo pavadintas „*Konstitucijos keitimas ir konstitucinių įstatymų projektų svarstymas*“. Šio skirsnio 172 straipsnis¹⁸³ buvo kaip tik skirtas apibrėžti *konstitucinius įstatymus*. Jie buvo apibrėžti (nors tai yra ne formalus apibrėžimas, o veikiau klasifikacija) iš dalies remiantis 1993 m. lapkričio 8 d. Konstitucinio Teismo nutarimo konstatuojamojoje dalyje išdėstytais argumentais apie konstitucinius įstatymus kaip Konstitucijos 150 straipsnyje nurodytus aktus¹⁸⁴ ir iš dalies remiantis darbo grupės įstatymo „*Dėl konstitucinių įstatymų*“ projektui tobulinti darbo rezultatais. Pagal minėtą Seimo statuto straipsnį konstituciniais įstatymais laikomi:

- 1) Konstitucijos 150 straipsnyje nurodyti įstatymai;
- 2) Konstitucijos pataisos;
- 3) tiesiogiai Konstitucijoje įvardyti įstatymai;
- 4) kiti konstitucines normas sukonkretinantys įstatymai.

¹⁸³ Statuto 26 skirsnis tokia pat redakcija išliko ir dabartinėje Seimo statuto redakcijoje (Žin., 1999, Nr. 5-97), tik pasikeitė straipsnių numeracija: vietoj 172–175 straipsnių 26 skirsnis reguliuoja atitinkamai 168–171 straipsnius.

¹⁸⁴ Žin., 1993, Nr. 61-1166. Konstitucinio Teismo nutarimo konstatuojamojoje dalyje teigiama, jog prie konstitucinių įstatymų pirmiausia priskirtini 150 straipsnyje nurodyti įstatymai, o kitus konstitucinius įstatymus pagal 69 straipsnį pavesta išvardyti Seimui. Šiame nutarime svarbu yra tai, kad buvo konstatuota, jog tik patvirtinus konstitucinių įstatymų sąrašą jame įrašyti įstatymai galės būti traktuojami kaip konstituciniai.

Jau buvo minėta, kad šios nuostatos dėl konstitucinių įstatymų apibrėžimo (tiksliau, klasifikavimo) galioja ir dabartiniame naujos redakcijos Seimo statute. Taigi matome, kad Konstitucijos 69 straipsnio neapibrėžtumas privedė prie to, kad įstatymų leidėjas nusprendė labai plačiai traktuoti konstitucinių įstatymų sampratą. Priėmus šią koncepciją pasidarė veik neįmanoma kada nors pateikti aiškų ir nedviprasmišką konstitucinių įstatymų doktriną ir juo labiau – apibrėžti šių įstatymų reguliavimo sritį. Pagal dabar galiojančią Seimo statuto nuostatą į konstitucinių įstatymų reguliavimo sritį galima įtraukti bet kuriuos visuomeninius-politinius santykius. Be to, čia reiktų paminėti, jog Seimo statutas visiškai neatsižvelgia į konstitucinių įstatymų sąrašo koncepciją, įtvirtintą Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje.

Jau aptarėme Konstitucijos 150 straipsnyje paminėtų teisės aktų problemą. Dėl jų skirtingos teisinės prigimties (nuo konstitucinių įstatymų pagal Konstitucijos 69 straipsnį) ir jų steigiamojo pobūdžio siūlyčiau juos vadinti *konstituciniais aktais*, o ne konstituciniais įstatymais, kad išvengtume terminijos painiavos ir neaiškumų. Panaši pastaba turėtų būti išsakyta ir dėl Konstitucijos pataisų priskyrimo Lietuvos konstituciniams įstatymams. Kai kuriose užsienio valstybėse (pvz., Prancūzijoje, Portugalijoje) Konstitucijos pataisos iš tikrųjų yra vadinamos *konstituciniais įstatymais*. Tačiau Lietuvoje dėl jau minėtos 69 straipsnio 3 dalies nuostatos tai daryti būtų ydinga, nes tuo pačiu terminu būtų vadinami skirtingos teisinės galios ir prigimties teisės aktai: *steigiamosios galios ir legislatyviniai aktai*. Konstitucijos pataisos (kaip ir jos 150 straipsnyje nurodyti aktai) yra Konstitucijos sudedamoji dalis, kuriai galioja skirtinga priėmimo ir keitimo procedūra, numatyta Konstitucijos XIV skirsnyje. Tuo tarpu konstitucinių įstatymų priėmimo ir keitimo procedūra numatyta išimtinai 69 straipsnio 3 dalyje. Šie skirtumai jau buvo detaliau nagrinėti.

Kita kritikuotina Seimo statuto formuluotė dėl konstitucinių įstatymų yra „*tiesiogiai Konstitucijoje įvardyti įstatymai ir kiti konstitucines normas sukonkretinantys įstatymai*“. Formuluotė „konstitucines normas sukonkretinantys įstatymai“ buvo paimta iš Seimo darbo grupės konstitucinių įstatymų sąrašui parengti projektų. Reiktų jos atsisakyti, nes ji, manyčiau, neviseškai atitinka konstitucinių įstatymų sampratą bei dabartinių konstitucinių įstatymų priėmimo realijų. Tuo tarpu terminas „*tiesiogiai Konstitucijoje įvardyti įstatymai*“ yra paimtas iš jau minėtų Konstitucijos projektų. Apie šios nuostatos

ydingumą (Konstitucijoje taip ir nebuvo *įvardyta*, kurie įstatymai turi būti priimti kaip konstituciniai) jau buvo minėta. Kadangi galutiniam Konstitucijos tekste pastarosios „prancūziškos“ nuostatos buvo atsakyta (pavedant konstitucinius įstatymus „įvardyti“ Parlamentui *sąrašu*), todėl yra visiškai netikslinga ją palikti Seimo statute.

Reikėtų paminėti ir dar vieną konstitucinę problemą, susijusią su konstitucinių įstatymų apibrėžimu Seimo statute (168 straipsnyje). Konstitucijos 76 straipsnyje numatyta, jog „*Seimo struktūrą ir darbo tvarką nustato Seimo statutas*“. Taigi šis straipsnis aiškiai apibrėžia Seimo statuto reguliavimo objektą: 1) Seimo struktūrą, ir 2) Seimo darbo tvarką. Galima būtų suabejoti, ar konstitucinių įstatymų sampratos paieškos Seimo statute atitinka Konstitucijoje suformuluotą Seimo statuto reguliavimo objektą. Manychiau, kad remiantis Konstitucijos 76 straipsniu galima teigti, jog Seimo statutas galėtų reguliuoti tik (a) procesines normas, nustatančias Seimo darbo tvarką, ir (b) tik tas materialias normas, kurios nustato Seimo struktūrą (komitetų, frakcijų ir pan. statusą). Kitaip tariant, galima būtų teigti, jog Seimo statuto normos iš principo turėtų nustatyti konstitucinių įstatymų inicijavimo ir svarstymo tvarką, o ne spręsti jų sampratos ir klasifikavimo problemas¹⁸⁵.

Tai, kad konstitucinių įstatymų reguliavimo sritis gali būti apibrėžta pačioje Konstitucijoje (Konstitucijos pataisomis), Konstitucinis Teismas tam tikra prasme konstatavo jau 1994 m. gruodžio 1 d. nutarime¹⁸⁶, kuriame teigiama: „*Konstitucinių įstatymų sąrašą 3/5 Seimo narių dauguma nustato Seimas. Išskyrus šią tvarką bei Konstitucijos pataisų darymo tvarką, kitokia konstitucinių įstatymų nustatymo procedūra nenustatyta*“¹⁸⁷. Reikia pasakyti, kad formuluotė „Konstitucijos pataisų darymo tvarka“ nėra visiškai aiški, vis dėlto ją galima aiškinti ir taip, kad joje teigiama, jog Seimas konstitucinius

¹⁸⁵ Panaši kritika Lietuvos teisės moksle jau buvo išsakyta dėl su Seimo nario statusu susijusių normų reguliavimo Seimo statute, teigiant, jog „*įstatymų leidėjo sprendimas nustatyti Seimo nario teises, pareigas ir veiklos garantijas Seimo statute nevisiškai atitinka Konstitucijos konstrukciją*“. Žr.: Egidijus ŠILEIKIS. *Seimo nario teisinė padėtis*. Vilnius, 1996. P. 40. Beje, tokiai autoriaus pozicijai pritaria ir Karolis JOVAIŠAS. Op. cit. P. 84.

¹⁸⁶ Žin., 1994, Nr. 94-1852.

¹⁸⁷ Čia svarbu yra ir tai, jog šiame nutarime Konstitucinis Teismas „ignoravo“ Seimo statute pateiktą „plečiamąjį“ konstitucinių įstatymų išaiškinimą.

įstatymus gali priimti ne tik prieš tai patvirtinęs konstitucinių įstatymų sąrašą, bet ir Konstitucijos pataisos blanketinėje nuorodoje paminėdamas konstitucinį įstatymą. Tokią savo mintį Aukštasis teismas patvirtino vėlesnėje savo jurisprudencijoje.

Minėtasis atvejis iškilo Seimui nagrinėjant žemės sklypų Lietuvoje įsigijimo užsieniečiams klausimą. Lietuvai siekiant narystės Europos Sąjungoje, kilo problemų dėl Konstitucijos 47 straipsnio, kuris teisę įsigyti žemę Lietuvoje nuosavybės teise suteikė tik Lietuvos piliečiams. Tai neatitiko Europos Bendrijos (Romos) sutartyje¹⁸⁸ numatytai Bendrijos piliečių teisei į lygybę nuosavybės įsigijimo srityje bei kapitalo judėjimo laisvei. Todėl atsirado šio Konstitucijos straipsnio keitimo būtinybė ir 1996 metais Seimas pakeitė šį straipsnį. Kadangi žemės nuosavybės klausimas Lietuvoje visuomet buvo politiškai „jautrus“, todėl nustatyti šios Konstitucijos pataisos įgyvendinimo tvarką buvo nuspręsta pavesti ne *paprastajam*, o *konstituciniam (organiniam)* įstatymui. Tokio sprendimo tikslas buvo noras šio klausimo sprendimą apsaugoti nuo skubotų keitimų, pavedant jį reguliuoti ne *paprastajam*, o „*organiniam*“ įstatymų leidėjui¹⁸⁹. Taigi Seimas 1996 m., priėmė Konstitucijos 47 straipsnio pataisą, kurioje nurodė, jog *žemės sklypo įsigijimo nuosavybės tvarką, sąlygas ir apribojimus nustato konstitucinis įstatymas*. Realizuojant šią Konstitucijos nuorodą tuo pačiu metu buvo priimtas specialus blanketinis konstitucinis įstatymas. Beje, 2003 metais Konstitucijos 47 straipsnis buvo keistas dar kartą, nustatant, kad *žemę, vidaus vandenį ir miškus įsigyti nuosavybės Lietuvos respublikoje užsienio subjektai gali pagal konstitucinį įstatymą*. Taigi, šiuo metu Lietuvoje yra nustatyta tik

¹⁸⁸ Tikslus dabartinis Romos sutarties pavadinimas galėtų būti: *Sutartis, sudaryta steigiant Europos Bendriją* (angl. *Treaty establishing the European Community*). Sutarties tekstą žr., pvz.: *European Union. Consolidated treaties*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1997. Printed in Germany.

¹⁸⁹ „Organinio įstatymų leidėjo“ terminas paimtas iš Prancūzijos konstitucinės doktrinos, kai įstatymų leidėjas, priimdamas organinius įstatymus pagal ypatingą procedūrą, numatytą Prancūzijos Konstitucijos 46 straipsnyje, yra vadinamas „*législateur organique*“, taip parodant, kad jis nebūtinai sutampa su įstatymų leidėju, įstatymų leidybą vykdančiu pagal paprastųjų įstatymų leidimo procedūrą (45 str.). Lietuvoje tokių įstatymų leidėją tarsi reikėtų vadinti „*konstituciniu įstatymų leidėju*“, tačiau pastarojo termino aš atsisakau, nes jis gali būti painiojamas su steigiamąja valdžia ar politine dauguma, turinčia teisę keisti Konstituciją.

viena konstitucinių įstatymų reguliavimo sfera (beje, suformuluota pačios Konstitucijos, o ne Parlamento – per sąrašą) – tai žemės, vandens ir miškų išsigijimo nuosavybės Lietuvos Respublikoje užsienio subjektams tvarka¹⁹⁰. Beje, šios Konstitucijos pataisos nuostatos atitikimo Europos Sąjungos steigimo sutartims klausimas taip pat gali būti kvestionuojamas, nes Konstitucijos lygmenyje yra tarsi nustatoma Lietuvos piliečių ir užsieniečių nelygybė išgyjant žemę Lietuvoje.

Nagrinėjant konstitucinių įstatymų reguliavimo sferos problematiką būtina paminėti ir Seimo statuto 168 straipsnio nuostatą, kad „*į šį sąrašą gali būti įrašyti ir jau priimti įstatymai, jeigu Seimas padarys išvadą, kad jie tokie yra pagal savo turinį bei svarbą*“. Perfrazuojant šią Statuto nuostatą, galima teigti, jog konstitucinių įstatymų reguliavimo objektas turėtų priklausyti nuo jais reglamentuojamų visuomeninių santykių „svarbos“¹⁹¹. Tokio pobūdžio mintis Seimo narių grupės buvo išsakyta taip pat ir dėl Nacionalinio saugumo pagrindų įstatymo, 2000 m. spalio 18 d. Konstituciniame Teisme svarstant bylą *Dėl akcinių bendrovių „Būtingės nafta“, „Mažeikių nafta“ ir „Naftotiekis“ reorganizavimo įstatymo (ir kitų įstatymų) atitikimo Konstitucijai*¹⁹². Čia grupė Seimo narių įrodinėjo, kad Nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas turi būti laikomas „konstituciniu įstatymu“ vien dėl jo reguliuojamų visuomeninių santykių svarbos, visai neatsižvelgiant į Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje numatytą kons-

¹⁹⁰ Tiesa, buvo priimtas dar vienas konstitucinis įstatymas. Bet šis 2002 m. birželio 20 d. konstitucinis įstatymas yra dėl Konstitucijos 119 straipsnio taikymo (faktiškai – įsigaliojimo) tvarkos ir neturi savo reguliavimo sferos *per se*. Žin., 2002, Nr. 65-2630. Be to, jis 2002 m. gruodžio 24 d. Konstitucinio Teismo nutarimu pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijai.

¹⁹¹ Pvz., „įrašant“ 2002 m. birželio 20 d. konstitucinį įstatymą į neegzistuojantį sąrašą, aiškinamajame rašte buvo konstatuojama minėto konstitucinio įstatymo „svarba bei stabilumo garantijų poreikis“. Žr.: Seimo kronika. 2002 m. liepos 1 d. Nr. 20 (226), p. 1261.

¹⁹² 2000 m. spalio 18 d. Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių „Būtingės nafta“, „Mažeikių nafta“ ir „Naftotiekis“ reorganizavimo įstatymo, Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 5 straipsnio 3 dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir dėl Lietuvos Respublikos Seimo nutarimo „Dėl strateginio investuotojo pripažinimo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymui“. Žin., 2000, Nr. 88-2724.

titucinių įstatymų priėmimo procedūrą¹⁹³. Kita vertus, Seimui atstovas, įrodinėdamas, kad minėtas įstatymas nėra konstitucinis, rėmėsi išimtinai Seimo statuto 168 straipsniu (teigiančiu, jog konstituciniais įstatymais laikomi Konstitucijos 150 straipsnyje nurodyti aktai, Konstitucijos pataisos, tiesiogiai Konstitucijoje įvardinti įstatymai ir kiti konstitucines normas sukonkretinantys įstatymai), apie kurio ydingumą buvo jau minėta. Tačiau konstitucinių įstatymų reguliavimo sferą apibrėžti vien jų reguliuojamų visuomeninių santykių „svarba“ nėra labai konkretu. Toks abstraktus (nors kol kas vienintelis) šių įstatymų reguliavimo sferos „apibrėžimas“ vargu ar gali padėti ir teisės mokslui ieškoti Lietuvos konstitucinių (organinių) įstatymų specifinio domeno.

Dabartinės realijos rodo, kad ateityje konstitucinių įstatymų reguliavimo sferos plėtra, kaip ir pats šių įstatymų atsiradimas teisinėje sistemoje, bus susijusi su Konstitucijos pataisose suformuluotomis blanketinėmis nuorodomis, detalizuojančiomis konkrečią Konstitucijos pataisą. Kaip tokio įstatymo pavyzdį galima nurodyti 1996 m. birželio 20 d. konstitucinį įstatymą. Tiesa, 2002 m. birželio 20 d. Konstitucijos 119 straipsnio pataisoje nebuvo suformuluota nuoroda į konstitucinį įstatymą, todėl šis konstitucinis įstatymas buvo priimtas be reikiamo konstitucinio ir teisinio pagrindo; tai konstatavo ir Konstitucinis Teismas 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime. Taigi į klausimą, kokie visuomeniniai santykiai Lietuvoje bus reguliuojami konstituciniais įstatymais, šiuo metu Lietuvos konstitucinės teisės mokslas atsakyti negali¹⁹⁴. Tai politinės daugumos, turinčios teisę keisti Konstituciją, prerogatyva.

¹⁹³ Nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas buvo priimtas laikantis paprastųjų įstatymų priėmimo procedūros (posėdyje dalyvaujančių Seimo narių balsų dauguma). Keista yra tai, kad Seimo narių grupė, teigdama, jog Nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas turi būti laikomas konstituciniu įstatymu, neginčijo šio įstatymo priėmimo procedūros.

¹⁹⁴ Nežiūrint į kai kurių teisės mokslininkų pretenzijas pateikti „optimaliausią“ konstitucinių įstatymų sąrašą turinį. Žr.: Egidijus ŠILEIKIS. *Konstitucinių įstatymų fenomenas* // Justitia. P. 21.

5.

Konstitucinių (organinių) įstatymų institutas Lietuvos teisės moksle

Nagrinėjant dabartinę konstitucinių (organinių) įstatymų instituto sampratą būtina paminėti, kad iki šiol Lietuvos teisės moksle nebuvo pateikta visapusiška šio instituto analizė. Jau buvo minėta, kad konstitucinių įstatymų institutą Lietuvoje daugiau ar mažiau nagrinėjo Stasys Stačiokas, Paulius Vinkleris, Egidijus Šileikis, Stasys Vansevičius, Alfonsas Vaišvila, Elena Vaitiekienė, Karolis Jovaišas, Toma Birmontienė.

Visų pirma reikėtų paminėti naujų *Teisės teorijos* vadovėlių autorius S. Vansevičių ir A. Vaišvilą, kurie apibrėždami konstitucinių įstatymų reguliavimo sferą taip pat pabrėžė šių įstatymų reguliavimo srities *svarbą*. Abu autoriai *konstitucinius įstatymus* traktuoja išimtinai kaip steigiamosios valdžios teisės aktus¹⁹⁵. A. Vaišvila kiek plačiau aptaria konstitucinių įstatymų institutą ir (svarbu!) bando apibūdinti būtent *Lietuvos konstitucinius įstatymus* (o ne konstitucinius įstatymus apskritai). Visų pirma visus įstatymus pagal *juridinę galią* jis skirsto į „pagrindinius“ ir „paprastuosius“¹⁹⁶. „Pagrindiniai įstatymai“, pasak autoriaus, yra 1) Konstitucija, 2) konstituciniai įstatymai ir 3) ratifikuotos sutartys¹⁹⁷. Kaip jau buvo minėta, konstitucinių įstatymų reguliavimo objektą autorius apibrėžia kaip „*itin svarbią valstybės gyvenimo sritį*“. Apibūdindamas konstitucinius įstatymus,

¹⁹⁵ S. Vansevičius savo darbe kalba ne apie kokios nors konkrečios valstybės konstitucinius įstatymus, o apie konstitucinių įstatymų institutą *per se*. Konstitucinius įstatymus jis skirsto į (1) Konstitucijos pataisas ir (2) įstatymus, kurių išleidimą numato Konstitucija (pvz., Politinių partijų, Vyriausybės įstatymai). Tačiau vėliau jis šių įvairaus statuso „konstitucinių įstatymų“ nebeskiria, taip juos priskirdamas pačios Konstitucijos reguliavimo sferai. S. VANSEVIČIUS. Op. cit. P.121–122.

¹⁹⁶ A. VAIŠVILA. Op. cit. P. 248–250.

¹⁹⁷ Čia įdomu pastebėti, jog „pagrindinių įstatymų“ terminas yra vartojamas ir Lietuvoje populiariame teisės aktų rinkinyje „Lietuvos Respublikos pagrindiniai įstatymai“, kuriame pateikiama Konstitucija ir 5 kodeksai. Žr.: *Lietuvos Respublikos pagrindiniai įstatymai*. Saulužė. 2000. „Pagrindinių įstatymų“ terminas vartojamas ir *Lietuvos konstitucinės teisės įvade* (E. VAITIEKIENĖ, S. VIDRINSKAITĖ. Op. cit.).

autorius remiasi jau minėto Konstitucinio Teismo 1994 m. gruodžio 1 d. nutarimo formuluote, kad „*konstitucinių įstatymų priėmimo ir keitimo tvarka yra susijusi su jų ypatinga vieta teisės sistemoje bei specifiniais konstitucinių įstatymų normų santykiais su konstitucinėmis* (autorius rašo „su paprastųjų įstatymų“) *normomis*“. Taigi, apibūdindamas konstitucinius įstatymus, autorius nurodo tris specifines jų savybes: 1) ypatingą priėmimo ir keitimo procedūrą, 1) specifinį („itin svarbų“) reguliavimo objektą, ir 3) jų ypatingą vietą teisinėje sistemoje. Ši autoriaus nuostata Lietuvos konstitucinių įstatymų atžvilgiu (apibrėžiant juos pagal jų reguliavimo sferą, priėmimo procedūrą ir vietą teisinėje sistemoje) vertintina itin teigiamai, juolab kad tai buvo pirmasis bandymas Lietuvos teisės moksle apibūdinti šių įstatymų specifiką. Tačiau vėliau autorius paminėjo ir kai kurias, manyčiau, kritikuotinas nuostatas šių įstatymų atžvilgiu. Visų pirma jis teigia, kad Lietuvos konstituciniai įstatymai „*yra juridinis pagrindas priimti paprastuosius įstatymus*“¹⁹⁸. Tačiau, kaip jau buvo minėta, Lietuvos konstituciniai įstatymai (Konstitucijos 69 straipsnio prasme) yra ne steigiamosios, o legislatyvinės galios teisės aktai, kurių atsiradimo pagrindas galėtų būti arba Seimo patvirtintas konstitucinių įstatymų sąrašas, arba Konstitucijos pataisoje suformuluota blanketinė nuoroda į konstitucinį įstatymą. Šių įstatymų lyginamasis tyrimas leidžia teigti, jog Lietuvos konstituciniams įstatymams įgyvendinti turėtų būti priimami ne paprastieji įstatymai, o vykdomosios valdžios poįstatyminiai aktai, t. y. Vyriausybės nutarimai. Kitokiu atveju, jei dėl konstitucinių įstatymų įgyvendinimo būtų priimami paprastieji įstatymai, kaip minėta, būtų sunku išvengti pastarųjų „intervencijos“ į konstitucinių įstatymų *domeną* ir todėl galėtų kilti paprastųjų įstatymų atitikimo Konstitucijai klausimas.

Kitas kritikuotinas A. Vaišvilos pateikto Lietuvos konstitucinių įstatymų apibūdinimo aspektas yra tas, kad autorius teigia, jog tuo metu (iki 2000 m.) Lietuvos teisinėje sistemoje buvo trys konstituciniai įstatymai (Konstitucijos 69 straipsnio prasme!): 1) 1991 m. vasario 11 d. konstitucinis įstatymas „Dėl Lietuvos valstybės“; 2) 1992 m. birželio 8 d. konstitucinis aktas „Dėl Lietuvos Respublikos nesusijungimo į postsovietines Rytų Sąjungas“ ir 3) Konstitucijos

¹⁹⁸ A. VAIŠVILA. Op. cit. P. 249.

47 straipsnio 1 dalies¹⁹⁹ pataisa dėl užsieniečių (ir kitų subjektų) teisės įsigyti Lietuvoje žemę nuosavybės teise! Kaip matome, visi čia paminėti aktai yra steigiamojo pobūdžio, todėl, kaip jau buvo minėta, jie negalėtų būti laikomi *konstituciniais įstatymais* Konstitucijos 69 straipsnio prasme. Keista yra ir tai, kad autorius į šį savo konstitucinių įstatymų „sąrašą“ neįtraukė 1996 m. birželio 20 d. *Konstitucijos 47 straipsnio 2 dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo nuosavybės subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinio įstatymo*.

Šį nesusipratimą ištaiso Elena Vaitiekienė ir Saulė Vidrinskaitė „*Lietuvos konstitucinės teisės įvade*“, paminėdamos šį konstitucinį įstatymą. Autorės tuo pačiu pripažįsta, kad Seimo statutas į konstitucinių įstatymų sampratą įtraukia „gana skirtingos teisinės prigimties teisės aktų grupės“²⁰⁰.

Kiek plačiau konstitucinių įstatymų institutas buvo nagrinėtas Lietuvos teisės universiteto parengtame *Lietuvos konstitucinės teisės vadovėlyje*²⁰¹. Visų pirma čia pritariama autoriaus nuomonei, kad Lietuvos konstituciniai įstatymai (Konstitucijos 69 straipsnio prasme) yra ne steigiamojo, bet legislatyvinio (įstatyminės galios) pobūdžio teisės aktai, kad jie turi „tam tikro panašumo į organinius įstatymus“, bei kritikuojama Seimo statuto „painiava“, kurią sukelia skirtingų teisės aktų rūšių įvardijimas tuo pačiu „konstitucinių įstatymų“ terminu²⁰². Čia taip pat pritariama autoriaus nuomonei, kad po 1996 metų Konstitucijos pataisos priėmimo atsirado naujas konstitucinių įstatymų priėmimo teisinis pagrindas – Konstitucijos pataisoje nurodyta blanketinė nuoroda. Tačiau ir čia nepavyko išvengti tam tikrų trūkumų, nes autoriai nekritiškai perima ir cituoja Konstitucinio Teismo 2001 m. balandžio 2 d. nutarime išsakytą nuostatą, kad Konstitucinis Teismas „pagal Konstituciją“ gali spręsti, ar įstatymai neprieštarauja konstituciniams įstatymams.

¹⁹⁹ 1996 m. birželio 20 d. Konstitucijos 47 straipsnis buvo papildytas nauja antrąja dalimi, o ne pakeista pirmoji dalis. Čia greičiausiai įsivėlė klaida.

²⁰⁰ E. VAITIEKIENĖ, S. VIDRINSKAITĖ. Op. cit. P. 47–48.

²⁰¹ *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vadovėlio parengimo koordinatorius Egidijus JARAŠIŪNAS. LTU Leidybos centras. 2001.

²⁰² Op. cit. P. 65–68.

Konstitucinių įstatymų fenomeną nagrinėjo ir Karolis Jovaišas „*Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentare*“²⁰³. Jis taip pat pritaria autoriaus išsakytai Seimo statuto nuostatų kritikai dėl bandymų jame apibrėžti konstitucinių įstatymų institutą bei dėl Konstitucijos pataisų lyginimo su konstituciniais įstatymais. Tačiau tuo pačiu K. Jovaišas, komentuodamas Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalį, kažkodėl „pasiduoda“ Seimo statuto ydingai įtakai ir konstitucinius įstatymus prilygina prie ...Konstitucijos pataisų²⁰⁴!

Plačiausiai iki šiol Lietuvos teisės moksle konstitucinių įstatymų institutas buvo nagrinėtas E. Šileikio studijoje „*Alternatyvi konstitucinė teisė*“. Reikia pabrėžti, kad minėtoje studijoje autorius šį institutą nagrinėja ne eklektiškai, bet sisteminiu požiūriu – t. y. pateikia keturias šių įstatymų sampratos problemas: 1) konstitucinių įstatymų sąrašo nustatymas; 2) šių įstatymų hierarchijos problema; 3) konstitucinio įstatymo detalizavimo paprastuoju įstatymu problema; ir 4) terminijos painumas. Autorius laikosi nuomonės, kad 1996 m. birželio 20 dienos Konstitucijos pataisa ir blanketiniu konstituciniu įstatymu buvo iš dalies nukrypta nuo Konstitucijos 69 straipsnio sampratos, pagal kurią konstituciniai įstatymai gali atsirasti tik iš Seimo nustatyto sąrašo. Pasak autoriaus, tai, kad tokio sąrašo Seimas iki šiol nenustatė, „skatina tam tikrą *konstitucinį nihilizmą*“²⁰⁵. Įdomu, kad autorius teigia, jog vienas iš motyvų nustatyti šių įstatymų sąrašą yra „*prognozuoti* konstitucinių įstatymų reglamentavimo dalyką“, tarsi kritiškai vertindamas dabar egzistuojančią „neprognozuojamą“ galimybę konstituciniams (organiniams) įstatymams atsirasti iš blanketinės Konstitucijos pataisos nuorodos. E. Šileikis, kritikuodamas Konstitucinio Teismo 2001 m. balandžio 2 d. nutarimą, pritaria aukščiau išsakytai nuomonei, jog „nėra pagrindo viena-reikšmiškai konstatuoti, kad negalioja joks įstatymas, priešingas konstituciniam įstatymui“, juolab kad Aukštasis teismas „įvairiuose nutarimuose yra pažymėjęs, jog *nevertina įstatymų tarpusavio atitikties ar suderinamumo*“²⁰⁶.

²⁰³ *Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras // 2 dalis*. Teisės institutas, 2002. P. 83–85.

²⁰⁴ Autorius teigia: „*Aptariamų įstatymų priėmimo tvarka priklauso nuo to, ar priimamos Konstitucijos pataisos, ar kiti konstituciniai įstatymai?*“ Op. cit. P. 84.

²⁰⁵ Egidijus ŠILEIKIS. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Teisinės informacijos centras. Vilnius, 2003. P. 350–351.

²⁰⁶ Op. cit. P. 353.

Tačiau kai kurios E. Šileikio mintys atrodo diskutuotinos. Visų pirma autorius yra nevisiškai nuoseklus siūlydamas Konstituciją keisti *konstituciniu įstatymu* (?!), kuris „turėtų būti įrašomas į konstitucinių įstatymų sąrašą“²⁰⁷, nors kitoje vietoje jis pripažįsta, kad konstituciniai įstatymai Lietuvoje pagal savo statusą neprilygsta Konstitucijos pataisams ir toks siūlymas neatitinka „šiuo metu vyraujančios konstitucinių įstatymų sąrašo sampratos“²⁰⁸. Kitas diskutuotinas autoriaus teiginys, kuriuo jis stengiasi pateisinti kai kurias, mano manymu, antikonstitucines 1999 m. gruodžio 14 d. paprastojo įstatymo („detalizuojančio“ 1996 m. gruodžio 20 d. konstitucinį įstatymą ir taip išterpiantį į „organinę“ reguliavimo sritį) nuostatas vien tuo, kad „į paprastojo įstatymo lygmenį perkelti tik kai kurie (neesminiai) žemės sklypų įsigijimo ir perleidimo „ypatimai“ [...], savaime nepažeidžiantys Konstitucijos 47 straipsnio 2 dalies esmės“ (čia turima omenyje 1996 m. birželio 20 d. Konstitucijos 47 straipsnio redakcija). Kadangi autorius anksčiau teigė, jog „nėra tiesiogiai apčiuopiamo pagrindo, kad konstitucinis įstatymas Lietuvos teisinėje sistemoje turi hierarchiškai aukštesnę padėtį nei paprastas įstatymas“²⁰⁹, sunku suprasti, kaip vienas teisės aktas galėtų detalizuoti kitą – analogiško lygmens teisės aktą? Apie tai, kad konstituciniai (organiniai) įstatymai gali būti detalizuojami tik poįstatyminiais teisės aktais, bus kalbama III.7 skyriuje apie konstitucinių (organinių) įstatymų turinį.

Išnagrinėjus šiuolaikinio Lietuvos teisės mokslo poziciją Lietuvos konstitucinių įstatymų atžvilgiu galima daryti išvadą, kad šio instituto samprata teisės moksle dar tik formuojasi ir dažnai yra prieštaringa. Didžiausią įtaką teisės mokslui šiuo klausimu daro Konstitucinio Teismo nutarimų konstatuojamojoje dalyje išsakytos nuostatos, tačiau pasigendama kritinio-analitinio tų nuostatų vertinimo, kuris turėtų būti vienas iš teisės mokslo uždavinių, plačiai paplitusių Vakarų demokratijose²¹⁰.

²⁰⁷ Op. cit., žr.: 74 išvada, p. 588.

²⁰⁸ Op. cit. P. 350–351.

²⁰⁹ Op. cit. P. 351–352.

²¹⁰ Be jokios abejonės, kritinė kai kurių Konstitucinio Teismo nutarimų analizė yra pateikta Egidijaus ŠILEIKIO studijoje *Alternatyvi konstitucinė teisė*.

6.

Lietuvos konstitucinių (organinių) įstatymų priėmimo ir keitimo tvarka (procedūra)

Šis klausimas yra labai svarbus ir aktualus, nes jau tris kartus (1996, 2002 ir 2003 metais) Seimui priimant konstitucinius įstatymus taip ir nepavyko tinkamai praplaukti pro Scilę ir Charibdę, t. y. padaryti tai teisiškai korektiškai ir neprieštaraujant Konstitucijai. Visų pirma reikia paminėti, kad Lietuvos Respublikos Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje numatyta konstitucinių įstatymų priėmimo ir keitimo procedūros esmė tam tikra prasme yra analogiška jau nagrinėtų organinių įstatymų priėmimo procedūrai, žinoma, su savo specifika. Svarbiausias Lietuvos konstitucinių įstatymų priėmimo rekvizitas yra tas, kad pagal Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalies nuostatą konstituciniams įstatymams priimti reikalaujama Parlamento narių *kvalifikuotos balsų daugumos*, kuri yra didesnė nei to reikalaujama dėl paprastųjų įstatymų priėmimo (kaip numatyta Konstitucijos 69 straipsnio 2 dalyje), bet mažesnė, nei to reikalaujama dėl Konstitucijos pataisų (kaip numatyta Konstitucijos 148 straipsnyje).

„Daugumos“ taisyklė šiuo metu Vakarų demokratinėse valstybėse yra viena iš svarbiausių šiuolaikinės demokratijos ir teisinės valstybės elementų. Ši taisyklė buvo naudojama jau Antikos Graikijos miestuose, nors čia dažnai pareigūnai buvo renkami ne daugumos, o burtu keliu. „Daugumos“ taisyklės „pagrindėju“ dažnai yra laikomas Aristotelis, kuris matematiką dėl jos tikslumo laikė ypatingu, dievų mokslu. Nenuostabu, kad Naujųjų amžių filosofija kartu su kitomis Antikos filosofijos idėjomis perėmė ir „daugumos“ taisyklę, nes paprasčiausiai nerado kito viešosios valdžios legitimumo pagrindimo ir pateisinimo, kai atmetė viduramžių monarcho dieviškos valdžios paradigmą²¹¹.

²¹¹ Europos integracijos kontekste įdomu yra pastebėti, kad Maastrichto sutartis „kvalifikuotos daugumos“ reikalavimą vietoj „absoliučios veto teisės“ Ministrų Taryboje įvedė, norėdama palengvinti sprendimų priėmimą išsiplėtusioje Europos Sąjungoje; tuo tarpu nacionalinėje įstatymų leidyboje įvairios valstybės kvalifikuotą balsų daugumą parlamentuose vietoj paprastosios daugumos taiko norėdamos pasunkinti sprendimų priėmimą ir taip geriau apsaugoti tam tikrus klausimus nuo dažno keitimo.

Konstitucijos 69 straipsnio 2 dalyje numatytas įstatymų leidybos iniciatyvos subjektas yra tas pats tiek paprastiems, tiek ir konstituciniams įstatymams. Tačiau čia būtina kiek atidžiau pasižiūrėti į Seimo statuto nuostatas, reglamentuojančias konstitucinių įstatymų svarstymo ir priėmimo procedūros specifiką. Visų pirma Statuto 170 straipsnyje nustatyta, jog konstitucinių įstatymų projektai registruojami, pateikiami, svarstomi ir priimami Statuto 19–25 skirsniuose nustatyta tvarka, jeigu kitaip nenumatyta 26 skirsnyje. Tai reiškia, kad konstituciniai įstatymai Seimo statuto yra traktuojami kaip legislatyviniai Seimo aktai ir jiems priimti yra taikomos bendros įstatymų projektų priėmimo taisyklės, tačiau su tam tikra specifiką, kuri išplaukia iš Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalies.

(i) *Konstitucinių įstatymų iniciatyvos teisė*

Paprastai inicijuoti konstitucinius (organinius) įstatymus suteikiama teisė tiems patiems subjektams, kaip ir paprastųjų įstatymų iniciatyvos atveju. Taip yra ir Lietuvoje: tokią teisę turi kiekvienas Seimo narys, Respublikos Prezidentas, Vyriausybė bei 50 tūkstančių piliečių grupė. Tuo tarpu Konstitucijos pataisų iniciatyvos teisę įgyti sudėtingiau: šią teisę turi ne mažesnė kaip 1/4 visų Seimo narių grupė bei ne mažesnė kaip 300 tūkstančių rinkėjų grupė. Kaip jau buvo minėta, tokia pozicija yra grindžiama tuo, kad bendrąja prasme organinių įstatymų (Lietuvoje vadinamų *konstituciniais*) teisinis statusas yra analogiškas paprastiesiems įstatymams, todėl iniciatyvos stadijoje Konstitucijos leidėjas paprastai nenustato skirtumo tarp šių įstatymų.

(ii) *Konstitucinio įstatymo projekto teikimas ir registravimas*

Įstatymo projektų pateikimo ir registravimo reikalavimai yra numatyti Seimo statuto 19–20 skirsniuose. Šie reikalavimai taip pat yra vienodi tiek paprastiesiems, tiek konstituciniams įstatymams. Teikiamą Seimui svarstyti konstitucinio įstatymo projektą turi pasirašyti jų iniciatoriai. Kartu su konstitucinio įstatymo projektu iniciatoriams būtiną parengti ir pateikti *aiškinamąjį raštą*, kuriame turi būti nurodoma: šio projekto tikslai ir uždaviniai; teikiamų teisinių nuostatų naujumas; galimos neigiamos konstitucinio įstatymo projekto pasekmės;

šio projekto suderinamumas su Lietuvos įstatymais, Europos žmogaus teisių deklaracija, Europos Sąjungos dokumentais bei kiti dalykai, numatyti Seimo statuto 135 straipsnyje. Kadangi Lietuvoje konstituciniai įstatymai suprantami kaip blanketinės Konstitucijos normos realizavimas, tai paprastai tiek Konstitucijos pataisų, tiek ir pačių konstitucinių įstatymų projektus rengia speciali *Seimo komisija Konstitucijos pataisoms rengti*.

Toks konstitucinio įstatymo projektas yra registruojamas Seimo posėdžių sekretoriato, ne vėliau kaip per septynias darbo dienas Seimo kanceliarijos Teisės departamentas turi pateikti išvadą, ar šis projektas neprieštarauja galiojantiems įstatymams ir ar atitinka juridinės technikos taisykles. Taip pat ir Europos teisės departamentas prie Vyriausybės turi pateikti savo išvadą, ar konstitucinio įstatymo projektas atitinka Europos Sąjungos teisę. Dėl konstitucinių įstatymų projektų (kaip ir dėl paprastųjų įstatymų projektų) Seimo nariai gali teikti pakeitimus ir pasiūlymus, kuriuos registruoja Seimo posėdžių sekretoriatas. Jau šioje stadijoje Seimo Pirmininkas ar Seimo valdyba šį projektą gali perduoti vienam iš komitetų preliminariai išnagrinėti ir pateikti išvadas. Šiuo atveju tai turi būti Teisės ir teisėtvarkos komitetas. Taigi, apibendrinant reikia pasakyti, kad šioje stadijoje konstitucinių įstatymų projektų pateikimo procedūra yra beveik analogiška paprastųjų įstatymų projektų pateikimo procedūrai.

(iii) *Konstitucinio įstatymo projekto pateikimas Seimo plenariniame posėdyje, jo svarstymas Teisės ir teisėtvarkos komitete*

Konstitucinio įstatymo projektą Seimo plenariniame posėdyje pateikia projekto iniciatorius arba jo atstovas. Po šio projekto pristatymo Seimas gali nuspręsti pradėti jo svarstymo procedūrą, atidėti projekto svarstymą arba projektą atmesti. Visi šie sprendimai Seimo posėdyje daromi paprasta balsavusiųjų balsų dauguma. Jei Seimas nutaria pradėti konstitucinio įstatymo svarstymo procedūrą, tai jis tame pačiame posėdyje turi: 1) paskirti preliminarį projekto svarstymo posėdyje datą; 2) paskirti pagrindinį ir papildomus komitetus.

Pagal Statuto 170 straipsnį pagrindinis konstitucinių įstatymų projektus nagrinėjantis Seimo komitetas yra *Teisės ir teisėtvarkos komitetas*. Jei konstitucinio įstatymo projektas yra pateiktas kartu su Konstitucijos pataisų projektu, tai pirmiausia turi būti balsuojama dėl

Konstitucijos pataisų. Taip pat būtina atsiminti, kad šiuo atveju Seimas negali nutarti konstitucinio įstatymo projektą priiminti „lengvesne“ tvarka, nes pagal Statuto 170 straipsnį konstitucinių įstatymų projektai negali būti svarstomi *skubos* ar *ypatingos skubos* tvarka²¹².

Teisės ir teisėtvarkos komitetas ne vėliau kaip per savaitę turi savo posėdyje apsvastyti pasirengimą projektą nagrinėti komitete. Šis komitetas privalo spaudoje paskelbti informaciją, iki kada jis laukia suinteresuotų asmenų pasiūlymų ir pastabų, kaip galima susipažinti su pačiu projektu. Apibendrinęs visą gautą medžiagą (pateiktą įstatymų iniciatyvos teisę turinčių subjektų ir suinteresuotų asmenų), šis komitetas turi pakviesti visus pastabų ir siūlymų teikėjus į komiteto *klaūsymus*. Klausimų galima nerengti, jei pataisų ir pastabų dėl projekto yra gauta nedaug. Tokiu atveju rengiamas komiteto *posėdis*.

Pagal Statuto 170 straipsnį Teisės ir teisėtvarkos komitete toks projektas turi būti apsvastytas *ne vėliau kaip prieš 10 dienų bei įteiktas Vyriausybei ne vėliau kaip likus 7 dienoms iki plenarinio Seimo posėdžio*. Šiuo atveju Seimo statutas numato griežtesnius reikalavimus konstitucinio įstatymo projektui, nes paprastojo įstatymo projektą pagrindiniame komitete reikalaujama apsvastyti ne vėliau kaip likus 3 darbo dienoms iki svarstymo Seimo posėdyje, o Vyriausybei ir Prezidentui apie jį reikia pranešti likus ne mažiau kaip 2 darbo dienoms iki komiteto posėdžio. Tuo pačiu metu Posėdžių sekretoriui turi būti pateiktas pagal svarstymų klausymuose rezultatus išvadų rengėjų pateisytas konstitucinio įstatymo projektas ir komiteto išvadų projektas. Komiteto posėdyje svarstomi tik tie turinčių įstatymų leidybos iniciatyvos teisę subjektų pateikti pasiūlymai ir pastabos dėl konstitucinio įstatymo projekto, kurie buvo pateikti likus ne mažiau kaip dvi valandos iki komiteto posėdžio. Teisės ir teisėtvarkos komitetas gali šiam projektui pritarti, projektą atmesti, grąžinti jį tobulinti ar priimti kitą sprendimą, numatytą Statuto 150 straipsnyje.

Taigi šioje stadijoje reikalavimai dėl konstitucinio įstatymo projekto pateikimo ir svarstymo yra kiek griežtesni nei dėl paprastojo įstatymo projekto.

²¹² Kaip jau matėme, panašus reikalavimas yra numatytas ir Prancūzijos Nacionalinės Asamblėjos Reglamento 127 straipsnyje.

(iv) *Konstitucinio įstatymo projekto svarstymas*
Seimo plenariniame posėdyje

Kaip jau buvo minėta, Seimo statuto 170 straipsnis konstitucinių įstatymų projektams numato ilgesnį „apmąstymo“ laiką – prieš pradėdant svarstyti tokį projektą Seimo plenariniame posėdyje, jis turi būti apsvastytas Teisės ir teisėtvarkos komitete ne vėliau kaip prieš 10 dienų ir išdalytas Seimo nariams bei įteiktas Respublikos Prezidentui ir Vyriausybei ne vėliau kaip prieš 7 dienas. Kiti procedūriniai šios stadijos reikalavimai konstitucinių įstatymų projektams yra analogiški reikalavimams dėl paprastųjų įstatymų projektų svarstymo: svarstymo Seimo posėdyje metu aptariamas šio projekto tikslingumas, koncepcija, komitete gautos pataisos ir papildymai bei Seimo narių, Prezidento, Vyriausybės pataisos ir papildymai, užregistruoti ne vėliau kaip likus 24 valandoms iki Seimo posėdžio darbotvarkėje numatyto laiko konstitucinio įstatymo projektą pradėti svarstyti. Tuomet, kaip ir dėl paprastojo įstatymo projekto: 1) (šiuo atveju Teisės ir teisėtvarkos) komitetas daro pranešimą, kurio metu pristatomos komiteto išvados apie projekto svarstymo rezultatus; 2) esant komiteto teigiamam sprendimui ir nesant alternatyvių projektų – kitų komitetų pranešimai; 3) bendroji diskusija dėl projekto; 4) svarstomi ir priimami sprendimai dėl projekto pataisų ir papildymų, kurioms nepritarė komitetas, bei dėl pataisų, kurias, likus ne mažiau kaip 24 valandoms iki projekto svarstymo Seimo posėdyje, pateikė Respublikos Prezidentas, Vyriausybė ar Seimo narys, jei jo teikiama pataisą Seimo posėdžio metu paremia ne mažiau kaip 10 Seimo narių; taip pat laikomasi kitų taisyklių, numatytų Statuto 151–152 straipsniuose. Čia reikia pabrėžti, jog Statuto 170 straipsnyje nustatyta, kad neleidžiama riboti diskusijas dėl svarstomo konstitucinio įstatymo projekto, išskyrus atvejus, kai toks sprendimas priimamas ne mažesne kaip 1/3 visų Seimo narių balsų dauguma.

Po svarstymo Seimas nusprendžia, ar: pritarti komiteto patvirtintam įstatymo projektui su Seimo posėdžio metu priimtomis pataisomis ir paskirti konstitucinio įstatymo priėmimo datą ne anksčiau kaip po 10 dienų; grąžinti projektą tobulinti; daryti projekto svarstymo pertrauką; atmesti projektą ar atlikti kitus veiksmus, numatytus Statuto 153 straipsnyje.

(v) *Konstitucinio įstatymo priėmimas ir keitimas
Seimo plenariniame posėdyje*

„Lietuvos Respublikos konstituciniai įstatymai priimami, jeigu už juos balsuoja daugiau kaip pusė visų Seimo narių, o keičiami ne mažesne kaip 3/5 visų Seimo narių balsų dauguma. Konstitucinių įstatymų sąrašą 3/5 Seimo narių balsų dauguma nustato Seimas“

(Lietuvos Respublikos Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalis)

Suredaguotas konstitucinio įstatymo projektas ir Teisės departamento išvados turi būti išdalyti Seimo nariams ir įteikti Vyriausybei, Respublikos Prezidentui²¹³ ne vėliau kaip prieš 2 darbo dienas iki posėdžio. Net priėmimo metu Seimo nariai ir kiti įstatymų leidybos iniciatyvos subjektai gali teikti įvairias pataisas bei papildymus dėl konstitucinio įstatymo projekto teksto, tačiau kaip ir paprastųjų įstatymų projektų priėmimo metu reikalaujama, kad tokios projekto pataisos būtų užregistruotos ne vėliau kaip prieš 24 valandas iki posėdžio darbotvarkėje numatyto laiko pradėti konstitucinio įstatymo priėmimą, kad būtų apsvaistytos Teisės ir teisėtvarkos komitete ir jas paremtų ne mažiau kaip 1/5 (29) Seimo narių. Reikia pasakyti, kad priimant konstitucinius įstatymus Seimo nariai iš tiesų dažnai naudojami šia „paskutinės minutės“ teise ir prieš pat priėmimą siūlo naujas pataisas. Žinoma, įstatymų teksto kokybė nuo to tik nukenčia. Todėl siūlyčiau atitinkamai papildyti Seimo statuto 170 straipsnį ir nustatyti ilgesnį laikotarpį, per kurį jau nebegalima teikti pataisų konstitucinių įstatymų projektams.

Konstitucinis įstatymas, kaip ir kiti teisės aktai, Seime priiminėjami pastraipsniui balsuojant dėl kiekvieno straipsnio arba bendru sutarimu. Paprastai pranešėjo ir pataisų autorių pasisakymų laikas yra ribojamas (iki 2 minučių), tačiau, kaip jau buvo minėta, priimant konstitucinius įstatymus šio laiko neleidžiama riboti, nebent tam priitaria ne mažiau nei 1/3 Seimo narių. Priėmus sprendimą dėl visų įstatymo projekto straipsnių, balsuojama dėl viso konstitucinio įstatymo

²¹³ Seimo statuto 155 straipsnyje numatyta, kad įteikti projektą reikia ne Respublikos Prezidentui, o „Respublikos Prezidento kanceliarijai“. Tačiau tokia Statuto nuostata neatitinka Konstitucijos, nes įstatymų leidybos procese pagal Konstituciją veikia ne Prezidento kanceliarija, o Respublikos Prezidentas.

projekto. Čia būtina pabrėžti, kad konstituciniai įstatymai, skirtingai nei paprastieji, negali būti priimti skubos ar ypatingos skubos tvarka, t. y. jiems priimti negali būti taikomas Statuto 24 skirsnis.

Paprastieji įstatymai priimami paprasta dalyvaujančių posėdyje Seimo narių balsų dauguma. Tuo tarpu konstituciniams įstatymams priimti Konstitucija numato *kvalifikuotą balsų daugumą*. Seimo statuto 171 straipsnyje numatyta, jog konstituciniai įstatymai priimami, kai už juos balsuoja daugiau kaip pusė visų Seimo narių. Be to, tiek 1996, tiek 2002 metų konstitucinis įstatymas po priėmimo, taikant ne mažesnę kaip pusė Seimo narių balsų daugumos reikalavimą, 3/5 Seimo narių balsų dauguma dar buvo įrašytas ir į konstitucinių įstatymų sąrašą. Reikia pasidžiaugti, kad fiktyvus įrašinėjimas į neegzistuojantį konstitucinių įstatymų sąrašą buvo „išgyvendintas“ po 2002 m. gruodžio 24 d. Konstitucinio Teismo nutarimo. Tačiau priimant 2003 m. kovo 20 d. konstitucinį įstatymą nebuvo atsisakyta kitos ydingos praktikos – jo priėmimo taikant ne mažesnę nei pusė (71) visų Seimo narių balsų daugumą. Nors tokia dauguma yra nurodyta jau minėtame Seimo statuto 171 straipsnyje, tačiau ji, mano manymu, neatitinka Konstitucijos 69 straipsnio *ratio*. Kaip jau ne kartą konstatavo Konstitucinis Teismas, Konstitucijos nuostatų aiškinimas negali būti ribojamas įstatymo nuostatomis, atvirkščiai – įstatymo ar kito teisės akto nuostatų interpretavimas turi remtis ir išplaukti iš Konstitucijos. Dėl šio klausimo reikėtų detaliau pažvelgti į konstitucinių įstatymų priėmimo problematiką.

Parlamentinės Konstitucijos rengimo komisijos projektuose buvo numatyta 2/3 Seimo narių balsų dauguma konstituciniams įstatymams priimti (tokios pat daugumos reikalavimas dėl konstitucinių įstatymų priėmimo yra numatytas ir Italijos Konstitucijoje). Tačiau vėliau ši dauguma Konstitucijos projekte buvo sumažinta iki 3/5 – dėl jų sąrašo nustatymo bei keitimo, ir ne mažesnę kaip pusės visų Seimo narių – dėl jų priėmimo²¹⁴. 2/3 dauguma Konstitucijoje palikta tik dėl Konstitucijos pataisų priėmimo²¹⁵.

²¹⁴ 3/5 parlamentarų balsų reikalavimas vėliau taip pat buvo nustatytas Čekijos Konstitucijoje, o 2/3 – Rusijos Federacijos Konstitucijoje.

²¹⁵ Pagal minėtus projektus Konstitucijai keisti buvo nustatyta 3/4 Seimo narių dauguma.

Konstitucijos rengėjai 69 straipsnyje Seimui numatė du konstitucinių įstatymų priėmimo procedūrinius reikalavimus:

- 1) konstitucinių įstatymų sąrašo nustatymas ne mažesne nei 3/5 Seimo narių balsų dauguma;
- 2) konkretaus konstitucinio įstatymo (iš nustatyto sąrašo) priėmimas daugiau kaip pusės Seimo narių balsų dauguma (jų keitimui numatytas taip pat 3/5 balsų daugumos reikalavimas).

Taigi kokia minimali dauguma Konstitucijos leidėjo buvo numatyta Konstitucijoje, be kurios nebūtų galima priimti konstitucinio įstatymo? Jei laikytumės nuomonės, kad Konstitucijos leidėjas įpareigojo įstatymų leidėją nustatyti konstitucinių įstatymų sąrašą iš karto po Konstitucijos priėmimo, o „sąrašinius“ konstitucinius įstatymus priimti turėjo to paties šaukimo Seimas, tai galima vienareikšmiškai teigti, kad tai ne mažesnė nei 3/5 Seimo narių balsų dauguma (85 Seimo nariai). T. y. Konstitucijos leidėjas, norėdamas suteikti santykiams, reguliuojamiems konstituciniais įstatymais, didesnį stabilumą, reikalauja, kad sprendimui dėl šių santykių pritartų ne mažiau kaip 85 Seimo nariai. Būtent tokia išvada išplaukia iš Konstitucijos 69 straipsnio analizės. Šią nuomonę paremia ir kita Konstitucijos 69 straipsnio nuostata – tai, kad konstitucinių įstatymų *keitimui* taip pat reikalaujama surinkti minimaliai ne pusės, o 3/5 Seimo narių balsų. Kitaip tariant, jei Konstitucijos leidėjas būtų nustatęs tik pusės Seimo narių balsų daugumą konstituciniams įstatymams priimti, tai tokios pat daugumos jis būtų reikalavęs ir dėl šių įstatymų keitimo, nes nei logikos, nei lyginamosios teisės požiūriu nėra pateisinama praktika, kad įstatymo keitimo procedūra būtų sudėtingesnė už jo priėmimą (čia išimtis galėtų būti tarptautinių sutarčių ratifikavimo ir denonsavimo procedūra).

Žinoma, galima teoriškai pasvarstyti, kad jei Seimas (pavyzdžiui, 1992 metų pabaigoje) būtų nustatęs konstitucinių įstatymų sąrašą, būtų galėjusi susidaryti tokia situacija, kai į šį sąrašą įtrauktas konstitucinis įstatymas nebūtų priimtas 1992–1996 metų šaukimo Seimo. Tuomet kito šaukimo Seimui, norinčiam priimti jau į sąrašą įtrauktą konstitucinį įstatymą, būtų užtekę tik pusės savo narių balsų daugumos (71 balso).

Tačiau, kaip minėta, įstatymų leidėjas neįvykdė savo konstitucinės pareigos ir taip galutinai sukomplikavo Konstitucijos

69 straipsnio 3 dalies įgyvendinimo klausimą, o šiuo metu nustatyti konstitucinių įstatymų sąrašą iš jau priimtų paprastųjų įstatymų kaip ir nebėra galimybių, juolab kad nuo 1996 metų Seimas pasirinko kitą konstitucinių įstatymų priėmimo procedūrą – juos priimti, remiantis Konstitucijos pataisoje suformuluota blanketine nuostata. Taigi reikia išsiaiškinti, kokia parlamentarų dauguma gali priimti „blanketinį“ (numatytą Konstitucijos pataisos blanketinėje nuostatoje) konstitucinį įstatymą, kai nėra konstitucinių įstatymų sąrašo, norint nepažeisti Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalies esmės ar dvasios? Mančiau, kad Seimui, priimant *blanketinius* konstitucinius įstatymus, reikia dėl šio įstatymo balsuoti vienukart ir taikyti 3/5 Seimo narių balsų daugumą. Jei Seimas, priimdamas *blanketinius* konstitucinius įstatymus, taikytų mažesnę (nei 3/5) daugumą, tai neatitiktų Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalies *ratio*.

Ką gi reiškia 3/5 Seimo narių balsų dauguma politinėje sistemoje? Reikia pasakyti, kad, kaip jau buvo minėta, ši dauguma reikalauja pagrindinių Parlamento partijų koalicijų sutarimo, nes paprastai sunku tikėtis, jog viena partija turėtų Seime tiek balsų. Taigi, panašiai kaip ir dėl Konstitucijos pataisų, šios daugumos reikalavimas užtikrina didesnę konstitucinių įstatymų reguliuojamų visuomeninių-politinių santykių apsaugą bei geresnę įstatymų kokybę.

(vi) Konstitucinio įstatymo promulgavimas ir teisė jį vetuoti

„Pakartotinai Seimo apsvaistytas įstatymas laikomas priimtu, jeigu buvo priimtos Respublikos Prezidento teikiamos pataisos ir papildymai arba jeigu [...] už konstitucinį įstatymą [balsavo] ne mažiau kaip 3/5 visų Seimo narių.“

(Konstitucijos 72 straipsnio 2 dalis)

Prezidentas, kaip valstybės vadovas, paprastai dalyvauja ir įstatymų leidybos procese. Jau buvo minėta, kad jis turi įstatymų (taip pat ir konstitucinių) leidybos iniciatyvos teisę. Kita ne mažiau svarbi (galbūt net svarbesnė) jo teisė šioje srityje yra įstatymų (šiuo atveju konstitucinių) promulgavimas ir vetavimas.

Konstitucijos 70 straipsnyje numatyta įstatymų promulgavimo (pasirašymo ir paskelbimo) tvarka taikoma ir konstituciniams įstatymams. Tai lemia šių įstatymų legislatyvinis, o ne steigiamasis pobū-

dis. Pagal Konstituciją ir įstatymą „*Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos*“ konstitucinis įstatymas įsigalioja tą pačią dieną, kai jis paskelbiamas „Valstybės žinių“ numeryje, jei pačiame įstatyme nenumatyta vėlesnė jo įsigaliojimo diena. Tam, kad konstitucinis įstatymas būtų spausdinamas „Valstybės žiniuose“, jis per 10 dienų po įteikimo turi būti pasirašytas Respublikos Prezidento.

Konstitucinio įstatymo (kaip ir paprastojo) Respublikos Prezidentas gali ir nepasirašyti. Jeigu per 10 dienų Prezidentas Seimo priimto konstitucinio įstatymo nepasirašo ir negrąžina jo Seimui, tai toks konstitucinis įstatymas įsigalioja jį pasirašius ir paskelbus „Valstybės žiniuose“ Seimo Pirmininkui.

Skirtingai nuo Konstitucijos pataisų, kurių Respublikos Prezidentas negali *vetuoti*, konstitucinį įstatymą jis gali *vetuoti*, t. y. dekretu teikti jau priimto konstitucinio įstatymo pataisas. Visų pirma reikia pasakyti, kad iki šiol Lietuvos Respublikos Prezidentas dar nėra karto nevetavo konstitucinio (organinio) įstatymo. Prezidento teisė vetuoti Parlamento priimtus įstatymus, kai Parlamentas šį *veto* gali įveikti tik kvalifikuota savo narių balsų dauguma, pirmąkart buvo numatyta 1787 m. JAV Konstitucijoje, įtvirtinusioje prezidentinę valdymo formą. Tokios *veto* teisės suteikimas Prezidentui yra tam tikro balanso tarp Parlamento ir Prezidento galių paieškos išdava. Viena vertus, įstatymų leidybos diskrecija pripažįstama Parlamentui, tačiau kita vertus – jis čia nėra „visagalis“, kaip esant parlamentinei valdymo formai, nes Prezidentui, kaip vykdomosios valdžios atstovui, suteikiama teisė vetuoti jau priimtą įstatymą. Tačiau šis *veto* nėra *absolutus*, kaip absoliutinėje monarchijoje, o *santykinis (atidedamasis)*, t. y. Parlamentas jį gali „įveikti“ kvalifikuota savo narių balsų dauguma. Jungtinėse Valstijose Kongresas įstatymą gali priimti paprasta abiejų rūmų narių balsų dauguma, tačiau *vetuotam* įstatymui priimti jau reikalaujama ne mažiau kaip 2/3 abiejų rūmų narių balsų daugumos. Kitaip tariant, vienas iš Prezidento *veto* instituto bruožų yra tas, kad paprastai norint „nugalėti“ Prezidento *veto* reikalaujama kvalifikuotos – t. y. didesnės parlamentarų balsų daugumos, nei to reikalaujama priimant šį įstatymą. *Veto* institutas – tai tam tikras Prezidento teisinis instrumentas, galintis veikti įstatymų leidybą Parlamente, o karštais net jam leidžiantis „priversti“ Parlamentą atsisakyti kai kurių savo įstatymų leidybos sumanymų. Kuo stipresnė Prezidento institu-

ciją norima sukurti, tuo didesnė kvalifikuota parlamentarų balsų dauguma, „įveikiant“ Prezidento *veto*, yra numatoma Konstitucijoje ir taip išplečiama Prezidento įtaka įstatymų leidybai.

Palaikyčiau nuomonę, kad Lietuvos valdymo forma turi tam tikrų pusiau prezidentinės valdymo formos bruožų²¹⁶ (vartojant prancūzišką terminiją, ją galima vadinti *racionalizuotu parlamentarizmu*), todėl, kaip ir daugelyje kitų valstybių, turinčių Prezidento *veto* institutą, Lietuvoje Seimas į Prezidento *veto* gali reaguoti trejopai: 1) palaikyti Prezidento veto ir priimti įstatymą su Prezidento pataisomis; 2) atmesti Prezidento siūlomas pataisas ir iš naujo priimti vetuotą įstatymą; 3) „numarinti“ šį įstatymą, t. y. laikyti jį nepriimtu, išbraukiant jį iš politinės darbotvarkės²¹⁷. Pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją paprastieji įstatymai yra priimami, jei už juos balsuoja daugiau nei pusė Seimo posėdyje dalyvaujančių Seimo narių, o norint priimti Prezidento *vetuotą* paprastąjį įstatymą jau reikalaujama, kad tam pritartų ne mažiau kaip pusė visų Seimo narių. Kitaip tariant, teoriškai paprastąjį įstatymą gali priimti ir 10 ar 20 Seimo narių, tačiau įveikiant Prezidento veto ir priimant *vetuotą* įstatymą, Seimui būtina surinkti *mažiausiai* 71 parlamentaro balsą.

Kiek kitaip yra dėl konstitucinių įstatymų. Pagal Konstitucijos 72 straipsnį, jei Prezidentas vetuoja konstitucinį įstatymą, Seimas tokiu atveju turi arba pritarti Prezidento siūlomoms konstitucinio įstatymo pataisoms, arba pritarti Seimo priimtai konstitucinio įstaty-

²¹⁶ Nors yra teisės mokslo atstovų, kurie laiko, kad dabartinėje Lietuvos Konstitucijoje yra įtvirtintas *parlamentinės respublikos* modelis, o tiesioginiai Prezidento rinkimai ir jo ribota diskrecija formuojant Ministrų kabinetą ar skelbiant pirmalaikius Seimo rinkimus nelaikytina „pakankamu pagrindu įžvelgti Konstitucijoje tam tikrus prezidentinės respublikos požymius“. Pvz., žr.: Egidijus ŠILEIKIS. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Teisinės informacijos centras. Vilnius, 2003. P. 578.

²¹⁷ Plg. Laimonas TALLAT-KELPŠA. *Prezidentas ir įstatymų leidyba: veto teisės naudojimas Lietuvoje* // Politologija. 1998. Nr. 2. P. 61. Taip pat apie tai žr.: Paulius VINKLERIS. *Lietuvos Respublikos Prezidento statusas ir įgaliojimai*. Teisinės informacijos centras. 2002. P. 144–148.

mo redakcijai, jei už tai balsavo ne mažiau kaip 3/5 Seimo narių²¹⁸. Tai reiškia, kad Seimas gali „įveikti“ Prezidento *veto* dėl konstitucinio įstatymo ne mažesne nei 3/5 savo narių balsų dauguma. Tačiau čia reikia konstatuoti tam tikrą Konstitucijos leidėjo nenuoseklumą konstitucinių įstatymų teisinio statuso klausimu. Kaip buvo minėta, Konstitucijos 69 straipsnis reikalauja, jog norint priimti (kartu su sąrašo nustatymu) konstitucinį įstatymą, tam turi pritarti ne mažiau kaip 3/5 Seimo narių. Tuo tarpu Konstitucijos 72 straipsnyje numatyta, kad „nugalėti“ Prezidento *veto* reikia tokios pat daugumos kaip ir jį priimant – ne mažiau nei 3/5 Seimo narių balsų. Pateikime pavyzdį: 2003 m. kovo 20 d. konstitucinis įstatymas buvo priimtas taikant ne mažesnę nei 3/5 Seimo narių balsų daugumą; jei šis įstatymas būtų buvęs Prezidento vetuotas, vargu ar tai kaip nors būtų galėję paveikti Seimą, nes šiam *veto* „nugalėti“ būtų reikėję surinkti tiek pat balsų, kiek ir jį priimant – 85!

Kita vertus, tokį Konstitucijos leidėjo nenuoseklumą galima paaiškinti tuo, kad galbūt sąmoningai buvo vengiama šiuo atveju numatyti, pvz., ne mažesnę nei 2/3 Seimo narių balsų daugumą ir taip konkuruoti su Konstitucijos pataisų dauguma. Tačiau čia reikia pastebėti, kad keičiant Konstituciją, reikalaujama dvigubo, su ne mažesne nei trijų mėnesių pertrauka, votumo (balsavimo), kuris tam tikra prasme simbolizuoja steigiamąją galią.

Taigi apibendrinant galima konstatuoti, kad „įveikiant“ papras-tojo įstatymo veto Seimui paprastai reikia pasistengti surinkti dau-

²¹⁸ Prezidentui vetavus konstitucinį įstatymą taikomos Seimo statuto 165–167 straipsnio nuostatos: 1) kitą posėdžių dieną Seimas turi nuspręsti, ar svarstyti grąžintą konstitucinį įstatymą iš naujo, ar laikyti įstatymą nepriimtu, o pirmuoju atveju Seimas turi paskirti svarstymo Seimo posėdyje datą ne vėliau kaip po savaitės; 2) Seimo posėdyje išklausomi pagrindinio ir papildomų komitetų pranešimai ir rengiama bendroji diskusija; 3) visu pirma balsuojama dėl Seimo priimto įstatymo redakcijos ir pakartotinai priimtas konstitucinis įstatymas laikomas priimtu, jei už jį balsavo ne mažiau nei 85 Seimo nariai; 4) jei šios kvalifikuotos daugumos surinkti nepavyksta, tada balsuojama už Prezidento pasiūlytą konstitucinio įstatymo redakciją, o pastaroji laikoma priimta, jei už ją balsavo ne mažiau kaip pusė Seimo narių (71 Seimo narys)! Kadangi Prezidentas dar nė karto nevetavo konstitucinio įstatymo, sunku būtų vertinti, ar toks kvalifikuotos balsų daugumos reikalavimas, norint pritarti Prezidento pataisoms, „neužprogramuoja“ tam tikros aklavietės. Be to, galima kelti klausimą, ar Statuto nuostata, kad visu pirma reikia balsuoti ne už Prezidento siūlomus pataisus, kaip tai numatyta Konstitucijoje, o už Seimo priimto įstatymo redakciją, neprieštarauja Konstitucijos 72 straipsnio 2 dalies nuostatai.

giau balsų nei jį priimant, tuo tarpu ši taisyklė pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją nėra taikoma konstituciniams (organiniams) įstatymams. Norint „įveikti“ Prezidento *veto* dėl šių įstatymų, Seimui reikia surinkti tokią pat daugumą, kokia reikalaujama ir juos priimant. Šis nenuoseklumas Konstitucijos tekste galėjo atsirasti ir dėl to, kad pati konstitucinių įstatymų priėmimo procedūra 69 straipsnyje suformuluota gana komplikuočiai, ir tai, kaip matysime vėliau, galima traktuoti kaip tam tikrą Konstitucijos trūkumą. Be to, kritikuotina ir Konstitucijos 72 straipsnio 3 dalies nuostata, kad įstatymus (taip pat ir konstitucinius), kurie buvo Seimo priimti įveikiant Prezidento *veto*, t. y. nesutinkant Prezidentui, vis tiek turi pasirašyti pats Prezidentas! Tokią Konstitucijos nuostatą, kaip netolerantišką, kritikuoja ir kai kurie teisės mokslo atstovai²¹⁹.

(vii) *Konstitucinių įstatymų priėmimo praktika Lietuvoje (1996–2003 metai)*

Iki šiol nagrinėjome teorinę konstitucinių (organinių) įstatymų priėmimo sampratą, arba kaip laikantis Konstitucijos reikėtų priiminėti konstitucinius įstatymus, t. y. kaip pagal Konstituciją *turėtų būti* (I. Kanto ir H. Kelseno terminais – *sollen*), tačiau kadangi Seimas neatliko savo konstitucinės pareigos ir nenustatė konstitucinių įstatymų sąrašo, nėra galimybių tiksliai laikytis Konstitucijoje numatytos šių įstatymų priėmimo procedūros, t. y. nėra galimybių šių įstatymų priiminėti iš nustatyto konstitucinių įstatymų sąrašo. Taigi būtina apžvelgti, kokia *yra* konstitucinių įstatymų priėmimo praktika (I. Kanto ir H. Kelseno terminais – *sein*).

Pažvelkime, kaip elgėsi Seimas, priimdamas 1996, 2002 ir 2003 metų konstitucinius įstatymus. Visų pirma reikėtų pasidomėti, kaip Parlamentas priėmė 1996 m. birželio 20 d. konstitucinį įstatymą, nes jis buvo pirmasis šioje srityje ir sukūrė precedentą, kurio įstatymų leidėjas laikėsi 2002-aisiais ir iš dalies 2003 metais.

Seimas, 1996 metais nusprendęs priimti blanketinį konstitucinį įstatymą, atsidūrė keblioje padėtyje, nes negalėjo visiškai ir preciziškai įgyvendinti „sąrašinių“ konstitucinių įstatymų priėmimo procedū-

²¹⁹ Žr., pvz.: Karolis JOVAIŠAS. *Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras. 2 dalis*. Teisės institutas. 2002. P. 92–93.

ros, kadangi nebuvo jokio sąrašo, numatyto Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje! Parlamentas vis dėlto nusprendė formaliai „laikytis“ konstitucinės šių įstatymų priėmimo raidės ir: 1) ne mažesne kaip pusės Seimo narių balsų dauguma priėmė minėtą konstitucinį įstatymą, o vėliau – 2) ne mažesne kaip 3/5 Seimo narių balsų dauguma įtraukė jį į (neegzistuojantį!) konstitucinių įstatymų sąrašą²²⁰. Formaliai žiūrint, gali atrodyti, kad Seimas, priimdamas šį įstatymą, įvykdė Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalies reikalavimus. Tačiau remiantis anksčiau išdėstytais motyvais galima teigti, jog Seimas negalėjo jo „įrašyti“ į konstitucinių įstatymų sąrašą jau vien dėl to, kad tokio sąrašo nebuvo²²¹. Todėl Seimas, priimdamas įstatymą dėl minėto konstitucinio įstatymo įrašymo į konstitucinių įstatymų sąrašą (kuris nebuvo nustatytas), tam tikra prasme „persistengė“. 1996 m. blanketinis konstitucinis įstatymas savo legitimumą gavo ne iš (neegzistuojančio) sąrašo, bet iš pačios Konstitucijos normos (tiksliau, iš Konstitucijos pataisos blanketinės nuorodos), todėl nebuvo jokios būtinybės jį įtraukti į konstitucinių įstatymų sąrašą. Be to, kaip jau buvo minėta, toks „įtraukimas“ į neegzistuojantį sąrašą yra teisine prasme nekorektiškas ir prieštarauja Konstitucijos 69 straipsnio logikai.

Ši ydinga konstitucinio įstatymo priėmimo procedūra buvo pakartota ir priimant 2002 m. birželio 20 d. konstitucinį įstatymą, tačiau, deja, buvo padaryta dar daugiau teisinių klaidų. Visų pirma, kaip ir prieš šešerius metus, šiam konstituciniam įstatymui priimti posėdžio pirmininkas reikalavo tik daugiau nei pusės Seimo narių balsų, o antrasis žingsnis buvo – paprastuoju įstatymu, bet ne mažesne nei 3/5 balsų dauguma, „įrašyti“ jį į neegzistuojantį konstitucinių

²²⁰ Seimo posėdžio pirmininkas prieš balsavimą dėl minėto įstatymo teigė, jog priimti šiam įstatymui reikia ne mažiau kaip 71 balso, o priimto konstitucinio įstatymo „įrašymui“ į konstitucinių įstatymų sąrašą reikia ne mažiau kaip 85 balsų. Už konstitucinį įstatymą balsavo 105 Seimo nariai, o už jo įtraukimą į sąrašą – 112 Seimo narių. Taigi net prieš fiktyvų jo „įrašymą“ į sąrašą, šis įstatymas buvo priimtas didesne kaip 3/5 Seimo narių balsų dauguma. Žr.: 1996 m. birželio 20 d. Seimo posėdžių stenogramos. Seimo leidykla, 1998. P. 1–30.

²²¹ Terminas „sąrašas“ reiškia tai, „kas yra tam tikra eile surašyta“. Žr.: DLKŽ. Mokslo ir enciklopedijų leidykla. 1993. P. 676.

įstatymų sąrašą²²². Tačiau dar didesnis šio konstitucinio įstatymo priėmimo trūkumas buvo tas, kad jis buvo priimtas nesiremiant blanketine Konstitucijos pataisos nuoroda, kaip kad buvo 1996 m. birželio 20 d., ir ta prasme neturėjo jokio teisinio ar konstitucinio pagrindo savo egzistavimui pateisinti (nei sąrašo, nei Konstitucijos blanketinės nuorodos). Jau buvo minėta, kad po 1996 m. birželio 20 d. Konstitucijos pataisos priėmimo buvo pradėta nauja konstitucinių (organinių) įstatymų priėmimo procedūra ir kartu atsirado kiek kita jų samprata, nei buvo numatyta Konstitucijos leidėjo Konstitucijos 69 straipsnyje. 1996 metų konstitucinis įstatymas Lietuvos teisinėje sistemoje atsirado įgyvendinant Konstitucijos pataisos banketinę nuorodą. Todėl šis konstitucinis įstatymas savo legitimumą gavo ne iš konstitucinių įstatymų sąrašo, kaip tai numatyta Konstitucijos 69 straipsnyje, bet iš pačios Konstitucijos (pataisos) nuorodos. Tuo tarpu 2002 m. birželio 20 d. konstitucinio įstatymo priėmimas negali būti vertinamas kaip teisiskai (konstituciškai) pagrįstas, nes jis neatsirado nei iš konstitucinio įstatymo sąrašo, nei iš Konstitucijos pataisos įgyvendinimo blanketinės nuorodos. Todėl Konstitucinis Teismas 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime visai pagrįstai pripažino šį konstitucinį įstatymą prieštaraujančiu Konstitucijai pagal priėmimo formą²²³.

Taigi iki 2003 metų Lietuvoje buvo priimti du konstituciniai įstatymai (Konstitucijos 69 straipsnio prasme) – tai 1996 m. birželio 20 d. *Konstitucijos 47 straipsnio pataisos įgyvendinimo konstitucinis įstatymas*²²⁴ ir 2002 m. birželio 20 d. Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinis įstatymas, kuris vėliau Konstitucinio Teismo buvo pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijai pagal priėmimo formą. Šie abu konstituciniai įstatymai buvo priimti ne mažesne kaip pusės Seimo narių balsų dauguma, o vėliau paprastuoju įstatymu (tačiau jau priimtu ne mažesne kaip 3/5 balsų dauguma) buvo fiktyviai „įrašyti“ į (neegzistuojantį) konstitucinių

²²² Nors ir šis konstitucinis įstatymas buvo priimtas teisine prasme nekorektiškai ir ydingai – posėdžio pirmininkas reikalavo tik pusės Seimo narių balsų daugumos, tačiau faktiškai už jį balsavo daugiau nei 3/5 visų Seimo narių. Žr.: Lietuvos Respublikos Seimo ketvirtoji sesija. Stenogramos. 144. 2002 m. P. 9.

²²³ Žr.: Žin., 2003, Nr. 19-828.

²²⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antroje dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo nuosavybės subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinis įstatymas. Žin., 1996, Nr. 64-1503.

įstatymų sąrašą. Priimant 1996 m. konstitucinį įstatymą buvo taikoma tokia jo priėmimo procedūra:

- 1) remdamasis Konstitucijos 148 straipsniu Seimas priima Konstitucijos pataisą su blanketine nuoroda į konstitucinį įstatymą;
- 2) formaliai remiantis Seimo statutu, ne mažesne nei pusės savo narių balsų dauguma priimamas blanketinis konstitucinis įstatymas;
- 3) Seimas, netinkamai interpretuodamas Konstitucijos 69 straipsnį ir taikydamas ne mažesnę nei 3/5 savo narių balsų daugumą, priima paprastąjį įstatymą, kuriuo „įtraukia“ šį konstitucinį įstatymą į „konstitucinių įstatymų sąrašą“.

Tačiau jau buvo minėta, kad tokia konstitucinio įstatymo priėmimo tvarka neatitinka Konstitucijos 69 straipsnyje numatytos šių įstatymų priėmimo procedūros *ratio*. Konstitucinis Teismas jau minėtame 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime visiškai akceptavo 1996 m. praktiką, kad konstituciniai įstatymai gali būti priimami be sąrašo, o remiantis Konstitucijos pataisos blanketine nuoroda, bet nepritarė 2002 m. birželio 20 d. praktikai, kad Lietuvoje konstituciniai įstatymai gali atsirasti be jokio specialaus teisinio ir konstitucinio pagrindo, kaip kad, pavyzdžiui, gali būti Italijoje (nes pati jos Konstitucija numato „kitų konstitucinių įstatymų“, nei tai numato blanketinės Konstitucijos nuorodos, priėmimo galimybę). Aukštasis teismas neišsprendė ir dėl ad hoc konstitucinių įstatymų sąrašo formavimo galimybės, ir konstatavo, kad toks konstitucinių įstatymų sąrašo formavimas prieštarauja Konstitucijai. Visiškai pritarčiau šiems Konstitucinio Teismo teiginiams.

Tačiau šiame nutarime Aukštasis teismas pritarė ir savo 2001 m. balandžio 2 d. nutarimo nuostatai, kad blanketiniai konstituciniai įstatymai turi būti priimami ne mažesne nei pusės Seimo narių balsų dauguma. Su tuo nesinorėtų sutikti. Reikia pasakyti, kad čia Aukštasis teismas tam tikra prasme prieštarauja pats sau, nes viename punkte jis pripažįsta, kad konstitucinis įstatymas (kuriuo nustatomas šių įstatymų sąrašas) turi būti priimtas ne mažesne nei 3/5 Seimo narių dauguma [11.2], o kitame teigia, kad šie įstatymai turi būti priimami ne mažesne nei pusės Seimo narių balsų dauguma [11.3]. Taigi pasak Konstitucinio Teismo išeina, kad vieną konstitu-

cinį įstatymą reikia priimti didesne kvalifikuota balsų dauguma, o kitus konstitucinius įstatymus – mažesne. Jis teigia:

„Pagal Konstituciją konstitucinių įstatymų sąrašas tegali būti nustatomas konstituciniu įstatymu, kuris ... turi būti priimtas 3/5 Seimo narių balsų dauguma... Tai, kad kai kurie konstituciniai įstatymai gali būti tiesiogiai nurodyti pačioje Konstitucijoje, suponuoja Seimo konstitucinę pareigą šiuos konstitucinius įstatymus priimti paisant Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje nustatyto daugiau kaip pusės visų Seimo narių balsų daugumos reikalavimo, o juos keisti paisant ne mažesnės kaip 3/5 visų Seimo narių balsų daugumos reikalavimo.“

Su tokia Aukštojo teismo pozicija nesinorėtų sutikti ir dėl kitų motyvų. Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje numatyta konstitucinių įstatymų priėmimo procedūra suformuluota remiantis konstitucinių (organinių) įstatymų sąrašo idėja. Jau buvo minėta, kad pagal šią koncepciją: 1) Seimas ne mažesne nei 3/5 Seimo narių balsų dauguma nustato konstitucinių įstatymų sąrašą, o tada 2) iš šio sąrašo jau kiek mažesne kvalifikuota dauguma (ne mažesne nei pusės Seimo narių) priima konkretų konstitucinį įstatymą. Pusės Seimo narių balsų daugumos reikalavimas gali būti taikomas tik „sąrašiniams“ konstituciniams (organiniams) įstatymams priimti, o sąrašo šiuo metu nėra.

Taigi Konstitucijos 69 straipsnio sisteminė analizė leidžia teigti, kad konkrečiam konstituciniam įstatymui priimti reikalingas ne mažesnis nei 3/5 parlamentarų daugumos pritarimas, nes prieš priimant „sąrašinį“ konstitucinį įstatymą reikalaujama, kad jo įtraukimui į sąrašą pritartų ne mažiau nei 85 Seimo nariai. Tai patvirtina ir tas faktas, kad pagal minėtą Konstitucijos straipsnį Seimas negali „sąrašinio“ konstitucinio (organinio) įstatymo keisti mažesne nei 3/5 savo narių balsų dauguma. Tuo tarpu 1996 m. Konstitucijos pataisoje blanketinė nuoroda į konstitucinį įstatymą atsirado nenustačius šių įstatymo sąrašo ir taip iškreipus Konstitucijos leidėjo pradinę idėją. Formaliai teigiant, ši Konstitucijos pataisa prieštaravo Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalies idėjai. Taigi priimant šį įstatymą jau nebebuvo galima laikytis minėtos Konstitucijos normos reikalavimų. Tačiau net ir šiuo atveju įstatymų leidėjui reikėtų stengtis kuo mažiau nukrypti nuo Konstitucijos leidėjo suformuluotos konstitucinių įstatymų sampratos. Visų pirma tai pasakytina apie konstituciniams įstatymams priimti būtiną ne mažesnę nei 3/5 Seimo narių balsų daugumos reika-

lavimą. Kadangi Seimas „apėjo“ Konstitucijos reikalavimą dėl konstitucinių įstatymų sąrašo nustatymo ne mažesne nei 3/5 savo narių balsų dauguma, tai leisti jam konstitucinius įstatymus priiminėti paisant tik pusės savo narių daugumos reikalavimo būtų dar vienas (daug didesnis) Konstitucijos pažeidimas.

Tačiau tada reikėtų panagrinėti, kokią priėmimo procedūrą reikėjo taikyti priimant šiuos du konstitucinius įstatymus, kai nėra šių įstatymų sąrašo, kad ir vilkas būtų sotus, ir avis sveika (t. y. kad nebūtų blokuojama konstitucinių įstatymų priėmimo galimybė, bet kartu būtų laikomasi Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalies dvasios ir prasmės)? Atsakymas į šį klausimą nėra lengvas ir vienareikšmiškas, nes Konstitucija numato tik *sąrašinių* konstitucinių įstatymų priėmimo procedūrą, t. y. tik tų, kurie galėtų būti priimti iš prieš tai patvirtinto sąrašo. Štai vieno iš projektų „Dėl Lietuvos Respublikos konstitucinių įstatymų“ autoriai siūlė, kad paprastajam įstatymui Seimas gali suteikti „konstitucinio įstatymo galią“, jei už tai balsuotų daugiau kaip pusė visų Seimo narių²²⁵. Tačiau, kaip jau buvo minėta, tokio reikalavimo nepakanka. Šiuo atveju Seimas, priimdamas tokį konstitucinį įstatymą, turėtų taikyti ne mažesnės nei 3/5 balsų daugumos procedūrą, kuri ir seka iš jau minėtų Konstitucijos 69 ir 72 straipsnių analizės (sistemiškai vertinant šių įstatymų teisinį statusą, pusės Seimo narių balsų dauguma yra aiškiai per maža priimant konstitucinius įstatymus²²⁶). Todėl, manyčiau, Seimui priimant 1996 metų konstitucinį įstatymą reikėjo tik vieną kartą balsuoti už jį, taikant jam Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje numatytą 3/5 Seimo narių balsų daugumos reikalavimą²²⁷. Antro balsavimo dėl blanketinio konstitucinio

²²⁵ Įstatymo projektas „Dėl Lietuvos Respublikos konstitucinių įstatymų“. Projektas 300(6) su alternatyvomis. 1996 06 17. Žr.: www.lrs.lt. Ši nuostata, kad Seimas, remdamasis Teisės ir teisėtvarkos komiteto teikimu, gali pripažinti paprastąjį įstatymą konstituciniu ne mažesne kaip pusės visų Seimo narių balsų dauguma, buvo pakartota ir vėlesniuose projektuose 1998 ir 1999 metais.

²²⁶ Palyginimui galima paminėti, pvz., Seimo statutą, kuris priimamas ne mažesne kaip pusės Seimo narių balsų dauguma.

²²⁷ Pvz., nors dėl 1996 m. konstitucinio įstatymo Seimas jam priimti formaliai taikė pusės Seimo narių balsų daugumos reikalavimo procedūrą, tačiau, kadangi už šį konstitucinį įstatymą balsavo 105 Seimo nariai, jis be jokių problemų gali būti traktuojamas kaip atitinkantis 3/5 daugumos procedūros reikalavimus. Lygiai tą patį galima konstatuoti ir dėl 2002 m. konstitucinio įstatymo, už kurį balsavo daugiau nei 3/5 Seimo narių – 97.

(organinio) įstatymo įtraukimo į konstitucinių įstatymų sąrašą visai nereikėjo ir ateityje, kaip rodo 2003 m. kovo 20 d. konstitucinio įstatymo priėmimas, tokios praktikos bus atsisakyta.

Taigi jei ateityje pasikartotų situacija, kai Seimui reikės priimti konstitucinį įstatymą, jis turėtų laikytis šios procedūros: 1) remdamasis Konstitucijos XIV skirsniu priimti Konstitucijos pataisą su blanketine nuoroda į konstitucinį įstatymą dėl šios pataisos įgyvendinimo tvarkos; 2) ne mažesne nei 3/5 Seimo narių balsų dauguma (85 Seimo nariai) vieną kartą balsuoti už šį konstitucinį įstatymą. Čia būtina pastebėti, kad Seimui reikia atitinkamai pakeisti Seimo statuto 26 skirsnį, konstitucinių įstatymų pateikimo ir svarstymo procedūrą atibojant nuo Konstitucijos pataisų pateikimo ir svarstymo procedūros bei įrašant nuostatą, kad blanketiniai konstituciniai įstatymai turi būti priimami laikantis 3/5 Seimo narių balsų daugumos procedūros.

2003 m. kovo 20 d. konstitucinis įstatymas

(Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio 3 dalies įgyvendinimo konstitucinis įstatymas)

„Žemė, vidaus vandenys ir miškus įsigyti nuosavybėn Lietuvos Respublikoje užsienio subjektai gali pagal konstitucinį įstatymą“.

(Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio 3 dalis.
2003 m. sausio 23 d. redakcija)

Kaip jau buvo minėta, 2003 m. sausio 23 d. Seimas antrą kartą pakeitė Konstitucijos 47 straipsnį, nes 1996 m. birželio 20 d. Konstitucijos pataisa ir konstitucinis įstatymas dėl žemės įsigijimo užsieniečiams ir kitiems subjektams buvo tik pereinamojo pobūdžio politinis sprendimas, kuris neatitiko Lietuvos narystės Europos Sąjungoje reikalavimų. Todėl vienas iš 2003 m. sausio 23 d. Konstitucijos pataisos tikslų buvo panaikinti apribojimus Europos Sąjungos piliečiams ir kitiems subjektams įsigyti Lietuvoje nuosavybėn *žemės ūkio paskirties* žemę, vidaus vandenys ir miškus. Tuo tikslu *inter alia* buvo pakeista visa (1996 m. birželio 20 d. redakcijos) „gremėzdiška“ Konstitucijos 47 straipsnio 2 dalies formulė ir atsisakyta jos blanketinės nuorodos, kad „*tokio sklypo įsigijimo nuosavybėn tvarką, sąlygas ir apribojimus nustato konstitucinis įstatymas*“. Dabartinėje

Konstitucijos 47 straipsnio (jau 3 dalies) redakcijoje suformuluota kita blanketinė nuoroda į konstitucinio įstatymo priėmimą: „žemę, vidaus vandenį ir miškus įsigyti nuosavybėn Lietuvos Respublikoje užsienio subjektai gali pagal konstitucinį įstatymą“. Reikia pastebėti, kad 2003 m. sausio 23 d. priimant Konstitucijos 47 straipsnio pataisą, skirtingai nei 1996 metais, tuo pačiu nebuvo priimtas ir ją „lydintis“ konstitucinis įstatymas, numatytas Konstitucijos pataisos blanketinėje nuorodoje. Šis naujas blanketinis konstitucinis įstatymas buvo priimtas tik 2003 m. kovo 20 d. ir įsigaliojo balandžio 9 dieną. Taigi daugiau kaip mėnesį buvo susidariusi paradoksali teisinė situacija, kai 1996 m. konstitucinis įstatymas formaliai nebuvo panaikintas, nors jo Konstitucinis pagrindas – t. y. ankstesnė Konstitucijos 47 straipsnio 2 dalies redakcija su blanketine nuoroda į jį – nebegaliojo.

Ši situacija iškėlė įdomų klausimą, ar 1996 m. konstitucinis įstatymas galiojo nuo 2003 m. vasario 23 d. iki balandžio 9 d., t. y. nuo naujos Konstitucijos 47 straipsnio redakcijos įsigaliojimo iki 2003 m. kovo 20 d. konstitucinio įstatymo įsigaliojimo? Atsakyčiau neigiamai: 1996 m. konstitucinis įstatymas nustojo galios kartu su naujos Konstitucijos pataisos įsigaliojimo data – t. y. jis neteko galios 2003 m. vasario 23 dieną! 1996 m. konstitucinio įstatymo pavadinimas yra „Konstitucijos 47 straipsnio antroje dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo nuosavybėn subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinis įstatymas“. Tuo tarpu pagal 2003 m. sausio 23 d. Konstitucijos 47 straipsnio redakciją blanketinė nuoroda į konstitucinį įstatymą yra jau nebe antroje, o trečioje dalyje. Be to, tiek 1996 m. konstitucinio įstatymo pati pavadinimo formuluotė, tiek pats šio įstatymo turinys, ribojantis užsieniečiams Lietuvoje teisę įsigyti nuosavybėn žemės ūkio paskirties žemę, vidaus vandenį ir miškus, taip pat neatitinka dabartinės Konstitucijos 47 straipsnio 3 dalies formuluotės. Taigi 1996 m. birželio 20 d. konstitucinis įstatymas negaliojo (nors formaliai Seimo ir nebuvo panaikintas), kaip prieštaraujantis naujai Konstitucijos 47 straipsnio redakcijai, jau nuo 2003 m. vasario 23 d. iki pat naujo konstitucinio įstatymo įsigaliojimo – 2003 m. balandžio 9 d. Reikia pasakyti, kad tokia Seimo įstatymų leidybos praktika, kai „užmirštama“ ar nespėjama panaikinti blanketinį konstitucinį įstatymą, nors panaikinamas jo Konstitucinis pagrindas, negali būti vertinama teigiamai. Ši situacija aiškiai patvirtina ir Seimo statuto 26 skirsnio trūkumus, kadangi jis visiškai neatitinka dabartinių kons-

titucinių (organinių) įstatymų priėmimo realijų. Aišku tik, kad jei Seimas ateityje vėl keistų Konstitucijos 47 straipsnį, kuriame vėl norėtų suformuluoti blanketinę nuorodą į konstitucinį įstatymą, tai visų pirma turėtų būti panaikintas ankstesnis ir priimtas naujasis blanketinis konstitucinis įstatymas iki Konstitucijos pataisos įsigaliojimo.

Dabar reikėtų aptarti pačią 2003 m. kovo 20 d. blanketinio konstitucinio įstatymo priėmimo procedūrą, kuri skyrėsi nuo analogiško 1996 m. birželio 20 d. blanketinio konstitucinio įstatymo priėmimo.

1. Vieną skirtumą jau minėjome: įstatymas nebuvo priimtas iki Konstitucijos pataisos įsigaliojimo (kaip buvo 1996 metais), bet vėliau, taip sudarant tam tikrą konstitucinio įstatymo galiojimo vakuumą (apie pusantro mėnesio).

2. Jis nebebuvo fiktyviai „įrašytas“ į konstitucinių įstatymų sąrašą.

3. Seimas, užuot panaikinęs 1996 m. konstitucinį įstatymą ir priėmęs naują, pasirinko tarsi „paprastesnę“ procedūrą. Jis nusprendė pakeisti ankstesnį konstitucinį įstatymą, t. y. – priėmė *Konstitucijos 47 straipsnio antroje dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo nuosavybėn subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinio įstatymo pakeitimo įstatymą*. Tačiau jau buvo minėta, kad tokia procedūra yra ydinga, nes tuo metu, kai buvo priimamas minėtas 1996 m. konstitucinio įstatymo pakeitimas, pastarasis nebegaliojo. Todėl vienintelė galimybė teisiškai korektiškai priimti naują konstitucinį įstatymą buvo tokia: kartu su 2003 m. sausio 23 d. Konstitucijos pataisa turėjo būti panaikintas 1996 m. konstitucinis įstatymas ir po to – priimtas naujasis 2003 m. sausio 23 d. konstitucinis įstatymas.

4. Dar vienas akibrokštas, kad pagal pavadinimą 1996 m. konstitucinį įstatymą Seimas pakeitė ne konstituciniu, o paprastuoju įstatymu²²⁸!

5. 1996 m. Konstitucijos pataisoje buvo nurodytas blanketinio konstitucinio įstatymo pavadinimas, todėl jį priimant tiesiog reikėjo pakartoti Konstitucijos pataisos formuluotę. Tuo tarpu 2003 m. sausio 23 d. Konstitucijos pataisa teikė tik abstrakčią nuorodą į blanketi-

²²⁸ Oficialus jo pavadinimas yra „Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antroje dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo nuosavybėn subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinio įstatymo pakeitimo įstatymas“!

nio konstitucinio įstatymo priėmimą, tačiau pavadinimo nesuformulavo. Todėl įstatymų leidėjas šį įstatymą pavadino tiesiog „Konstitucijos 47 straipsnio 3 dalies įgyvendinimo konstitucinis įstatymas“.

Čia įdomu pastebėti, kad tas faktas, jog Seimas nusprendė priimti naują konstitucinį įstatymą kaip ankstesnio *pakeitimą*, lėmė tai, kad nebereikėjo spręsti sudėtingo konstitucinio įstatymo priėmimo procedūros klausimo. Šia prasme buvo galima tiesiog formaliai sekti Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalies bei Seimo statuto 171 straipsnio 5 dalies nuostata, kad konstituciniai įstatymai „*keičiami ne mažesne kaip 3/5 Seimo narių balsų dauguma*“. Tačiau, kaip sakoma: „įpratimas – antras prigimimas“. Netinkama Pirmojo konstitucinio įstatymo priėmimo 1996 metais praktika padarė neigiamą įtaką. Posėdžio pirmininkas priimant 2003 m. kovo 20 d. konstitucinį įstatymą nusprendė taikyti tik didesnę kaip pusės Seimo narių balsų daugumą, kuri pagal Konstituciją gali būti taikoma tik „sąrašiniams“ konstituciniams įstatymams priimti. Balsavus už šį įstatymą 78 Seimo nariams, posėdžio pirmininkas paskelbė, kad įstatymas priimtas. Reikia tik pasidžiaugti, kad opozicijos atstovai pastebėjo šią klaidą, todėl vėliau buvo „perbalsuota“ jau reikalaujant ne mažiau nei 85 balsų ir galutinai, konstitucinis įstatymas buvo priimtas, jam pritarus 90 Seimo narių²²⁹. Taigi, pripažinęs savo klaidą, bent formaliai Seimas išlaikė Konstitucijos reikalavimą dėl konstitucinio įstatymo priėmimo ne mažesne nei 3/5 Seimo narių balsų dauguma.

Šis įstatymas buvo priimtas jau po minėto Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo, todėl Seimas, kaip jau buvo minėta, pagaliau atsisakė savo ydingos praktikos ir „nebeįtraukė“ šio konstitucinio įstatymo į neegzistuojančių konstitucinių įstatymų sąrašą.

Apibendrinant šią knygos dalį būtina padaryti kai kurias išvadas. Visų pirma Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje numatyta 71 Seimo nario dauguma gali būti taikoma tik „sąrašiniams“ konstituciniams įstatymams priimti. Tuo tarpu pagal minėtos Konstitucijos nuostatos logiką blanketiniams konstituciniams įstatymams priimti reikia ne mažesnės nei 3/5 (85) Seimo narių balsų daugumos. Taigi Lietuvos Respublikos Konstitucija reikalauja kvalifikuotos (ne mažesnės nei 85 Seimo narių) balsų daugumos blanketiniams konstituciniams įsta-

²²⁹ Seimo posėdžių stenograma. Septintasis (353) posėdis. 2003. Seimo leidykla.

tymams priimti ir keisti (pagal Seimo statutą – ir pripažinti netekusiais galios). Konstitucinių įstatymų projektų svarstymo Seimo ir komiteto posėdžiuose tvarka skiriasi nuo paprastųjų įstatymų projektų svastymo tvarkos, tačiau negali būti vertinama kaip ypatinga, nes ji yra analogiška Konstitucijos pataisų svarstymo procedūrai, kadangi Statutas pastarąsias įvardija taip pat kaip *konstitucinius įstatymus*! Šiuo metu vienintelė teisinė galimybė (akceptuota Konstitucinio Teismo) priimti konstitucinius įstatymus yra priimti juos remiantis prieš tai priimta Konstitucijos pataisos blanketine nuoroda į tokį įstatymą, t. y. įgyvendinant Konstitucijos pataisos blanketinę nuorodą. Rekomenduotina jau pačioje Konstitucijos pataisoje pateikti blanketinio konstitucinio įstatymo pavadinimą, kuris įstatymų leidėjui, formuluojančiam įstatymo tekstą, padėtų neperžengti jo reguliavimo ribų. Tačiau nors Aukštasis teismas leido nukrypti nuo Konstitucijoje nurodytos konstitucinių įstatymų priėmimo (prieš tai nustačius šių įstatymų sąrašą) tvarkos, tai nereiškia, kad tokiu atveju reikia nesilaikyti ir kitos Konstitucijos normos, reikalaujančios ne mažesnės kaip 3/5 Seimo narių balsų daugumos šiems įstatymams priimti. Toks nukrypimas nuo Konstitucijos jau būtų ne *raidės*, o Konstitucijos *sampratos* iškrypimas! Jei Seimas ateityje stengtųsi blanketinius konstitucinius įstatymus priiminėti, taikydamas tik pusės Seimo narių balsų daugumą, tokiais atvejais būtų galima kreiptis į Konstitucinį Teismą su prašymu pripažinti tokią įstatymų leidybos praktiką prieštaraujančią Konstitucijos 69 straipsniui pagal formą. Kad taip neatsitiktų, siūloma atitinkamai pakeisti Seimo statutą ir nurodyti, kad nenustačius konstitucinių įstatymų sąrašo, šie įstatymai priimami ne mažesne nei 3/5 Seimo narių balsų dauguma.

7.

Lietuvos Respublikos konstitucinių (organinių) įstatymų turinys

Kaip jau minėta, kol kas Lietuvoje buvo tik trys atvejai, kai konstituciniai įstatymai buvo priimti remiantis Konstitucijos 69 straipsnio nuostatomis (nors ir „apeinant“ konstitucinę *sąrašo* idėją): 1996 m. birželio 20 d., 2002 m. birželio 20 d. ir 2003 m. kovo 20 d. Šiuo metu

galioja tik paskutinytis, nes 1996 m. blanketinis konstitucinis įstatymas nustojo galios įsigaliojus 2003 m. sausio 23 d. Konstitucijos pataisai, o 2002 m. birželio 20 d. konstitucinis įstatymas buvo pripažintas antikonstituciniu Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimu. Vis dėlto reikėtų plačiau panagrinėti šių konstitucinių įstatymų turinį (ypač 1996 m. birželio 20 d. konstitucinio įstatymo), nes ši tekstų analizė gali padėti ateityje parengti kokybiškesnius konstitucinių įstatymų tekstus.

1996 m. birželio 20 d. konstitucinis įstatymas
(Konstitucijos 47 straipsnio antroje dalyje numatyto
žemės sklypų įsigijimo nuosavybės subjektų,
tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinis įstatymas)

1996 metais, nusprendus Konstitucijos 47 straipsnio pataisos įgyvendinimo nuostatas labiau apsaugoti nuo ateityje galimų pakeitimų, šis įstatymas buvo priimtas ne kaip paprastasis, o kaip *konstitucinis*. Nagrinėjant šio blanketinio konstitucinio įstatymo turinio problemą reikėtų paliesti tuos pačius aspektus, kuriuos aptarėme kalbėdami apie užsienio valstybių organinių įstatymų turinį: 1) ar šio įstatymo tekste galėjo būti nuorodos į paprastuosius įstatymus bei poįstatyminius aktus; 2) koks detalus buvo šio įstatymo turinys; 3) ar šis įstatymas galėjo įsiterpti į paprastųjų įstatymų reguliavimo sritį; ir 4) ar šio įstatymo nuostatos galėtų reguliuoti konstitucinio lygmens klausimus?

Visų pirma reikia pasakyti, kad šio blanketinio konstitucinio įstatymo pavadinimas buvo suformuluotas pačioje 1996 m. birželio 20 d. Konstitucijos pataisoje, todėl organiniam įstatymų leidėjui nereikėjo sukti galvos dėl šio įstatymo pavadinimo. Šis įstatymas turėjo 18 straipsnių, o apibrėžiant jo reguliavimo objektą buvo gana preciziškai laikomasi (1996 m. birželio 20 d. redakcijos) Konstitucijos 47 straipsnio 2 dalies formuluotės, pagal kurią konstitucinis įstatymas turėjo reguliuoti: 1) subjektus, kuriems leidžiama įsigyti ne žemės ūkio paskirties žemės sklypus, bei 2) tokio sklypo įsigijimo nuosavybės tvarką, sąlygas ir apribojimus. Įstatymo 9 straipsnyje buvo pateiktos nuorodos į jau galiojančius įstatymus ir poįstatyminius aktus: žemės sklypo ribos tvirtinamos „įstatymo nustatyta tvarka“; „žemės sklypo planas, [...] sudarytas laikantis galiojančių projekta-

vimo normų“. Tuo tarpu įstatymo 10 straipsnio 6 dalyje buvo pateikta nuoroda į naują poįstatyminį aktą, būtiną priimti dėl šio konstitucinio įstatymo įgyvendinimo tvarkos (*Vyriausybė nustato prašymo formą, reikalavimus pateikti dokumentus ir informaciją, prašymo pateikimo, nagrinėjimo ir leidimų išdavimo procedūras*). Kaip jau matėme nagrinėdami kai kurių užsienio valstybių organinių įstatymų turinį, tokios nuorodos į jau galiojančius teisės aktus bei į poįstatyminius aktus dėl organinių įstatymų įgyvendinimo tvarkos yra visiškai galimos ir neprieštarauja šių įstatymų teisiniam statusui.

Įdomi (konstitucinio įstatymo turinio prasme) buvo nuostata, numatyta įstatymo 11 straipsnyje. Šis straipsnis įpareigoja Seimą įsteigti įstatymo įgyvendinimo priežiūros komisiją bei patvirtinti šios komisijos nuostatus. Formaliai vertinant šią įstatymo nuostatą galima būtų teigti, jog Seimas peržengė Konstitucijos jam suteiktus įgaliojimus konstitucinio įstatymo reguliavimo sferoje, nes 1996 m. birželio 20 d. redakcijos Konstitucijos 47 straipsnio 2 dalies blanketinė nuoroda, apibrėžianti šią sferą, nenurodė tokio reguliavimo objekto, kaip minėtos komisijos steigimas. Tačiau tradicinė Seimo teisė kontroliuoti Vyriausybę yra numatyta Konstitucijos 67 straipsnyje, o kontrolės ir kitų laikinųjų komisijų steigimas yra Seimo diskrecija, įtvirtinta Seimo statuto 25 straipsnio 3 dalyje, todėl minėtą konstitucinio įstatymo straipsnio nuostatą reikėtų vertinti kaip Seimo konstitucinių įgaliojimų įgyvendinimo priemonę, neviršijančią nustatyto 1996 m. birželio 20 d. redakcijos Konstitucijos 47 straipsnio 2 dalies reguliavimo objekto.

Kiek kitaip reikėtų vertinti šio įstatymo 12 straipsnio 3 dalies blanketinę nuorodą į paprastąjį įstatymą dėl šio konstitucinio įstatymo įgyvendinimo tvarkos²³⁰. Remdamasis šia blanketine nuoroda, 1999 m. gruodžio 14 d. Seimas priėmė *Savivaldybių funkcijoms vykdyti reikalingų žemės sklypų įsigijimo ir perleidimo įstatymą*²³¹. Ši blanketinė nuoroda į įstatymą, reguliuojantį konstitucinio įstatymo įgyvendinimo tvarką, turėtų būti vertinama kritiškai. Remiantis jau išdėstyto lyginamuoju tyrimu, galima teigti, jog teisės aktas dėl šio konstitucinio įstatymo įgyvendinimo tvarkos negalėtų būti (paprasta-

²³⁰ **12(3) straipsnis.** *Savivaldybių funkcijoms vykdyti reikalingų žemės sklypų įsigijimo ir perleidimo ypatumus nustato įstatymas.*

²³¹ Žin., 1999, Nr. 109-3173.

sis) įstatymas jau vien dėl to, kad abu šie teisės aktai yra *legislatyvinio* pobūdžio, o santykis tarp konstitucinio ir paprastojo įstatymo Lietuvoje negali būti traktuojamas kaip hierarchinio pobūdžio *per se*, t. y. negalima būtų vienareikšmiškai teigti, jog konstitucinis įstatymas Lietuvos teisinėje sistemoje užima hierarchiškai „aukštesnę“ vietą nei paprastasis įstatymas (jų santykis yra daugiau skirtingo reguliavimo objekto pobūdžio, o ne hierarchinis). Čia būtina pastebėti, jog minėto *Savivaldybių funkcijoms vykdyti reikalingų žemės sklypų įsigijimo ir perleidimo įstatymo* reguliavimo objekto teisinis pagrindas kyla tiesiogiai iš Konstitucijos 47 straipsnio 2 dalies (*Savivaldybėms ... gali būti leidžiama įsigyti nuosavybėn ne žemės ūkio paskirties žemės sklypus [...]. Tokio sklypo įsigijimo nuosavybėn tvarką, sąlygas ir apribojimus nustato konstitucinis įstatymas*). Todėl šios nuostatos turėjo būti reguliuojamos konstituciniu (o ne paprastuoju) įstatymu, t. y. taikant 3/5 Seimo narių balsų daugumos „kartelę“, o ne posėdyje dalyvaujančių Seimo narių balsų daugumą, kaip tai buvo padaryta. Taigi, mano manymu, Konstitucinis Teismas, gavęs skundą dėl minėto paprastojo įstatymo konstitucingumo, būtų galėjęs pripažinti jį prieštaraujančiu Konstitucijai, remdamasis Konstitucijos 47 (1996 m. birželio 20 d. redakcijos) ir 69 straipsniais. Kitaip tariant, galima teigti, kad minėtas 1999 m. gruodžio 14 d. paprastasis įstatymas įsiterpė į konstitucinio įstatymo, numatyto Konstitucijos 47 straipsnyje, reguliavimo sferą. Nors konstitucinis įstatymas buvo pakankamai detalus ir neturėjo daug blanketinių nuorodų, tačiau jo 12 straipsnio 3 dalies blanketinė nuoroda į įstatymą dėl minėto konstitucinio įstatymo įgyvendinimo tvarkos turėtų būti vertinama kaip ydinga. Tačiau norėčiau dar kartą pabrėžti, kad 1999 m. gruodžio 14 d. įstatymo prieštaravimas Konstitucijai kilo ne dėl jo prieštaravimo konstituciniam įstatymui, o visų pirma dėl jo neatitikimo pačiam Konstitucijos tekstui, tiksliau – anksčiau galiojusioje Konstitucijos 47 straipsnio 2 dalyje (1996 m. birželio 20 d. redakcijos) apibrėžtai konstitucinio įstatymo reguliavimo sričiai.

Beje, panaikinus 1996 m. blanketinį konstitucinį įstatymą, reikėjo atitinkamai pakeisti ir minėtą 1999 m. gruodžio 14 d. įstatymą (kuris vis dar tebegalioja), nes jo 1 ir 2 straipsniuose yra nuorodos į dabar jau nebegaliojantį 1996 m. konstitucinį įstatymą. Jo tekste apskritai nebeturėtų likti jokių nuostatų apie tai, kad tai yra Konstitucijos ar konstitucinio įstatymo įgyvendinimo įstatymas, nes nei

2003 m. sausio 23 d. redakcijos Konstitucijos 47 straipsnio pataisoje, nei 2003 m. kovo 20 d. konstituciniame įstatyme nebeliko jokios nuorodos apie *savivaldybių teisę* įsigyti nuosavybėn žemę ar tokio įsigijimo tvarką.

Kitas klausimas, kaip reiktų vertinti tą faktą, jei būtų konstatuota, kad blanketinis konstitucinis įstatymas „išplėtė“ savo reguliavimo sritį ir turi nuostatų, nenurodytų Konstitucijos blanketinėje nuorodoje. Manychiau, kad šiuo atveju, panašiai kaip ir Prancūzijos organinių įstatymų „intervencijos“ į paprastųjų įstatymų *domeną* atveju, tokias konstitucinio įstatymo nuostatas nereiktų laikyti prieštaraujančiomis Konstitucijai. Teoriškai galima būti teigti, kad jei Konstitucinis Teismas konstatuotų tokią blanketinio konstitucinio įstatymo „intervenciją“, šios nuostatos galėtų būti keičiamos paprastuoju įstatymu. Tačiau vėlgi, – tai konstatuoti galėtų tik Konstitucinis Teismas, gavęs (skirtingai nuo Prancūzijos Konstitucinės Tarybos, vykdančios privalomą išankstinę organinių įstatymų konstitucingumo kontrolę) Konstitucijoje nurodytų subjektų kreipimąsi ištirti atitinkamo konstitucinio įstatymo konstitucingumą. Todėl galima tikėtis, kad tokia konstitucinių įstatymų leidybos *kokybės* kontrolė galėtų būti labai reta, ir nesant atitinkamos tradicijos neaišku, ar Aukštasis teismas iš viso ryžtųsi konstatuoti tokį „paprastųjų“ nuostatų *intervencijos* į blanketinio konstitucinio įstatymo domeną atvejį.

Tuo tarpu į šio blanketinio konstitucinio (organinio) įstatymo tekstą įtraukti nuostatas, kurios yra priskirtos pačios Konstitucijos reguliavimo sferai, be jokios abejonės, nebuvo galima. Šis teiginys bus detaliau pagrindžiamas, nagrinėjant 2002 m. birželio 20 d. konstitucinio įstatymo tekstą.

2002 m. birželio 20 d. konstitucinis įstatymas

Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymas²³²

(2002 m. birželio 20 d. redakcija):

„Savivaldybių tarybų nariais Lietuvos Respublikos piliečius ir kitus nuolatinis administracinio vieneto gyventojus pagal įstatymą renka Lietuvos Respublikos piliečiai ir kiti nuolatiniai administracinio vieneto gyventojai, remdamiesi visuotine, lygia ir tiesiogine rinkimų teise, slaptu balsavimu“.

Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinis įstatymas

(2002 m. birželio 20 d.):

„Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio Pakeitimo įstatymo 1 straipsnio nuostata dėl kitų nuolatinių administracinio vieneto gyventojų dalyvavimo tarybų rinkimuose pradedama taikyti nuo Seimo nutarimo, kuriuo bus paskirti ketverių metų kadencijos savivaldybių tarybų antrieji rinkimai, įsigaliojimo dienos“.

2002 m. birželio 20 d. Seimas priėmė Konstitucijos 119 straipsnio pataisą, kuria *inter alia* visiems administracinio vieneto nuolatiniams gyventojams buvo suteikta teisė dalyvauti savivaldybių tarybų rinkimuose. Kartu su šia Konstitucijos pataisa buvo priimtas ir tos pačios dienos *Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinis įstatymas*. Šis įstatymas turėjo tik vieną vieno sakinio straipsnį, kuriame buvo teigiama, kad Konstitucijos 119 straipsnio pataisoje numatyta nuolatinių administracinio vieneto gyventojų dalyvavimo savivaldybių rinkimuose teisė „pradedama

²³² Reikėtų pastebėti, kad Konstituciją keisti *įstatymu* (paprastuoju?) nėra teisiškai korektiška. Būtų labiau priimtina, jei šiuo atveju būtų tiesiog vartojamas „Konstitucijos pataisos“ terminas (kaip, pvz., yra JAV). Tačiau šis formuluotės „nekorektiškumas“ kyla iš pačios Konstitucijos XIV skirsnio nevienareikšmės terminijos – 148 straipsnyje vartojamas „Konstitucijos pataisos“ terminas, o 149 straipsnyje jau rašoma „įstatymas dėl Konstitucijos keitimo“. Vis dėlto manyčiau, kad sistemiškai interpretuojant Konstituciją, šiuo atveju būtina vartoti „Konstitucijos pataisos“ terminą. Todėl negalėčiau sutikti su Egidijaus Šileikio mintimi, kad keičiant Konstituciją reikėtų priimti „Konstituciją dėl Konstitucijos keitimo“ arba „konstitucinį įstatymą dėl Konstitucijos keitimo“. Žr.: E. ŠILEIKIS. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Teisinės informacijos centras. Vilnius, 2003. P. 350.

taikyti nuo Seimo nutarimo, kuriuo bus paskirti ketverių metų kadencijos savivaldybių tarybų antrieji rinkimai, įsigaliojimo dienos“.

Jau buvo minėta, kad Konstitucinis Teismas 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimu pripažino šį konstitucinį įstatymą prieštaraujančiu Konstitucijai, *inter alia* konstatuodamas, kad konstitucinio įstatymo tekste negali būti nuostatų, ribojančių Konstitucijos pataisos įsigaliojimo tvarką, numatytą Konstitucijos XIV skirsnyje. Kitame skyriuje bus teigiama (tai buvo konstatuota ir anksčiau), kad Lietuvos konstituciniai įstatymai, numatyti Konstitucijos 69 straipsnyje, yra legislatyvinio pobūdžio teisės aktai ir jo turinio nuostatos negali prieštarauti steigiamojo pobūdžio teisės aktams – Konstitucijai ir jos pataisoms. Čia galima tik pastebėti, jog priimant šį konstitucinį įstatymą nebuvo laikomasi 1996 m. birželio 20 d. praktikos, kai jau pačioje Konstitucijos pataisoje buvo pateikta blanketinė nuoroda į konstitucinį įstatymą. Tuo tarpu 2002 m. birželio 20 d. Konstitucijos pataisoje jokios blanketinės nuorodos nebuvo, todėl iš viso negalėjo atsirasti ir jos įgyvendinimo konstitucinis įstatymas, net nežiūrint į antikonstitucinį šio įstatymo turinį. Pati šio konstitucinio įstatymo turinio formuluotė buvo labai gremėzdiška ir neaiški, nes nuostata „ketverių metų kadencijos savivaldybių antrieji rinkimai“ nėra visiškai vienareikšmė ir korektiška teisiniu požiūriu.

2003 m. kovo 20 d. konstitucinis įstatymas²³³

2003 m. kovo 20 d. Seimas priėmė trečiąjį konstitucinį įstatymą savo įstatymų leidybos istorijoje. Jau buvo konstatuota, kad šio konstitucinio įstatymo pavadinimo tekste yra klaida, nes jis vadinamas „įstatymu“ („konstitucinio įstatymo pakeitimo įstatymu“), o ne „konstituciniu įstatymu“, kaip turėtų būti. Nors greičiausiai tai yra tam tikras neapsižiūrėjimas, bet norėtųsi tikėti, kad ateityje toks teisinis „brokas“ nebeprisikartos.

Šis konstitucinis įstatymas buvo priimtas kitaip nei anksčiau: kaip ankstesnio (1996 m.) konstitucinio įstatymo pakeitimas, kartu pakeičiant ir jo pavadinimą. Dabar jo pavadinimas yra „Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio 3 dalies įgyvendinimo konstitucinis įstatymas“. Šio įstatymo pavadinimas skiriasi nuo 1996 m.

²³³ Visą šio įstatymo tekstą žr.: Priedai. P. 184–192.

konstitucinio įstatymo pavadinimo tuo, kad jo formuluotė nėra perimta iš pačios Konstitucijos 47 straipsnio pataisos formuluotės, kaip 1996 m. konstitucinio įstatymo pavadinimas²³⁴, nes paprasčiausiai naujoje Konstitucijos pataisos 47 straipsnio blanketinėje nuorodoje konstitucinio įstatymo pavadinimas nėra suformuluotas. Todėl šiuo atveju įstatymų leidėjas šio įstatymo pavadinime tiesiog nurodė, jog tai yra Konstitucijos pataisos „*įgyvendinimo* konstitucinis įstatymas“.

Manychiau, kad pačioje Konstitucijos pataisoje turėtų būti ne tik blanketinė nuoroda į konstitucinį įstatymą, bet ir suformuluotas šio įstatymo pavadinimas. Nusprendus Konstitucijos pataisoje pateikti blanketinę nuorodą į konstitucinį įstatymą, čia pat turėtų būti suformuluotas ir jo pavadinimas, aiškiai ir nedviprasmiškai apibrėžiant būsimo konstitucinio įstatymo reguliavimo sritį. Jei šio įstatymo pavadinimas skambės tik kaip Konstitucijos pataisos „*įgyvendinimo* konstitucinis įstatymas“, bus nepakankamai aiškos tokio įstatymo reguliavimo ribos, o įstatymų leidėjas formaliai turės didesnę galimybę nukrypti nuo Konstitucijoje (Konstitucijos pataisoje) apibrėžtų konstitucinio įstatymo reguliavimo sferos ribų, pavyzdžiui, per daug plačiai traktuodamas terminą „*įgyvendinimas*“. Terminas „Konstitucijos pataisos įgyvendinimas“ formaliai gali būti suprantamas ir kaip apimantis nuostatas, tiesiogiai neišplaukiančias iš Konstitucijos pataisos formuluotės. Tiesa, kitų valstybių (pvz., Prancūzijos, Ispanijos, Austrijos ir kt.) praktika rodo, kad Konstitucijos tekste ne visada yra suformuluotas organinio (šiuo atveju – konstitucinio) įstatymo pavadinimas. Vis dėlto galima teigti, kad tais atvejais, kai šio įstatymo pavadinimas buvo aiškiai pateiktas blanketinėje Konstitucijos nuostatoje, įstatymų leidėjui buvo daug lengviau neperžengti Konstitucijos apibrėžtų šio įstatymo reguliavimo ribų. Priešingu atveju yra didesnė tikimybė, kad organinis įstatymų leidėjas į konstitucinio įstatymo tekstą įtrauks ne tik organines (išplaukiančias iš Konstitucijos blanketinės nuorodos), bet ir ordinarines (paprastąsias) nuostatas (priklausančias paprastųjų įstatymų reguliavimo sričiai), o gal net ir konstitucinio lygmens – steigiamojo pobūdžio – nuostatas (kaip atsitiko formuluojant 2002 m. birželio 20 d. konstitucinį įstatymą). Todėl

²³⁴ Palyginimui žr.: „Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antroje dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo nuosavybės subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinis įstatymas“.

juridinės technikos požiūriu būtų pageidautina konstitucinio įstatymo pavadinimą suformuluoti jau pačioje Konstitucijos pataisos blanketinėje nuorodoje, kaip tai buvo padaryta 1996 m. birželio 20 d. Konstitucijos pataisoje, tokios praktikos atsisakymas turėtų būti vertinamas neigiamai.

Šis įstatymas, panašiai kaip ir jo 1996 m. „pirmtakas“, turi 17 straipsnių. Jame jau nebėra 1996 m. įstatymo „ydos“ – nuorodos į (paprastąjį) įstatymą dėl konstitucinio įstatymo įgyvendinimo, o 12 straipsnyje numatyta analogiška Seimo priežiūros komisija, kuri veikė dėl 1996 m. konstitucinio įstatymo įgyvendinimo. Įstatymo 10 ir 11 straipsniuose yra nuorodos į poįstatyminius aktus, reikalingus šiam įstatymui įgyvendinti (pvz., dėl užsieniečiams nustatytos prašymo formos, jo pateikimo, nagrinėjimo ir leidimo procedūrų). Reikia pastebėti, kad kai kurių užsienio valstybių (pvz., Prancūzijos) organinių įstatymų doktrina teigia, kad vykdomosios valdžios diskrecija reguliuoti organinio (šiuo atveju – konstitucinio) įstatymo sritį yra apribota blanketinių nuorodų, esančių pačiame tokio įstatymo tekste. Tuo ji skiriasi nuo neribotos poįstatyminių aktų diskrecijos detalizuoti paprastuosius įstatymus. Šis skirtumas atsiranda dėl to, kad konstitucinio (organinio) įstatymo reguliavimo sritis yra konkrečiai nurodyta Konstitucijoje, taigi vykdomoji valdžia gali šiuos įstatymus detalizuoti tik juose nurodytais atvejais, bet nepažeisdama Konstitucijoje nurodyto konstitucinio (organinio) įstatymo *domeno*. Ko gero, ši koncepcija visiškai tinka ir Lietuvos konstituciniams įstatymams, todėl Vyriausybė ar jos įgaliota institucija turėtų būti labai atsargi, nusprendusi detalizuoti šį konstitucinį įstatymą, ir visų pirma įsitikinti, ar nepažeis Konstitucijos 47 straipsnio 3 dalyje nurodytos reguliavimo srities, skirtos tik šiam konstituciniam (organiniam) įstatymui.

Taip pat reikia konstatuoti, kad ir šio įstatymo tekste yra keletas trūkumų. Visų pirma neaišku, kodėl įstatymo 11 straipsnio 8 dalyje nustatyta tik teisminė skundų nagrinėjimo tvarka. Šia nuostata tarsi uždraudžiama asmenims kreiptis į ikiteisminę instanciją dėl ginčo nagrinėjimo. Turint omenyje, kad tokią teisę užsieniečiams ir kitiems subjektams garantuoja *Administracinių bylų teisenos įstatymas*, ir tai, kad Vyriausioji administracinių ginčų komisija ginčus nagrinėja be žyminio mokesčio ir greičiau nei teismai, tai yra nemažas įstatymo trūkumas. Kitas rimtas įstatymo teksto trūkumas radosi aiškiai nesu-

vokus Lietuvos konstitucinio įstatymo vietos teisės aktų hierarchijoje, ypač jo santykio su ratifikuota tarptautine sutartimi. Šio įstatymo 16 straipsnyje teigiama, kad:

„2. *Negali būti sudaroma Lietuvos Respublikos tarptautinė sutartis, kuri nustatytų teisę įsigyti žemės sklypus nuosavybės teise šio Įstatymo 4 straipsnyje nustatytų kriterijų neatitinkantiems užsienio subjektams.*

3. *Jokia Lietuvos Respublikos tarptautinė sutartis, sudaryta iki šio Įstatymo įsigaliojimo ... negali būti aiškinama kaip suteikianti pagrindą gauti leidimą įsigyti nuosavybės teise žemės sklypą šio Įstatymo 4 straipsnyje nustatytų kriterijų neatitinkantiems užsienio subjektams“.*

Manychiau, kad ši įstatymo nuostata gali būti taikoma tik neratifikuotoms sutartims, nes ratifikuotos tarptautinės sutartys pagal Tarptautinių sutarčių įstatymą turi aukštesnę teisinę galią nei konstituciniai įstatymai. Beje, tokiai pozicijai netiesiogiai pritarė ir Lietuvos Konstitucinis Teismas²³⁵. Juolab kad šio įstatymo 17 straipsnio 3 dalyje numatytas Lietuvos Respublikos stojimo į Europos Sąjungą sutarties viršenybė prieš šį konstitucinį įstatymą. Ši mintis bus plėtojama kitame skyriuje.

Be to, reikia konstatuoti, kad įstatymo leidėjui reikėtų vengti tokių įstatymo nuostatų, kaip „[...]tarptautinė sutartis [...] negali būti aiškinama [...]“, nes teisės aktų aiškinimas yra ne įstatymų leidėjo, o teismo diskrecija.

Reikėtų aptarti ir šio įstatymo 17 straipsnį, kuris nustato įstatymo įsigaliojimo tvarką. Straipsnis susideda iš trijų dalių. Pirmoje dalyje numatyta bendra įstatymo galiojimo tvarka: antrasis jo skirsnis (sulyginantis euroatlantinius kriterijus atitinkančių valstybių subjektų teises įsigyti Lietuvoje žemės ir miškų su Lietuvos piliečių ir kitų subjektų teisėmis) įsigalioja nuo Lietuvos įstojimo į Europos Sąjungą dienos; trečiasis skirsnis (numatantis Lietuvos piliečių ir kitų subjektų pirmenybę prieš minėtus užsienio subjektus įsigyjant Lietuvoje

²³⁵ Pvz., žr.: Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 17 d. nutarimą, kur jis neigiamai vertino tokią situaciją, kuri trukdytų Lietuvai įgyvendinti savo tarptautinius įsipareigojimus, teigdamas, kad tai prieštarautų 1969 m. Vienos konvencijos „Dėl tarptautinių sutarčių teisės“ principams: *pacta sunt servanda* bei „dalyvis negali remtis savo vidaus teisės nuostatomis tam, kad pateisintų sutarties nevykdymą“ (Konvencijos 26 ir 27 straipsniai).

žemės ir miškų) galioja iki Lietuvos įstojimo į Europos Sąjungą dienos. Tačiau antroje dalyje numatyta, kad minėtiems užsienio subjektams, norintiems pasinaudoti šia lygiateisiškumo nuostata, reikia dar palaukti ...7 metų „pereinamąjį laikotarpį“, jeigu jie iki Lietuvos įstojimo į Europos Sąjungą paskutinius 3 metus Lietuvoje nuolat negyveno ir nesivertė žemės ūkio veikla ar nėra įsteigę Lietuvoje atstovybių ar filialų. Trečioje dalyje numatyta *Lietuvos Respublikos stojimo į Europos Sąjungą sutarties* viršenybė šio konstitucinio įstatymo atžvilgiu. Reikia konstatuoti, kad tokia įstatymų leidybos praktika, kai numatoma skirtinga įstatymo skyrių įsigaliojimo tvarka, nėra gera, nes šiuo atveju sunkiau įstatymą interpretuoti ir taikyti.

8.

Konstitucinių (organinių) įstatymų vieta Lietuvos teisinėje sistemoje

(i) Konstitucija, konstituciniai (organiniai) įstatymai ir paprastieji įstatymai

Taigi konstituciniai įstatymai be jokių abejonių yra legislatyvinio pobūdžio teisės aktai ir todėl pagal savo teisinį statusą „nusileidžia“ steigiamojo pobūdžio teisės aktams – Konstitucijai ir jos pataisoms. Tai konstatavo ir Konstitucinis Teismas 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime, teigdamas, kad: „...konstituciniai įstatymai teisės aktų hierarchijoje turi žemesnę galią nei pati Konstitucija. Konstituciniu įstatymu negali būti apribota Konstitucijos ar kai kurių jos nuostatų galia...“²³⁶.

Tačiau konstitucinių (organinių) ir paprastųjų įstatymų santykio klausimas nėra toks paprastas, kaip gali atrodyti iš pirmo žvilgsnio. Bendrąja prasme galima teigti, kad šie įstatymai teisės aktų hierarchijoje užima tarpinę vietą tarp paprastųjų įstatymų ir Konstitucijos (ar kitų steigiamojo pobūdžio aktų), bet reikėtų atkreipti dėmesį į tam tikras išlygas. Šioje studijoje jau buvo nagrinėti Prancūzijos organiniai įstatymai ir jų teisinio statuso problema. Manychiau, kad

²³⁶ Žin., 2003, Nr. 19-828, [11.1].

Prancūzijos organinių įstatymų teisinio statuso specifiką tam tikra prasme galima būtų pritaikyti ir Lietuvos konstitucinių įstatymų fenomenui.

Padarykime teorinę prielaidą, kad Seimas kada nors galėtų nustatyti konstitucinių įstatymų sąrašą. Tokiu atveju tik šis sąrašas (tiksliau, šiame sąrašė išvardytų įstatymų pavadinimų formuluotės) apibrėžtų konstitucinių įstatymų reguliavimo objektą. Pavyzdžiui, jei šiame sąrašė būtų paminėti *Vyriausybės, Teismų, Konstitucinio Teismo* ir kiti konstituciniai įstatymai, tai pagal šiuos pavadinimus būtų sunku labai tiksliai apibrėžti, ką galima įtraukti į šių įstatymų reguliavimo sferą ir kokie klausimai į šią sferą jau nebeįeina. Todėl visos nuostatos, įstatymų leidėjo priskirtos prie konkretaus konstitucinio įstatymo *domeno*, ir sudarytų šio įstatymo reguliavimo sferą²³⁷, o jei paprastas įstatymas taip pat reguliuotų analogiškus santykius, kaip ir konstitucinis (organinis) įstatymas, ir dėl to kiltų teisinė kolizija, pastarasis turėtų turėti viršenybę paprastojo įstatymo atžvilgiu. Kitaip tariant, šiuo atveju (esant Seimo patvirtintam konstitucinių įstatymų sąrašui) Teismui nagrinėjant konstitucinio ir paprastojo įstatymo normų konkurenciją turėtų būti pripažinta konstitucinio (organinio) įstatymo *ipso facto* viršenybė. Priešingu atveju ypatinga konstitucinių įstatymų priėmimo procedūra (kvalifikuotos daugumos reikalavimas), numatyta Konstitucijos 69 straipsnyje, netektų prasmės, nes bet koks paprastas įstatymas galėtų pakeisti konstitucinio įstatymo nuostatas. Šiuo atveju Lietuvos teisinėje sistemoje konstituciniai įstatymai vienareikšmiškai užimtų tarpinę padėtį tarp Konstitucijos ir paprastųjų įstatymų.

Tačiau, kaip jau minėta, 1992 m. naujai išrinktas Seimas konstitucinio įstatymo sąrašo nepatvirtino, ir vargu ar toks sąrašas kada nors bus patvirtintas, juolab kad taip Seimas (jo politinė dauguma) pats apribotų savo diskreciją įstatymų leidybos srityje. 1996 m. birželio 20 d. Seimas pasirinko kitą („nesąrašinį“) kelią konstituciniams įstatymams priimti – Konstitucijos pataisoje suformuluoti blanketinė nuorodą į konstitucinį įstatymą ir po to priimti šį įstatymą, remiantis Konstitucijos blanketine norma. Įdomu, ar tokia konstitucinių (organinių) įstatymų priėmimo praktika atitinka Konstitucijos 69 straips-

²³⁷ Žinoma, išskyrus tuos atvejus, kai šio įstatymo nuostatos akivaizdžiai neatitiktų jo pavadinimo.

nyje suformuluotą šių įstatymų koncepciją? Šis įdomus klausimas bus nagrinėjamas kitame skyriuje. Reikia konstatuoti, kad šią praktiką netiesiogiai pripažino ir Konstitucinis Teismas jau minėtame 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime.

Kadangi šiuo metu vienintelė konstitucinių (organinių) įstatymų atsiradimo galimybė Lietuvoje yra Konstitucijos (pataisos) blanketinės nuorodos įgyvendinimas (taip buvo priimtas ir dabar galiojantis 2003 m. kovo 20 d. konstitucinis įstatymas), manyčiau, kad Lietuvos konstituciniai (organiniai) įstatymai negalėtų būti vienareikšmiškai traktuojami kaip *ipso facto* „aukštesni“ už paprastesius įstatymus. Šiuo atveju (panašiai kaip ir, pavyzdžiui, Prancūzijos organinių ir paprastųjų įstatymų atveju), jei paprastieji įstatymai įsiterpia į konstitucinių (organinių) įstatymų konstitucionalizuotą reguliavimo sferą, jie Konstitucinio Teismo galėtų būti pripažinti kaip prieštaraujantys Konstitucijai, o ne patiems konstituciniams įstatymams. Taigi jų santykiai turėtų būti traktuojami ne tiek hierarchine prasme (kaip kad yra *įstatymų* ir *poįstatyminių aktų* atžvilgiu), kiek skirtingo reguliavimo *domeno* atžvilgiu.

Reikia pastebėti, kad Lietuvos teisės mokslas kol kas ignoruoja šį klausimą. Vienintelė nuomonė konstitucinių įstatymų teisinio statuso klausimu yra išsakyta jau minėtame „Lietuvos konstitucinės teisės“ vadovėlyje. Jame be jokių išlygų teigiama, kad konstituciniai įstatymai yra „aukštesnės galios nei paprasti[eji] įstatymai“. Taip yra teigiama remiantis vieninteliu argumentu – sudėtingesne pirmųjų priėmimo ir keitimo tvarka²³⁸; su tuo sunku vienareikšmiškai sutikti.

Tačiau būtina atkreipti dėmesį į tai, kokia šiuo klausimu yra Konstitucinio Teismo pozicija, nes minėti vadovėlio autoriai dažnai seka Aukštojo teismo nutarimų *ratio*. Šiuo klausimu Aukštasis teismas netiesiogiai pasisakė du kartus: 2001 m. balandžio 2 d. nutarime ir 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime. Pirmajame nutarime išsakyta Aukštojo teismo pozicija yra svarbi ta prasme, kad antrajame nutarime Teismas tiesiog pakartojo (pacitavo) ankstesnę savo poziciją, o tai pagal *common law* tradiciją galėtų būti vertinama kaip precedentas. Taigi 2001 m. balandžio 2 d. nutarime *inter alia* yra teigiama, kad „konstituciniai įstatymai negali būti keičiami ar panaikinami įstatymais“ ir kad „įstatymai turi neprieštarauti ... konstituciniams

²³⁸ Žr.: Lietuvos konstitucinė teisė. Op. cit. P. 67.

*įstatymams*²³⁹. Bendrąja prasme reikia sutikti su šiuo Aukštojo teismo teiginiu. Tačiau jo nederėtų interpretuoti taip, kad blanketinio *konstitucinio įstatymo* ir *paprastojo įstatymo* santykis kolizijos atveju visuomet besąlygiškai turėtų būti išsprendžiamas pirmojo naudai²⁴⁰. Įdomu, kad Konstitucijoje yra nemažai blanketinių nuorodų ir į paprastojo įstatymo priėmimą, t. y. paprastojo įstatymo reguliavimo sfera dažnai taip pat yra konstitucionalizuota. Taigi šių įstatymų kolizijos atveju visų pirma reikėtų išsiaiškinti, kokiai konstitucinio (organinio) įstatymo nuostatai prieštarauja paprastojo įstatymo nuostata.

Kaip pavyzdį galėtume nurodyti jau minėtą 2003 m. kovo 20 d. konstitucinį įstatymą. Šio konstitucinio įstatymo reguliavimo objektą aiškiai (nors ir nelabai vykusiai) nusako ir riboja Konstitucijos 47 straipsnio blanketinė nuoroda: tai žemės, vidaus vandenų ir miškų įsigijimo nuosavybės Lietuvoje užsienio subjektams tvarka. Tai reiškia, kad konstitucinis įstatymas turi nustatyti: 1) *kokie* užsienio subjektai ir 2) *kaip* Lietuvoje gali nuosavybės įsigyti minėti objektai. Būtent šias nuostatas organinis įstatymų leidėjas yra Konstitucijos įpareigotas priimti ne paprastuoju, o konstituciniu įstatymu ir taip labiau apsaugoti nuo dažno keitimo ateityje. Kitos nuostatos, nors ir gali būti įtrauktos į konstitucinio įstatymo tekstą, neturės Konstitucijoje numatytos „organinės“ vertės ir formaliai žiūrint galėtų būti pakeistos paprastuoju įstatymu. Tačiau yra problema, kad Lietuvoje, skirtingai nei Prancūzijoje, prieš paskelbiant konstitucinį įstatymą Konstitucinis Teismas nepateikia savo išvados dėl jo atitikimo Konstitucijai. Todėl Lietuvoje nėra išankstinio arbitro, kuris galėtų konstatuoti, kad tam tikra konstitucinio įstatymo nuostata yra „paprastojo“, o ne „organinio“ pobūdžio, t. y. neišplaukia iš Konstitucijos blanketinės nuorodos, ir todėl ateityje ją galima keisti paprastuoju įstatymu. Lietuvoje pagal dabartinę Konstituciją galėtų atsirasti tik *ad hoc* arbitras – bendrosios kompetencijos ir administracinis teismas, susidūręs su paprastojo ir blanketinio konstitucinio įstatymo normų kolizija, ar Konstitucinis Teismas, konstatuojamojoje nutarimo dalyje konstatavęs, kad šių įstatymų kolizijos išsprendimas yra būtinas nagrinėjamos bylos analizei.

²³⁹ Šio nutarimo analizę žr.: autoriaus straipsnis *Ar suklupsime ant konstitucinių įstatymų slenksčio?* // Justitia. 2001 m. Nr. 4–5. P. 16–20.

²⁴⁰ Plačiau žr.: op. cit. P. 18–19.

Reikia pasakyti, kad paprastojo, bet ne *organinio* pobūdžio nuostatų galima rasti ir minėtame konstituciniame įstatyme. Visų pirma tai pasakytina apie įstatymo 6 straipsnio 2 dalį, kurioje teigiama, kad europinės ir transatlantinės integracijos kriterijų neatitinkantys užsienio subjektai žemę, vidaus vandenį ir miškus gali *valdyti ar naudoti* Lietuvos Respublikos įstatymų nustatyta tvarka. Analogiškai vertinama turi būti ir 7 straipsnio 2 dalies nuostata, kad pereinamuoju laikotarpiu minėtų kriterijų neatitinkantys užsienio subjektai gali *valdyti ar naudoti* ne žemės ūkio paskirties žemės sklypus. Kaip jau buvo minėta, Konstitucijos blanketinė nuoroda įpareigoja konstituciniu įstatymu reglamentuoti minėto nekilnojamojo turto įsigijimo nuosavybės tvarką, todėl šio įstatymo nuostatos, susijusios su kitomis šio turto valdymo formomis peržengia šio konstitucinio įstatymo reguliavimo sferos ribas.

Paprastojo įstatymo pobūdžio nuostatomis galima būtų laikyti ir įstatymo 16 straipsnyje suformuluotus draudimus sudaryti *tarptautines sutartis*, leidžiančias europinės ir transatlantinės integracijos kriterijus neatitinkantiems užsienio subjektams įsigyti nuosavybės Lietuvoje žemės sklypus bei analogiškai interpretuoti jau sudarytas tarptautines sutartis. Tokią išvadą galima padaryti todėl, kad minėtos konstitucinio įstatymo nuostatos neišplaukia iš Konstitucijos 47 straipsnio pataisos blanketinės nuorodos, kuri, kaip jau buvo minėta, nustato konstitucinio įstatymo reguliavimo sferą. Čia įdomu konstatuoti, kad šios konstitucinio įstatymo 16 straipsnio nuostatos neatitinka *Tarptautinių sutarčių įstatymo* 11 straipsnio nuostatos, nustatančios ratifikuotos tarptautinės sutarties viršenybę tiek paprastųjų, tiek konstitucinių (organinių) įstatymų atžvilgiu.

Tačiau kol Lietuvos teismai nėra konstatavę minėtų konstitucinio įstatymo nuostatų *ordinarinio* pobūdžio, tol Seimas, norėdamas jas keisti, turėtų taikyti ne paprastojo, o konstitucinio įstatymo keitimo procedūros reikalavimus.

(ii) *Konstitucinis (organinis) įstatymas
ir ratifikuota tarptautinė sutartis*

Apie Lietuvos konstitucinių (organinių) įstatymų ir Seimo ratifikuotų tarptautinių sutarčių santykio klausimą jau buvo užsiminta. Šiek tiek jį nagrinėjo Alfonsas Vaišvila minėtame veikale. Jau buvo sakyta,

kad šis autorius laikosi nuostatos, jog Lietuvos konstituciniai įstatymai turėtų būti traktuojami kaip steigiamosios galios aktai. Tai aišku ir iš jo apibendrinimų apie Seimo ratifikuotas tarptautines sutartis bei jų vietą Lietuvos teisinėje sistemoje. Pagal autoriaus svarstymus galima būtų nubraižyti tokią Lietuvos teisės aktų hierarchinę schemą: Konstitucija → konstituciniai įstatymai → ratifikuotos tarptautinės sutartys → paprastieji įstatymai → poįstatyminiai aktai²⁴¹. Tačiau manyčiau, kad Lietuvos konstituciniai įstatymai (Konstitucijos 69 straipsnio prasme) dėl savo teisinio statuso negalėtų būti *a priori* traktuojami kaip užimantys „aukštesnę“ hierarchinę padėtį teisinėje sistemoje nei ratifikuotos tarptautinės sutartys. Lietuvos *konstitucinių (organinių) įstatymų* ir *Seimo ratifikuotų sutarčių* santykis nėra toks aiškus, nes nei Konstitucija, nei įstatymai šios problemos neišsprendžia. Visų pirma pagal tradicinę parlamentarizmo teoriją šių teisės šaltinių teisinė galia turėtų būti vertinama analogiškai, nes abu jie yra legislatyvinės Parlamento veiklos rezultatas. Antra, šiulaikinė demokratinė valstybė laikosi *pacta sunt servanda* principo, reiškiančio, kad sudaryta tarptautinė sutartis įpareigoja jos laikytis bei draudžia šalims nesilaikyti sutarties, vien remiantis savo vidaus teise²⁴². Trečia, 1999 metais Lietuvoje priimtas *Tarptautinių sutarčių įstatymas* numato, kad įstatymo ir ratifikuotos tarptautinės sutarties kolizijos atveju, pastaroji turi turėti prioritetą. Įstatymo 11 straipsnio 2 dalyje teigiama: „*jei ratifikuota tarptautinė sutartis nustato kitokias normas negu Lietuvos Respublikos įstatymai, [...] taikomos tarptautinės sutarties nuostatos*“²⁴³. Šiuo atveju terminas „įstatymai“ neapima Konstitucijos, nes jos 7 straipsnis teigia, kad „negalioja joks kitas aktas,

²⁴¹ Panaši hierarchinė teisės aktų schema pateikta ir *Lietuvos konstitucinės teisės įvade* (E. VAITEKIENĖ, S. VIDRINSKAITĖ, op. cit.), tačiau įdomu yra tai, kad joje visai nėra paminėta konstitucinių įstatymų, kaip atskiros įstatymų rūšies.

²⁴² Minėtas principas yra ne tik paprotinė tarptautinės teisės norma, bet ir įtvirtintas 1969 m. Vienos Konvencijos „Dėl sutarčių teisės“ 26 ir 27 straipsniuose (Konvencijos dalyvė yra ir Lietuva). Konvencijos tekstą žr., pvz.: *Basic documents in International law*. 4th edition. Edited by YAN BROWNLIE. Clarendon press. Oxford. 1995. P. 400.

²⁴³ Žin., 1999, Nr. 60-1948. Plačiau apie tarptautinių sutarčių ir įstatymų santykį žr.: V. VADAPALAS, I. JARUKAITIS. *Tarptautinės humanitarinės teisės įgyvendinimas Lietuvos Respublikoje*. Eugrimas. 2000. P. 19–22. Norėčiau sutikti su Egidijaus Šileikio pozicija, kad įstatymų ir tarptautinės sutarties santykis turėtų būti konstatuotas ne įstatyme, o pačioje Konstitucijoje arba (Konstitucinio) Teismo jurisprudencijoje. Žr.: *Alternatyvi konstitucinė teisė*. P. 587.

priešingas Konstitucijai“. Tuo tarpu terminą „įstatymai“, manyčiau, reikėtų interpretuoti kaip apimantį tiek paprastuosius, tiek ir konstitucinius (Konstitucijos 69 straipsnio prasme). Be to, lyginamoji konstitucinių ir organinių įstatymų analizė taip pat rodo, kad beveik visos čia aptartos valstybės laikosi tos pozicijos, jog minėtų įstatymų ir ratifikuotų tarptautinių sutarčių kolizijos atveju turėtų būti taikoma tarptautinės sutarties nuostata.

Taigi Lietuvos teisės moksle galėtų būti bendra taisyklė, kad Seimo ratifikuotos tarptautinės sutartys yra traktuojamos kaip užimančios „aukštesnę“ hierarchinę padėtį konstitucinių (organinių) įstatymų atžvilgiu. Todėl, nepaisant 2003 m. kovo 20 d. konstitucinio įstatymo 16 straipsnio „draudimo“, mano įsitikinimu, jei Seimas ratifikuotų tarptautinę sutartį, nustatančią teisę įsigyti Lietuvoje žemę nuosavybėn *visiems* užsieniečiams, ši sutartis turėtų aukštesnę teisinę galią nei minėto konstitucinio įstatymo 16 straipsnio nuostatos, suteikiančios tokią teisę tik valstybėms, turinčioms ES ir NATO vertybinę orientaciją.

Įdomi šiuo atžvilgiu yra kai kurių Lietuvos teisės mokslo atstovų mintis – Europos žmogaus teisių konvencijai Lietuvoje suteikti *konstitucinio įstatymo* statusą ir taip išspręsti šios tarptautinės sutarties ir *įstatymų* tarpusavio hierarchinio santykio bei tiesioginio taikymo problemą²⁴⁴. D. Jočienės nuomone, teorines diskusijas dėl Konvencijos tiesioginio taikymo Lietuvos baudžiamojoje teisėje „*galėtų užbaigti konstitucinio įstatymo galios suteikimas Konvencijai*“. Pasak autorės, „*ši Konvencijos taikymo forma valstybės vidaus teisėje yra labiausiai laukiama ir geriausiai atspindi Konvencijos idėjas*“ (pabraukta aut.).

Visų pirma reikėtų pastebėti, jog šios Konvencijos (kaip ir kitų ratifikuotų tarptautinių sutarčių) tiesioginis taikymas nepriklauso (arba neturėtų priklausyti) nuo to, kokių teisės aktu ji yra ratifikuota Parlamente. Jau pats tarptautinių sutarčių ratifikavimo Seime reikalavimas, numatytas Konstitucijos 138 ir Seimo statuto 181 straipsniu-

²⁴⁴ Žr., pvz.: Danutė JOČIENĖ. *Europos žmogaus teisių konvencijos taikymas užsienio valstybių ir Lietuvos Respublikos teisėje*. Eugrimas. 2000. P. 143. Čia autorė nagrinėja ne minėtos Konvencijos ir įstatymų klausimą apskritai, bet nori pagrįsti Konvencijos tiesioginį taikymą Lietuvos baudžiamojoje teisėje, oponuodama 1995 m. sausio 24 d. Lietuvos Konstitucinio Teismo išvada, kurioje Aukštasis teismas tokios galimybės nepripažino (Žin., 1995, Nr. 9-199).

se, garantuoja (arba turėtų garantuoti) ratifikuotų sutarčių tiesioginį taikymą Lietuvos teisinėje sistemoje.

Antra vertus, pati idėja, kad Seimas tarptautines sutartis turėtų ratifikuoti ne paprastuoju, o konstituciniu įstatymu, yra visai logiška valstybės tarptautinių įsipareigojimų prioriteto išdava²⁴⁵. Juolab kad, kaip buvo minėta, Ispanijoje taip pat tarptautinės sutartys yra ratifikuojamos ne paprastuoju, o organiniu įstatymu (Austrijoje EŽTK – konstituciniu įstatymu). Manychiau, kad šitokiu būdu D. Jočienė ne tik norėjo sustiprinti Konvencijos tiesioginio taikymo galimybes, bet ir spręsti jos hierarchinio santykio su kitais teisės aktais (ypač su paprastaisiais įstatymais) problemą. Tačiau priėmus naują *Tarptautinių sutarčių įstatymą*, jis jau įtvirtino tarptautinių sutarčių prioritetą paprastųjų įstatymų atžvilgiu (kolizijos atveju). Taigi tarptautinių sutarčių ratifikavimas ne paprastuoju, o konstituciniu įstatymu jokių naujų santykių tarptautinių sutarčių ir įstatymų atžvilgiu nesukurtų. Be to, kaip jau buvo minėta, balsuojant už konstitucinį įstatymą reikia surinkti ne mažesnę nei 3/5 (85) Seimo narių balsų daugumą. Todėl vargu ar būtų tikslinga reikalauti tarptautinių sutarčių ratifikavimą padaryti dar sudėtingesnę, nei tai yra dabar pagal Seimo statuto 181 straipsnį²⁴⁶. Be to, kaip jau buvo minėta, šiuo metu Lietuvos teisinėje sistemoje gali atsirasti tik blanketiniai konstituciniai (organiniai) įstatymai, numatyti blanketinėje Konstitucijos pataisos nuoro-

²⁴⁵ Autorė kalba tik apie *Europos žmogaus teisių ir laisvių konvenciją*, kuri reglamentuoja konstitucinio pobūdžio normas ir dėl to jos vieta teisės šaltinių hierarchijoje turėtų būti vertinama kaip ypatinga. Tačiau šį pasiūlymą galima vertinti ir plačiau, – kaip siūlymą visas tarptautines sutartis ratifikuoti konstituciniu įstatymu.

²⁴⁶ Seimo statuto 181 straipsnis numato, kad tarptautinė sutartis turi būti ratifikuota įstatymu. Tačiau įdomu yra tai, kad šio specialaus įstatymo priėmimo (ratifikavimo) ir panaikinimo (denonsavimo) procedūra pagal minėtą Statuto straipsnį gerokai skiriasi nuo paprastųjų įstatymų priėmimo ir keitimo procedūros. Konstitucijos 69 straipsnio 2 dalyje teigiama, kad (paprastieji) įstatymai laikomi priimtais, jei už juos balsavo daugiau nei pusė Seimo narių, dalyvaujančių posėdyje. Formaliai tai reiškia, kad (paprastasis) įstatymas gali būti priimtas ir keičiamas tik 2 Seimo narių, jei posėdyje dalyvauja 3, nes Seimo statutas jokio kvorumo nenumato. Tuo tarpu dėl įstatymo, kuriuo ratifikuojama tarptautinė sutartis, priėmimo Seimo statuto 181 straipsnis numato gana griežtus reikalavimus: jam turi pritarti ne mažiau kaip 2/5 (57) Seimo narių. O įstatymui, kuriuo būtų panaikinama ratifikacija (sutarties denonsavimas), priimti reikia surinkti ne mažiau nei 3/5 visų Seimo narių balsų. Taigi jau pati dabartinė tarptautinių sutarčių ratifikavimo procedūra rodo tam tikrą jų statuso ypatingumą palyginti su paprastaisiais įstatymais.

doje, todėl tarptautinių sutarčių ratifikavimas konstituciniu įstatymu neturėtų reikiamo konstitucinio ir teisinio pagrindo.

Galima prieiti prie išvados, kad nėra pagrindo vienareikšmiškai teigti, jog konstitucinis (organinis) įstatymas užima aukštesnę vietą hierarchinėje teisės aktų sistemoje nei paprastasis įstatymas²⁴⁷. Konstitucinių (organinių) įstatymų vieta Lietuvos teisinėje sistemoje gali būti laikoma *ypatinga*, tai ne kartą pabrėžė ir Konstitucinis Teismas. Pagal bendrą taisyklę Lietuvos Respublikos ratifikuotos tarptautinės sutartys teisės mokslo gali būti vertinamos kaip turinčios aukštesnę teisinę galią už konstitucinius (organinius) įstatymus ir „nusileidžiančios“ tik Lietuvos Respublikos Konstitucijai. Taip pat siūlyčiau ateityje nekeisti tarptautinių sutarčių ratifikavimo procedūros ir ratifikuoti juos *paprastaisiais* įstatymais pagal ypatingą procedūrą, numatytą Seimo statuto 181 straipsnyje.

9.

Lietuvos konstituciniai (organiniai) įstatymai ir konstitucingumo kontrolė

1990 m. kovo 11 d. Lietuvoje atkūrus nepriklausomybę, iškilo uždavinys sukurti atvirą pilietinę visuomenę ir teisinę demokratinę valstybę; šie siekiai nusakyti 1992 m. Konstitucijos preambulėje. Konstitucinės priežiūros institucijos sukūrimas buvo laikomas vienu iš pagrindinių demokratinės visuomenės instrumentų, juolab kad dar prieš II pasaulinį karą tokio instituto įsteigimo Lietuvoje būtinybės idėja buvo išplėtojęs žymiausias Lietuvos konstitucionalistas Mykolas Römeris²⁴⁸.

1992 m. Konstitucijos tekste Konstituciniam Teismui buvo skirtas visas VIII skirsnis. Pirmą bylą Konstitucinis Teismas išnagri-

²⁴⁷ Tokiai minčiai pritaria ir kai kurie teisės mokslo atstovai. Žr., pvz.: Egidijus ŠILEIKIS. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. P. 352.

²⁴⁸ Plačiausiai apie tai jis rašė „Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose“.

nėjo 1993 m. rugsėjo 17 dieną²⁴⁹. Nuo to laiko konstitucinių įstatymų institutą šis Teismas nagrinėjo tik keletą kartų (dažniau konstituciniai įstatymai yra paminėti tik nurodant Lietuvos teisės aktų hierarchijos sistemą: „Konstitucija, konstituciniai įstatymai, įstatymai“)²⁵⁰. Kiek plačiau jis buvo nagrinėtas jau minėtuose 1993 m. lapkričio 8 d. nutarime „Dėl Seimo rinkimų įstatymo dalinio pakeitimo ir papildymo“ bei 1994 m. gruodžio 1 d. nutarime. Pirmajame nutarime Konstitucinis Teismas pateikė galimą konstitucinių įstatymų klasifikaciją, pagal kurią konstituciniais įstatymais taip pat galėtų būti laikomi Konstitucijos 150 straipsnyje nurodyti įstatymai bei Konstitucijos pataisos. Taip pat čia buvo pasakyta, jog Konstitucijos 69 straipsnyje numatyta ypatinga šių įstatymų priėmimo ir keitimo procedūra gali būti taikoma tik Seimui nustačius konstitucinių įstatymų sąrašą. Antro čia paminėto nutarimo formuluotė „Konstitucijos pataisų darymo tvarka“, kaip jau buvo minėta, galima aiškinti ir taip, jog konstituciniai (organiniai) įstatymai Lietuvos teisinėje sistemoje gali atsirasti ne tik minėto sąrašo pagrindu, bet ir su blanketinės Konstitucijos pataisos nuorodos pagalba (kaip ir atsitiko 1996 m. birželio 20 d.). Pastarasis nutarimas yra įdomus ir tuo, kad jame buvo pamėginta apibrėžti Lietuvos konstitucinius įstatymus nurodant tam tikrus jų požymius, iš kurių visų pirma paminėtina: ypatinga priėmimo ir keitimo tvarka ir ypatinga jų vieta Lietuvos teisės sistemoje (tai vėliau buvo pakartota ir minėtoje A. Vaišvilos knygoje „Teisės teorija“, p. 249).

Kitas paminėtinas Konstitucinio Teismo nutarimas, kuriame buvo nagrinėtas konstitucinių įstatymų institutas, yra **2000 m. spalio 18 d. nutarimas** *Dėl akcinių bendrovių „Būtingės nafta“, „Mažeikių nafta“ ir „Naftotiekis“ reorganizavimo įstatymo (ir kitų įstatymų)*

²⁴⁹ „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1993 m. balandžio 15 d. nutarimo „Dėl Vilniaus m. tarybos paleidimo ir kai kurių priemonių tvarkai savivaldybėse pagerinti“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, Žin. 1993, Nr. 47-949.

²⁵⁰ Žr.: 1994 m. sausio 19 d. nutarimas „Dėl žemės reformos pagrindinių krypčių“, Žin., 1994, Nr. 7-116; 1997 m. vasario 13 d. nutarimas „Dėl alkoholio kontrolės įstatymo ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo „Dėl alkoholio reklamos kontrolės“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Žin., 1997, Nr. 15-314.

*atitikimo Konstitucijai*²⁵¹. Šioje byloje vertinant konstitucinių įstatymų institutą, buvo pakartotos 1993 m. lapkričio 8 d. Konstitucinio Teismo nutarimo nuostatos, kad konstituciniai įstatymai gali būti priimami tik Seimui patvirtinus jų sąrašą. Loginė Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 8 d. nutarimo minėtos nuostatos analizė leidžia teigti, kad Seimas prieš priimdamas konstitucinį įstatymą turi patvirtinti jų sąrašą. Tuo tarpu 1996 m. konstitucinis įstatymas buvo priimtas ne prieš tai patvirtinus sąrašą, o realizuojant blanketinę Konstitucijos normą ir tik po to „įrašant“ jį į sąrašą. Apie šio „įrašymo“ ydingumą taip pat jau kalbėjome. Tačiau Konstitucinis Teismas 2000 m. spalio 18 d. nutarime leido suprasti, kad 1996 m. konstitucinį įstatymą jis traktuoja kaip „sąrašinį“, o ne „blanketinį“. Taigi šis Konstitucinio Teismo nutarimas prieštaravo ne tik Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalies logikai, bet ir neatitiko paties Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 8 d. nutarimo nuostatų dėl konstitucinių įstatymų priėmimo.

Įdomu pasvarstyti, kaip Konstitucinis Teismas būtų reagavęs į 1996 m. birželio 20 d. Konstitucijos pataisą su blanketine nuoroda į konstitucinį įstatymą, jei jis vykdytų Konstitucijos pataisų išankstinę privalomą kontrolę (kaip yra Prancūzijoje)? Čia sunku rasti viena-reikšmišką atsakymą. Juk, formaliai žiūrint, blanketinio konstitucinio (organinio) įstatymo atsiradimas prieštaravo Konstitucijos 69 straipsnio nuostatai apie sąrašinius konstitucinius įstatymus. Kita vertus, Aukštasis teismas gal būtų galėjęs tolerantiškiau įvertinti tokį Seimo „kūrybingumą“ ir konstatuoti, kad (net nepakeitus Konstitucijos 69 straipsnio nuostatos apie konstitucinių įstatymų *sąrašą*) Konstitucijos 47 straipsnio pataisoje suformuluota blanketinė nuoroda į konstitucinį įstatymą turi būti traktuojama kaip specialios normos išimtis iš bendros taisyklės, numatytos Konstitucijos 69 straipsnyje. Vis dėlto Aukštajam teismui nebeliko nieko kita, kaip tik 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime, praėjus šešeriems metams nuo 1996 m. birželio 20 d.

²⁵¹ 2000 m. spalio 18 d. Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių „Būtingės nafta“, „Mažeikių nafta“ ir „Naftotiekis“ reorganizavimo įstatymo, Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 5 straipsnio 3 dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir dėl Lietuvos Respublikos Seimo nutarimo „Dėl strateginio investuotojo pripažinimo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymui“. Žin., 2000, Nr. 88-2724.

Konstitucijos pataisais ir blanketinio konstitucinio įstatymo priėmimo, akceptuoti tokią Seimo įstatymų leidybos praktiką.

Jau buvo minėtas Konstitucinio Teismo **2001 m. balandžio 2 d. nutarimas**, kuriame Aukštasis teismas pirmą kartą pasistengė kiek plačiau panagrinėti konstitucinių įstatymų instituto klausimą ir pateikė šiuos apibendrinimus: 1) konstituciniai įstatymai negali prieštarauti Konstitucijai, o 2) (paprastieji) įstatymai turi neprieštarauti konstituciniams įstatymams. Jau buvo minėta, kad pastarasis teiginys neturėtų būti vienareikšmiškai suprantamas kaip teigiantis konstitucinių (organinių) įstatymų viršenybę paprastųjų įstatymų atžvilgiu *per se*. Labai svarbu yra ir tai, kad šiame nutarime Aukštasis teismas pirmą kartą savo jurisprudencijoje pripažino, kad konstituciniai įstatymai Lietuvos teisinėje sistemoje gali atsirasti ne tik iš prieš tai patvirtinto konstitucinių įstatymų sąrašo, bet ir iš blanketinės Konstitucijos nuorodos [11.1].

Plačiausiai iki šiol Konstitucinis Teismas konstitucinių įstatymų institutą nagrinėjo minėtame **2002 m. gruodžio 24 d. nutarime**. Tai susiję visų pirma su tuo, kad Konstitucinis Teismas vis labiau „įsidrąsina“ konstatuojamojoje dalyje per *obiter dicta* pasisakyti įvairiais svarbiais teisiniais klausimais ir taip netiesiogiai daryti įtaką įstatymų leidėjui bei Lietuvos teisinei sistemai apskritai. Čia Teismas ne tik pakartojo svarbiausias 2001 m. balandžio 2 d. nutarimo nuostatas, bet pagaliau pasisakė ir konstitucinių įstatymų sąrašo *ad hoc* formavimo bei kitais klausimais. Įdomu, kad šiame nutarime Aukštasis teismas pakeitė savo ankstesnę poziciją, jog konstituciniai įstatymai gali būti priimti tik prieš tai patvirtinus konstitucinių įstatymų sąrašą ir galutinai akceptavo blanketinių konstitucinių įstatymų priėmimo iš blanketinės Konstitucijos pataisais nuorodos galimybę, teigdamas, kad „Konstitucijoje įtvirtinta konstitucinių įstatymų samprata pasikeitė priėmus 1996 m. birželio 20 d. konstitucinį įstatymą“ [11.3].

Remiantis pateikta Konstitucinio Teismo jurisprudencija galima būtų suformuluoti keletą klausimų, susijusių su konstituciniais (organiniais) įstatymais ir konstitucine priežiūra. Pirmą, ar Konstitucinis Teismas Lietuvoje turėtų įtraukti konstitucinius įstatymus į „konstitucinį bloką“ ir (paprastųjų) įstatymų konstitucingumą tikrinti atsižvelgdamas ne tik į Konstituciją, bet ir į konstitucinius (organinius)

įstatymus; kitaip tariant, ar į Konstitucinio Teismo diskreciją įeina paprastųjų ir konstitucinių (organinių) įstatymų santykio nagrinėjimas. Antra, ar (paprastasis) įstatymas Lietuvoje gali būti pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijai, jei jis įsiterpia į Konstitucijoje nustatytą konstitucinių (organinių) įstatymų reguliavimo sritį. Trečia, ar Konstitucinis Teismas, nagrinėdamas konstitucinio (organinio) įstatymo konstitucingumą, galėtų konstatuoti šio įstatymo nuostatų *ordinarinę*, t. y. ne organinę pobūdį. Ketvirta, ar į Konstitucinio Teismo diskreciją įeina konstitucinių (organinių) įstatymų konstitucingumo kontrolė; ir penkta, – ar tikslinga Lietuvoje nustatyti privalomą išankstinę Konstitucijos pataisų ir konstitucinių (organinių) įstatymų priėmimo kontrolę.

Konstitucinio Teismo kompetencija konstitucingumo priežiūros srityje yra apibrėžta Konstitucijos 105 (1 ir 2 dalys) bei Konstitucinio Teismo įstatymo 1 straipsniuose. Šiuose aktuose nurodyta, jog Konstitucinis Teismas nagrinėja, ar neprieštarauja Konstitucijai: 1) įstatymai, 2) kiti Seimo aktai, 3) Vyriausybės aktai, 4) Prezidento aktai. Taip pat Konstitucinis Teismas nagrinėja, ar įstatymams neprieštarauja 1) Seimo nutarimai²⁵², 2) Vyriausybės aktai ir 3) Prezidento dekretai. Lyginamuoju požiūriu Lietuvos Konstitucinis Teismas pagal konstitucingumo kontrolės sritį užima „tarpinę“ padėtį: lingvistiškai interpretuojant terminą „Vyriausybės aktai“, ši sritis Lietuvoje neturėtų apimti visų poįstatyminių aktų (ministerijų, kitų valstybės institucijų aktų konstitucingumo priežiūra per 1999–2000 metų teisinę reformą buvo pavesta administraciniais teismams), taip pat ji neapima teismų sprendimų, kaip tai yra Vokietijoje²⁵³. Tačiau kita vertus, ši kontrolės sritis neapsiriboja vien tik Parlamento priimtais teisės aktais, kaip yra Prancūzijoje. Kita Lietuvos Konstitucinio Teismo kompetencijos ypatybė – jis vykdo ne tik „konstitucingumo“ priežiūrą siaurąja prasme (teisės aktų atitikimas Konstitucijai), bet ir

²⁵² Ši Konstitucinio Teismo teisė tikrinti, ar Seimo nutarimai neprieštarauja įstatymams, nėra numatyta Konstitucijos 105 straipsnyje, bet išplaukia iš sisteminio Konstitucijos aiškinimo ir yra suformuluota Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje, pripažįstant Seimo nutarimų kaip poįstatyminių teisės aktų pobūdį. Pvz., žr.: 2000 10 18 d. nutarimą Žin., 2000, Nr. 88-2724.

²⁵³ Plačiau dėl Lietuvos ir Vokietijos konstitucinės priežiūros analizės žr.: P. VINKLERIS. *Konstitucinės priežiūros elitinės koncepcijos ir žinybinio priklausymo ribų problema Lietuvoje*. Justitia. 1999 m. Nr. 5/6 ir 2000 m. Nr. 1.

„teisėtumo“ priežiūrą plačiaja prasme (Seimo nutarimų ir kitų poįstatyminių aktų atitikimas įstatymams). Kitaip tariant, šalia savo pagrindinės funkcijos – konstitucingumo kontrolės, jis atlieka ir teisinės sistemos saugumo bei jos vidinės darnos priežiūrą.

Atsakant į *pirmąjį* klausimą dėl Lietuvos konstitucinių įstatymų įtraukimo į „konstitucinį bloką“, reikėtų pabrėžti, jog „konstitucinio bloko“ koncepcijos susiejimas su organiniais įstatymais Prancūzijos Konstitucinės Tarybos jurisprudencijoje atsirado visų pirma dėl pastarųjų *quasi* steigiamojo pobūdžio (įgauto priėmus juos Konstitucijos galiojimo pereinamuoju laikotarpiu). Lietuvoje pirmas konstitucinis (organinis) įstatymas buvo priimtas tik 1996 m. birželio 20 d., t. y. praėjus trejiems su puse metų po Konstitucijos įsigaliojimo, todėl jis negali būti traktuojamas taip pat, kaip Prancūzijos organiniai įstatymai, priimti 1958–1959 metais per pereinamąjį Charles de Gaulle Konstitucijos įsigaliojimo laikotarpį.

Kaip jau minėta, Italijoje paprastųjų įstatymų konstitucingumas yra tikrinamas pagal jų atitikimą Konstitucijai ir konstituciniams įstatymams, kurie savo ruožtu gali būti arba Konstitucijos pataisos, arba vadinamieji „kiti konstituciniai įstatymai“, pagal reguliavimo sritį atitinkantys organinių įstatymų institutą. Tačiau taip yra dėl to, kad Italijos „kitų konstitucinių įstatymų“ priėmimo procedūra yra tokia pat, kaip ir Konstitucijos pataisų. Tuo tarpu Lietuvoje konstitucinių (organinių) įstatymų priėmimo ir Konstitucijos keitimo procedūros labai skiriasi. Konstituciniams (organiniams) įstatymams Lietuvoje priimti ar pakeisti reikia mažiausiai 85 Seimo narių balsų, o Konstitucijai pakeisti jau reikia „dvigubo votumo“ po ne mažiau kaip 94 Seimo narių balsų. Todėl, remiantis šiais argumentais bei anksčiau išdėstyta konstitucinių (organinių) įstatymų instituto atsiradimo Lietuvoje istorija, galima teigti, jog Lietuvos konstituciniai (organiniai) įstatymai yra legislatyvinio, o ne steigiamojo pobūdžio teisės aktai, todėl jie neturėtų būti įtraukiami į konstitucingumo kontrolės „konstitucinį bloką“, kaip Prancūzijoje, Ispanijoje ar Italijoje.

Toliau svarstant klausimą, ar į Konstitucinio Teismo diskrecijai priklauso paprastųjų ir konstitucinių įstatymų santykio nagrinėjimas, būtina pastebėti, kad Konstitucinis Teismas 2001 m. vasario 28 – kovo 1 d. išnagrinėjo bylą Nr. 18/99 ir 2002 m. balandžio 2 d. pri-

ėmė minėtą nutarimą pagal grupės Seimo narių prašymą ištirti, ar kai kurios *Piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo* nuostatos neprieštarauja Konstitucijai ir... minėtam 1996 m. birželio 20 d. konstituciniam įstatymui! Reikia pripažinti, kad šiame nutarime Aukštasis teismas išplėtė Konstitucijoje numatytą savo diskreciją, teigdamas, kad „pagal Konstituciją“ jis turi teisę tikrinti, ar (paprastasis) įstatymas neprieštarauja konstituciniam (organiniam) įstatymui. Tokia Konstitucinio Teismo pozicija nurodyta ir minėto nutarimo pavadinime²⁵⁴. Jau buvo teigta, kad iš principo sunku būtų prieštarauti Konstitucinio Teismo norui, be konstitucingumo priežiūros, atlikti ir teisinės sistemos *per se* vieningumo, sistemiskumo ir saugumo užtikrinimo funkcijas. Tačiau toks šio Teismo „noras“ turi būti tinkamai teisiškai pagrįstas konstatuojamojoje nutarimo dalyje ir išsakytas vengiant peržengti nutarimo konstatuojamosios dalies ribas. Kitaip tariant, vargu ar būtų tikslinga ir teisiškai korektiška, jei Konstitucinis Teismas (esant dabartinei Konstitucijos 105 straipsnio formulotei) toleruotų prašymus nagrinėti *paprastojo įstatymo* atitikties blanketinio konstitucinio (organinio) įstatymo nuostatoms klausimą, nesiejant su paprastojo įstatymo atitikimu pačiai Konstitucijai. Tokia pozicija remiasi visų pirma tuo, kad paprastieji įstatymai negali būti vienareikšmiškai vertinami kaip Lietuvos teisinėje sistemoje užimančys „hierarchiškai žemesnė“ padėtį už konstitucinius (organinius) įstatymus²⁵⁵. Deja, kontroversinė Konstitucinio Teismo 2001 m. balandžio 2 d. nutarimo nuostata pateko ir į Seimo statuto tekstą, kurio 2002 m. rugsėjo 5 d. pataisoje suformuluotame 181(2) straipsnyje numatyta, jog Konstitucinis Teismas nutarimu gali konstatuoti, jog „(paprastasis) įstatymas prieštarauja ... konstituciniam įstatymui“.

²⁵⁴ „Dėl Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir dėl šio įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antroje dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo nuosavybės subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinio įstatymo 8 straipsniui“.

²⁵⁵ Konstitucinio Teismo (2001 m. balandžio 2 d. nutarimu) prisiskirtą teisę „pagal Konstituciją spręsti, ar įstatymas neprieštarauja konstituciniam įstatymui“ kritikuoja ir Egidijus Šileikis. Kaip vieną iš argumentų autorius nurodo paties Aukštojo teismo ne kartą konstatuotą teiginį, kad jis „nevertina įstatymų tarpusavio atitikties ar suderinamumo“. Žr., pav.: *Alternatyvi konstitucinė teisė*. P. 352–353.

Antrasis klausimas – ar Konstitucinis Teismas galėtų (paprastąjį) įstatymą pripažinti prieštaraujančiu Konstitucijai, jei šis įsiterptų į konstitucionalizuotą konstitucinio (organinio) įstatymo reguliavimo sritį? Ankstesniame skyriuje šis klausimas iš dalies jau buvo nagrinėtas. Anksčiau galiojusio 1996 m. blanketinio konstitucinio įstatymo reguliavimo sritis buvo apibrėžta Konstitucijos 47 straipsnio 2 dalies (1996 m. birželio 20 d. redakcijos). Taip pat buvo pastebėta ir tai, kad 1999 m. gruodžio 12 d. (paprastasis) įstatymas reguliuoja kai kuriuos klausimus, ankstesnės Konstitucijos 47 straipsnio 2 dalies redakcijos priskirtus konstitucinio įstatymo reguliavimo sričiai. Todėl, mano manymu, jei Konstitucinis Teismas būtų nagrinėjęs šio paprastojo įstatymo konstitucingumą, jis būtų turėjęs pripažinti jo prieštaravimą Konstitucijai. Kaip šio prieštaravimo pagrindą reikėtų nurodyti anksčiau galiojusią Konstitucijos 47 straipsnio 2 dalį (*žemės sklypų įsigijimo tvarką* priskiriančią konstitucinio, o ne paprastojo įstatymo reguliavimo sričiai) bei Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalį (nustatančią konstitucinių įstatymų priėmimo specialią procedūrą). Taip pat, jei dabar Seimas priimtų (paprastąjį) įstatymą, vienaip ar kitaip nustatantį žemės įsigijimo Lietuvoje nuosavybės subjektus, jos įsigijimo tvarką ir apribojimus, tai galėtų būti pagrindas kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl šio įstatymo pripažinimo prieštaraujančiu Konstitucijai (o ne 2003 m. kovo 20 d. konstituciniam įstatymui), remiantis Konstitucijos 47 straipsnio 3 dalimi.

Taigi apibendrinant reikėtų pasakyti, kad Konstitucijoje numatyti subjektai gali kreiptis į Konstitucinį Teismą, jei abejoja, ar paprastasis įstatymas neįsiterpė į blanketinio konstitucinio (organinio) įstatymo konstitucionalizuotą reguliavimo sferą. Konstitucinis Teismas, konstatavęs tokią „invaziją“, turėtų konstatuoti paprastojo įstatymo prieštaravimą Konstitucijai.

Trečiasis klausimas – ar Konstitucinis Teismas, nagrinėdamas konstitucinio (organinio) įstatymo konstitucingumą, galėtų konstatuoti šio įstatymo nuostatų *paprastąjį (ordinarinį)*, t. y. ne *organinį* pobūdį. Nagrinėjant Prancūzijos Konstitucinės Tarybos kompetenciją, buvo konstatuota, kad ji atlieka išankstinę privalomą organinių įstatymų konstitucingumo kontrolę. Jau buvo minėta, kad Prancūzijoje įstatymų leidėjas nėra laisvas priimdamas organinį įstatymą. Organinio įstatymo turinį čia nulemia Konstitucijos blanketinė nuostata, kurios

įstatymų leidėjui nevalia išplėsti. Abejiems parlamento rūmams priėmus organinį įstatymą, ministras pirmininkas persiunčia jį Konstitucinei Tarybai pateikti išvadą. Atlikdama šią privalomą kontrolę pastaroji nagrinėja visą jau priimto, bet dar nepromulguoto organinio įstatymo tekstą. Todėl čia tapo įprasta, kad Konstitucinė Taryba nurodo ne tik antikonstitucines organinio įstatymo nuostatas, bet ir „paprastąsias (ordinarines)“ nuostatas, t. y. tas, kurios, Konstitucinės Tarybos nuomone, turėtų būti priimtose paprastuoju, o ne organiniu įstatymu. Šiuo atveju jau tapo tradicija, kad organinio įstatymo nuostatas, kurios Konstitucinės Tarybos yra paskelbtos kaip „paprastosios (ordinarinės)“, įstatymų leidėjas gali keisti paprastuoju įstatymu – t. y. dalyvaujančių posėdyje parlamentarų dauguma; netaikydamas kvalifikuotos balsų daugumos ir kitų specialiųjų reikalavimų.

Kaip žinome, Lietuvoje (bent kol kas) neegzistuoja privaloma išankstinė konstitucingumo kontrolė. Todėl pagal dabar galiojančią Konstituciją beveik nėra galimybių, kad Konstitucinis Teismas kai kurias konstitucinio (organinio) įstatymo nuostatas įvardytų kaip „paprastąsias“ – t. y. nebūtinas reglamentuoti konstituciniu įstatymu. Tai Aukštasis teismas galėtų padaryti nebent netiesiogiai, nutarimo konstatuojamojoje dalyje kaip *obiter dictum*. Taigi į trečiąjį klausimą teigiamai atsakyti kol kas kaip ir nėra galimybių.

Atsakant į ketvirtąjį klausimą – Konstitucinis Teismas gali tikrinti konstitucinių (organinių) įstatymų konstitucingumą – visų pirma reikėtų remtis jau minėtais Konstitucijos 105 straipsnio ir Konstitucinio Teismo įstatymo 1 straipsniu. Nors nei Konstitucija, nei minėtas įstatymas tiesiogiai nenurodo Konstitucinio Teismo kompetencijos konstitucinių (organinių) įstatymų atžvilgiu, tačiau šią kompetenciją galima nustatyti remiantis sisteminiu Konstitucijos aiškinimu. Manysčiau, kad Konstitucijos 105 straipsnio 1 dalies („Konstitucinis Teismas nagrinėja, ar neprieštarauja Konstitucijai įstatymai ...“) terminą „įstatymai“ reikėtų aiškinti kaip apimančią tiek paprastuosius, tiek konstitucinius (organinius) įstatymus. Kaip jau buvo pastebėta, Lietuvos konstituciniai įstatymai yra ne steigiamojo, o legislatyvinio pobūdžio teisės aktai, todėl jų konstitucingumo priežiūra yra būtina sąlyga, norint išlaikyti Konstitucinio Teismo atliekamos konstitucingumo kontrolės Lietuvos teisinėje sistemoje bei teisės aktų hierarchijos nuoseklumą. Be to, manyti, kad Konstitucijos leidėjas, Konstitu-

cijos 105 straipsnio 1 dalyje paminėdamas „įstatymus“, turėjo omenyje tiek paprastuosius, tiek konstitucinius įstatymus, mums leidžia ir analogija su Konstitucijos 67 straipsniu, kuriame nurodyta, kad Seimas leidžia „įstatymus“, nekonkretizuojant jų statuso (nėra konkretizuojama, kad jis leidžia ne tik paprastuosius, bet ir konstitucinius įstatymus). Taip pat svarbu pastebėti ir tai, kad Konstitucijos 105 straipsnio 2 dalį reikėtų interpretuoti, kad Konstitucinis Teismas nagrinėja Vyriausybės ir Prezidento aktų atitikimą ne tik paprastiesiems, bet ir konstituciniams (organiniams) įstatymams.

Tokiai pozicijai pritarė ir Konstitucinis Teismas jau minėtame 2001 m. balandžio 2 d. nutarime, kuriame jis konstatavo, jog klausimą „ar konstitucinis įstatymas neprieštarauja Konstitucijai, pagal Konstituciją sprendžia Konstitucinis Teismas“. Taigi Aukštasis teismas pripažino, kad tokia teisė jam suteikia Konstitucijos 105 straipsnio ir kitų jos straipsnių sisteminė analizė.

Įdomu, kad remiantis Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo teiginiais galima teigti, jog Aukštasis teismas Lietuvoje (beje, kaip ir, pvz., Prancūzijos Konstitucinė Taryba) ateityje gali imtis nagrinėti tiek konstitucinio (organinio), tiek paprastojo įstatymo atitikties Konstitucijai klausimą ne tik turinio, bet ir *formos* atžvilgiu – t. y. gali imtis nagrinėti konkretaus įstatymo atitikimą Konstitucijoje (69 straipsnyje) numatytiems jo priėmimo *procedūriams* reikalavimams.

Šiame kontekste ne tik įdomus, bet ir aktualus yra penktasis klausimas, – ar Lietuvoje tikslinga būtų perimti Prancūzijos patirtį ir įvesti privalomą išankstinę Konstitucijos pataisų ir konstitucinių (organinių) įstatymų konstitucingumo kontrolę? Manau, kad taip. Tokios kontrolės būtinumą parodė konstitucinių (organinių) įstatymų priėmimo praktika ir jos klaidos.

Visų pirma galima būtų pasvarstyti, ar iš viso Lietuvoje būtų buvę priimti konstituciniai (organiniai) įstatymai, jei egzistuotų tokia kontrolė? Ar Konstitucinis Teismas, nagrinėdamas 1996 m. Konstitucijos 47 straipsnio pataisos projektą su blanketine nuoroda į konstitucinį įstatymą, būtų toleravęs tokį „sąrašinių“ konstitucinių įstatymų sampratos iškreipimą (palyginti su Konstitucijos 69 straipsnio samprata)? Sunku pasakyti, bet, ko gero, ne. Net jeigu Aukštasis teismas būtų buvęs kiek tolerantiškesnis ir leidęs į mūsų teisinę sistemą įvesti

blanketinius konstitucinius (organinius) įstatymus, galima tikėtis, kad atlikdamas išankstinę šių konstitucinių (organinių) įstatymų kontrolę jis būtų galėjęs kiek pakeisti jų turinį. Be jokios abejonės, jei tokia kontrolė Lietuvoje egzistuotų, būtų buvę galima išvengti ydingo 2002 m. birželio 20 d. konstitucinio įstatymo priėmimo. Galų gale, esant išankstinei privalomai kontrolei, Aukštasis teismas būtų galėjęs pasisakyti ir dėl diskutuotinų 2003 m. kovo 20 d. konstitucinio įstatymo 11 straipsnio 8 dalies nuostatų (tarsi draudžiančių pasinaudoti ikiteisminės institucijos paslaugomis) bei dėl abejotinų šio įstatymo 16 straipsnio nuostatų dėl tariamos pastarojo įstatymo viršenybės ratifikuotų tarptautinių sutarčių atžvilgiu.

Bet kuriuo atveju tokia išankstinė konstitucingumo kontrolė galėtų pasitarnauti Konstitucijos pataisų bei įstatymų leidybos kokybei ir teisinės sistemos stabilumui bei saugumui. Tačiau tai tolimesnės ateities klausimas, nes dėl to reikėtų keisti Konstituciją.

Apibendrinant šį skyrių reikėtų paminėti, kad Lietuvos Konstitucinis Teismas dar neturėjo progos išsamiai pasisakyti konstitucinių (organinių) įstatymų sampratos klausimu. Svarbiausi šiuo atžvilgiu yra 2001 m. balandžio 2 d. ir 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimai. Kadangi Lietuvoje Konstitucinis Teismas atlieka tik *posteriori* konstitucingumo priežiūrą ir ta prasme visuomet seka paskui įstatymų leidėją, jis buvo priverstas pakeisti savo ankstesnę poziciją ir akceptuoti *blanketinių* konstitucinių (organinių) įstatymų atsiradimo galimybę. Konstitucinis Teismas pripažino sau diskreciją tikrinti konstitucinių (organinių) įstatymų konstitucingumą, nors tai tiesiogiai ir nėra numatyta nei Konstitucijoje, nei Konstitucinio Teismo įstatyme. Kitiškai galėtų būti vertinama Aukštojo teismo pozicija, išplečianti jo konstitucinę diskreciją, konstatuojant, kad jis „pagal Konstituciją“ turi teisę tikrinti, ar (paprastieji) įstatymai neprieštarauja konstituciniams įstatymams. Kita vertus, pageidautina būtų Lietuvoje įvesti privalomą išankstinę tiek Konstitucijos pataisų, tiek konstitucinių (organinių) įstatymų konstitucingumo kontrolę.

10.

Konstitucinių (organinių) įstatymų sąrašo problema Lietuvoje

„Konstitucinių įstatymų sąrašą
3/5 Seimo narių balsų dauguma
nustato Seimas.“
(Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalis)

„Kas nors galėtų man parodyti tą
sąrašą...? Įrašėm įstatymą į sąrašą,
bet to sąrašo kažkaip niekas nedrįs-
ta parodyti, nes jo nėra“.
(iš Seimo posėdžių stenogramų²⁵⁶)

Ši skyrių norėčiau pradėti žymaus XX a. prancūzų konstitucionalisto Maurice Hauriou mintimis. Stengdamasis pagrįsti Prancūzijos organinių įstatymų ypatingą vietą teisinėje sistemoje, XX amžiaus pradžioje jis rašė, kad bendrosios kompetencijos teismai galėtų savo precedentaais nustatyti tam tikrą *organinių įstatymų sąrašą*, pagal kurį į šį sąrašą įtraukti įstatymai turėtų viršenybę kitų įstatymų atžvilgiu dėl jų reguliavimo objekto svarbos²⁵⁷. Kodėl jau tada buvo galvojama apie organinių įstatymų sąrašą? Manau, kad jau amžiaus pradžioje bendrieji teismai susidūrė su teisės aktų hierarchijos būtinybe jų konkurencijos atveju. Jau tada nebepakako teismo sprendimo *ad hoc* dėl teisės aktų viršenybės konkrečiu atveju. Organinių įstatymų sąrašo *en bloc* turėjimo galimybė reiškė teisinės sistemos stabilumą ir saugumą. Kitaip tariant, esant tokiam sąrašui, teisėjui nebereikėtų kiekvienu atveju nustatinėti normos taikymo prioritetų. Tai reiškia, kad jau XX amžiaus pradžioje organinių įstatymų sąrašo nustatymas (šiuo atveju ne tiek svarbu, kas galėtų jį nustatyti) buvo susijęs su tam tikru teisinės sistemos stabilumo, vidinės darnos ir saugumo siekiu.

Būtina paminėti, kad nuorodą į organinių įstatymų sąrašą galima rasti ir 1848 m. lapkričio 4 d. Prancūzijos Konstitucijos 115 straipsnyje. Jau buvo minėta, kad šis straipsnis įpareigojo įstatymų leidėją²⁵⁸ priimti specialų įstatymą, kuris išvardintų organinius įstatymus. Šio specialaus įstatymo teisinio statuso ypatumas buvo tas, kad pagal minėtos Konstitucijos nuorodą jis turėjo būti priimtas iš

²⁵⁶ Lietuvos Respublikos Seimo ketvirtoji sesija. Stenogramos. 2002 m. 144. P. 11.

²⁵⁷ M. HAURIOU. *Principes de droit public*. 1916, in J.-P. CAMBY. Op. cit. P. 1687.

²⁵⁸ 1848 m. lapkričio 4 d. Konstituciją priėmė Steigiamasis susirinkimas, kuris vėliau atliko ir Parlamento funkcijas.

karto po Konstitucijos priėmimo (...*après la vote de la Constitution*) ir šia prasme galėjo būti suprantamas kaip tam tikras Konstitucijos „tėsinys“, turintis *quasi* steigiamąjį pobūdį²⁵⁹.

Remiantis jau pateikta istorine 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos priėmimo analize galima teigti, jog konstitucinių (organinių) įstatymų sąrašo idėja, suformuluota Konstitucijos 69 straipsnyje, turėtų būti vertinama panašiai kaip Prancūzijos 1848 m. Konstitucijos 115 straipsnio nuostatoje paminėtas specialusis įstatymas, turintis išvardyti organinius įstatymus. Konstitucinių (organinių) įstatymų sąrašo nustatymas Lietuvoje turėjo būti vienas iš pirmųjų Seimo uždavinių įstatymų leidybos srityje. Tačiau Seimas, skirtingai nuo minėto Prancūzijos Steigiamojo susirinkimo, tokio sąrašo taip ir nepatvirtino. Deja, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas nevykdo įstatymų leidybos „omisijos“ kontrolės, kaip kitų šalių konstituciniai teismai, ir negali įpareigoti Seimo nustatyti konstitucinių įstatymų sąrašą ar kitaip reaguoti, kai Konstitucijos „nesilaikoma dėl to, kad nėra priimta įstatymo leidybos priemonių, būtinų siekiant užtikrinti Konstitucijos normų įgyvendinimą“²⁶⁰.

Vis dėlto, 1996 m. birželio 20 d. Konstitucijos pataisoje numatydamas blanketinę nuorodą į konstitucinį įstatymą, Seimas tarsi neatsisakė konstitucinių (organinių) įstatymų sąrašo idėjos, bet ryžosi pateikti naują šių įstatymų „sąrašo formavimo“ koncepciją: jau po blanketinio konstitucinio (organinio) įstatymo priėmimo „įrašyti“ šį įstatymą į neegzistuojantį sąrašą. Šis konstitucinis (organinis) įstatymas paprastuoju įstatymu buvo „įrašytas“ į neegzistuojantį konstitucinių įstatymų sąrašą. Jau prieš priimant šį blanketinį konstitucinį įstatymą, tokią netinkamą praktiką (kaip dažnai būna) ėmėsi ginti kai kurie teisininkų bendrijos atstovai, pradėję teigti, jog „Seimas turi galimybę pasirinkti, koku būdu bus sudaromas konstitucinių įstatymų sąrašas: ar patvirtinant išsamų šių įstatymų sąrašą, ar tokį sąra-

²⁵⁹ Jau buvo minėta, kad šis specialus įstatymas, priimtas 1848 m. gruodžio 11 d., išvardijo 10 organinių įstatymų: dėl rinkimų, Valstybės Tarybos, švietimo, spaudos, teisminės santvarkos, ginkluotojų pajėgų ir kt. Žr.: J.-P. CAMBY. 1989. Op. cit. P. 1403.

²⁶⁰ Portugalijos Konstitucijos 283 straipsnis suteikia teisę Prezidentui ir kitiems subjektams kreiptis į Konstitucinį Tribunalą būtent dėl šios priežasties. 1989–1994 metais priimti septyni sprendimai šiuo klausimu. Žr.: Louis FAVOREU. *Konstituciniai teismai*. ALK. 2001, p. 98.

šą formuoti kitu būdu, t. y. svarbiausius santykius reglamentuoti įstatymais, kurie priimami pagal konstituciniams įstatymams priimti nustatytus reikalavimus, ir tokius įstatymus 3/5 Seimo narių balsų dauguma įrašyti į konstitucinių įstatymų sąrašą²⁶¹. Iš šios formuluotės aišku, kad atsirado nuomonė, jog Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalis leidžia dvejopai formuoti konstitucinių įstatymų sąrašą: (i) iš karto vienu aktu *en bloc* ir (ii) po vieną *ad hoc*, įrašant į šį sąrašą.

Taigi norint pateisinti šio konstitucinio įstatymo „įrašymo į konstitucinių įstatymų sąrašą“ būdą, dažnai buvo išsakoma nuomonė, jog priimdamas 1996 m. konstitucinį įstatymą Seimas kartu pasirinko konstitucinių įstatymų sąrašo sudarymo būdą: nesudaryti iš karto išsamaus sąrašo, o laikui bėgant po vieną į sąrašą įtraukti didelės svarbos įstatymą²⁶². Iš pirmo žvilgsnio gali atrodyti, kad toks konstitucinių įstatymų sąrašo („patikrinto gyvenimo ir laiko“) formavimas būtų visai logiškas ir priimtinas. Tokiu būdu konstitucinių įstatymų doktrina Lietuvoje taptų kiek panaši į Didžiosios Britanijos konstitucinius įstatymus, kurie gali taip vadintis tik „išlaikę laiko reikalavimus“. Tačiau toks *ad hoc* „sąrašas“ niekaip neatitinka Konstitucijos 69 straipsnyje suformuluotos *en bloc* sąrašo idėjos. Deja, Seimas ir 2002 metais pakartojė šią netinkamą „įrašymo“ praktiką – priimdamas paprastąjį įstatymą, „įrašė“ blanketinį 2002 m. birželio 20 d. konstitucinį įstatymą į neegzistuojantį konstitucinių įstatymų sąrašą, nors apie tokio veiksmo nekonstitucingumą šio įstatymo priėmimo metu tiesiog „trimitavo“ Seimo opozicija²⁶³.

²⁶¹ Žr.: Lietuvos Respublikos Seimo Teisės departamento išvada dėl „Konstitucinių įstatymų sąrašo įstatymo projekto Nr. P-1446(2)“. 1999 05 20. Žr.: www.lrs.lt. Reikia pasakyti, kad tokia nuomonė iš pradžių vyravo tarp konstitucinės teisės specialistų.

²⁶² Šią nuomonę jau 1997 m. kritikavo P. Vinkleris, teigdamas, jog pagal Konstituciją visų pirma reikia nustatyti sąrašą, o tokia praktika, kai pavieniai įstatymai pagal poreikį įrašomi į sąrašą, jo nenustačius, yra ne Konstitucijos normų realizavimas, o „Konstitucijos pritaikymas pagal situaciją, pagal einamojo momento reikalavimus“. Žr.: P. VINKLERIS. Įvadas į Lietuvos Respublikos konstitucinę teisę. VU TF paskaitų užrašai. 1998. P. 39.

²⁶³ Įdomu pastebėti, kad šio konstitucinio įstatymo „įrašymo“ į sąrašą metu Teisės ir teisėtvarkos komiteto pirmininkas tarsi pasiteisindamas teigė, jog komitetas nusprendė, „kad būtina artimiausiu laiku svarstyti bei priimti įstatymo projektą dėl konstitucinių įstatymų sąrašo patvirtinimo“?! Lietuvos Respublikos Seimo ketvirtosios sesija. Stenogramos. 2002. 144. P. 9–11.

Tačiau jau tuo metu buvo aišku, kad tokiu atveju pati sąrašo nustatymo idėja praranda prasmę. Juk, kaip jau buvo minėta, konstitucinių įstatymų sąrašo (kurį turi patvirtinti Seimas) institutas 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje atsirado kaip blanketinių nuorodų į konstitucinius įstatymus suformulavimo pačiame Konstitucijos tekste *alternatyva*. Todėl Konstitucijos leidėjas numatė, jog tokio sąrašo *en bloc* (vienu aktu) patvirtinimas yra viena iš pirmųjų Seimo pareigų įstatymų leidybos srityje. Jau buvo konstatuota, kad 1996 metų birželio 20 d. blanketinio konstitucinio (organinio) įstatymo Seimui formaliai nebereikėjo „įrašyti“ į konstitucinių įstatymų sąrašą, nes šis įstatymas jau ir taip yra konstitucinis – tiek pagal savo statusą, tiek pagal pavadinimą. Tai, kad šis įstatymas yra „konstitucinis“, numatė ne neegzistuojantis „konstitucinių įstatymų sąrašas“, bet Konstitucijos 47 straipsnio 2 dalies (1996 m. birželio 20 d. redakcijos) blanketinė norma. Tokios Seimo praktikos ydingumą pagaliau „neapsikentęs“ konstatavo ir Lietuvos Konstitucinis Teismas 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime. Čia jis teigė, kad „konstitucinių įstatymų sąrašas tegali būti nustatomas konstituciniu įstatymu“... ir kad „Seimas neturėjo įgaliojimų priimti Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo įrašymo į konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymo“, o toks įrašymas yra fiktyvus ir prieštarauja Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje numatytiems reikalavimams. Analogiškus argumentus galima būtų pateikti ir apie 1996 metų blanketinio konstitucinio įstatymo „įrašymą į konstitucinių įstatymų sąrašą“, kurio konstitucingumas, deja, niekada nebuvo svarstytas. Žinoma, reikia apgailestauti, kad to Konstitucinis Teismas nekonstatavo 2001 m. balandžio 2 d. nutarime; taip gal būtų buvę galima užkirsti kelią 2002 metų „įrašymui“. Tačiau pagirtina yra bent tai, kad Konstitucinis Teismas (*obiter dicta*) pagaliau ryžosi pasakyti, kad „karalius yra nuogas“ (t. y. kad nėra jokio menamo konstitucinių įstatymų sąrašo), ir išsakė savo poziciją nepritari ydingai įstatymo leidėjo praktikai dėl *ad hoc* konstitucinių įstatymų sąrašo formavimo bei pripažino ją prieštaraujančia Konstitucijai. Taigi, priimant 2003 m. kovo 20 d. konstitucinį įstatymą (jau po Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo), pastarasis jau nebebuvo fiktyviai „įrašinėjimas“ į konstitucinių įstatymų sąrašą.

Todėl Seimui taip ir nepatvirtinus *en bloc* konstitucinių (organinių) įstatymų sąrašo, o konstituciniams (organiniams) įstatymams

atsirandant tik įgyvendinant blanketines Konstitucijos pataisų nuostatas, šių įstatymų „sąrašo“ sudarymas tampa nebe įstatymų leidėjo, o teisės mokslo pareiga.

Čia galima pateikti ir kai kurių įstatymų projektų dėl konstitucinių (organinių) įstatymų sąrašo patvirtinimo nuostatas, kuriomis buvo stengiamasi išplėtoti Seimo statuto 168 straipsnyje paminėtas keturias konstitucinių (organinių) įstatymų „rūšis“, kurių problematiškumas buvo minėtas ankstesniuose skyriuose. Visuose projektuose į šį sąrašą buvo įtraukti Konstitucijos 150 straipsnyje paminėti konstituciniai aktai. Mano manymu, šie konstituciniai aktai negalėtų būti įtraukti į konstitucinių įstatymų sąrašą pagal Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalies reikalavimus dėl kelių priežasčių. Pirmą, kaip jau buvo minėta, šie aktai yra steigiamojo pobūdžio, jų nuostatomis buvo priarta tautos referendumu, jie buvo priimti ir Aukščiausiosios Tarybos – Steigiamojo Seimo sprendimu. Tuo tarpu (neegzistuojant sąrašui) norint juos įtraukti į konstitucinių įstatymų sąrašą, dėl šių aktų vėl reikėtų balsuoti Seime: 1) pritariant pačiam sąrašui, bei 2) vėl priimant kiekvieną iš šių įstatymų pusės Seimo narių balsų dauguma. Toks (dvigubas) balsavimas Seime dėl aktų, kurių legitimumas ir konstitucinis statusas kyla iš tautos referendumo, turėtų būti vertinamas neigiamai. Antra, remiantis minėtu Konstitucijos straipsniu, „sąrašinius“ konstitucinius įstatymus galima keisti 3/5 Seimo narių balsų dauguma, o tai nesutampa su Konstitucijos 148 straipsnio 1 dalies nuostata, kad 1991 m. konstitucinio įstatymo nuostatą galima keisti tik ne mažesne kaip 3/4 Lietuvos piliečių, turinčių rinkimų teisę, balsų dauguma. Taip pat tai neatitinka Konstitucijos 150 straipsnio nuostatos, kad jame paminėti konstituciniai aktai yra Lietuvos Respublikos Konstitucijos sudedamoji dalis. Tai reiškia, kad, pvz., 1992 m. birželio 8 d. konstitucinio akto keitimo tvarką reguliuoja Konstitucijos 148 straipsnio 3 dalis, o ne 69 straipsnis. Panašios pastabos galėtų būti išsakytos ir dėl konstitucinių įstatymų sąrašo įstatymo projektų nuostatų, pagal kurias į konstitucinių įstatymų sąrašą yra įtraukiami 1996 m. birželio 20 d. Konstitucijos 47 straipsnio papildymo įstatymas, 1996 m. gruodžio 12 d. Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymas ir Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos įsigaliojimo tvarkos“.

Minėtuose projektuose į konstitucinių įstatymų sąrašą buvo įtraukiami ir įvairūs jau tuo metu galiojantys įstatymai, priimti pagal

paprastųjų įstatymų priėmimo procedūrą. Projektuose buvo išvardijama nuo 11 iki 17 tokių įstatymų, pavyzdžiui, *Konstitucinio Teismo, Teismų, Vyriausybės, Prezidento, Vietos savivaldos*, rinkimų ir kiti. Tačiau šių įstatymų įtraukimas į konstitucinių įstatymų sąrašą taip pat yra problematiškas. Visų pirma šie įstatymai jau yra Seimo priimti, todėl dėl jų vėl reikėtų balsuoti Seime: pirmąkart 3/5 Seimo narių balsų dauguma, pritariant jų įtraukimui į sąrašą *en bloc*, ir antrąkart pusės Seimo narių balsų dauguma balsuojant dėl kiekvieno iš jų atskirai. Tuo tarpu, kaip jau buvo minėta, Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalies *ratio* leidžia teigti, kad konstitucinių įstatymų sąrašas turėjo būti formuojamas iš ketinamų *naujai* priimti įstatymų. Be to, *post factum* formuojant tokį sąrašą iškyla dar viena problema: nėra aišku, ką tokiu atveju reiškia Seimo statuto nuostata „*priimti konstitucinį įstatymą ne mažesne kaip pusės Seimo narių balsų dauguma*“ (apie Seimo narių balsų daugumą, reikalingą konstituciniams įstatymams priimti, jau buvo rašyta)? Ar toks priėmimas turėtų būti tik formalus jau galiojančio įstatymo teksto patvirtinimas, pakeičiant tik įstatymo statusą (kaip buvo Italijoje po naujos Konstitucijos priėmimo); ar tai reikštų, kad šiuo atveju Seimas turėtų ir iš naujo svarstyti tokio įstatymo tekstą, ir galėtų jame daryti pakeitimus? Minėtų projektų rengėjai greičiausiai manė, jog šiuo atveju konkretaus įstatymo teksto iš naujo svarstyti nereikėtų, o jį reikia tiesiog formaliai patvirtinti²⁶⁴. Tačiau sunku būtų įsivaizduoti, kad Seimo nariai, suprasdami, jog pakeitus konkretaus įstatymo statusą keisti jo nuostatas bus daug sunkiau, vis dėlto neatsisakytų galimybės „patobulinti“ tokio įstatymo tekstą. O tai labai pailgintų ir pasunkintų šių įstatymų priėmimą.

Kalbant apie galimą konstitucinių įstatymų sąrašo formavimą dabartiniu metu, reikėtų aptarti, ar nustačius konstitucinių įstatymų sąrašą į jį vėliau būtų galima įtraukti kitus įstatymus? Kokie tai galėtų būti įstatymai – ar tik nauji, ar ir jau šiuo metu galiojantys (paprastieji)? Atsakymą į šiuos klausimus iš dalies galima rasti Seimo statuto 168 straipsnyje, teigiančiame, jog „*į šį sąrašą gali būti įrašyti ir jau priimti įstatymai, jeigu Seimas padarys išvadą, kad jie tokie pa-*

²⁶⁴ Nors 1996 06 17 d. projekto 300(6) 4 straipsnio 3 dalyje teigiama, kad jei dėl tokio įstatymo „*iki balsavimo dėl jo Seime gaunama raštu esminių pastabų bei pataisų, Seime atnaujinama tokio įstatymo priėmimo procedūra, kuri pradeda nuo antrojo svarstymo stadijos*“.

gal savo turinį ir svarbą“. Tačiau kokia tuomet galėtų būti šio „įrašymo“ procedūra, jei nei Konstitucijos 69 straipsnis, nei Seimo statutas to nenumato? Manychiau, kad šiuo atveju Seimas, remdamasis Konstitucijos 69 straipsnio *ratio*, galėtų (tiksliau, būtų galėjęs) ne mažesne kaip 3/5 savo narių balsų dauguma priimti *konstitucinių įstatymų* dėl konkretaus įstatymo įtraukimo į jau galiojantį sąrašą²⁶⁵.

Įdomią mintį šiuo klausimu galima rasti „*Lietuvos konstitucinės teisės įvade*“. Autorės rašo, jog dabar galiojanti Seimo statuto 168 straipsnio 2 dalies norma leidžia bet koki paprastąjį įstatymą „įrašyti į konstitucinių įstatymų sąrašą“. Tačiau toliau autorės teigia, jog tokiu atveju pasikeistų tik tokių įstatymų keitimo tvarka, „*tuo tarpu šių įstatymų galia nesikeistų*“²⁶⁶. Nėra visiškai aišku, ką reiškia minėtas teiginys „šių įstatymų galia“, bet galima būtų spėti, jog autorės mano, kad įtraukus paprastuosius įstatymus į konstitucinių įstatymų sąrašą, jie ir toliau liktų *paprastieji* (o ne *konstituciniai*) įstatymai, pasikeistų tik jų keitimo tvarka?! Manychiau, kad sunku būtų sutikti su tokiu interpretavimu. Tokiu atveju turėtume neaiškos prigimties teisės aktus: pagal pavadinimą – paprastuosius įstatymus, tačiau įtrauktus į konstitucinių įstatymų sąrašą. Ši painiava Lietuvos konstitucinės teisės moksle tik patvirtina mintį, kad Konstitucijos leidėjas, formuluodamas 69 straipsnio 3 dalį, įstatymų leidėją įpareigojo visų pirma apsispręsti ir iškart po 1992 m. Konstitucijos priėmimo nustatyti konstitucinių įstatymų sąrašą, o ne formuoti šį sąrašą iš jau priimtų paprastųjų įstatymų, kaip tai numatyta Seimo statute.

Šiame kontekste įdomus yra jau minėtas Portugalijos pavyzdys – Portugalijos Konstitucinis Tribunolas gali reaguoti į įstatymų leidėjo Konstitucijos normų neįgyvendinimą ir taip savotiškai „priversti“ įstatymų leidėją taikyti Konstitucijos nuostatas. Pritaikius šį pavyzdį Lietuvoje, Konstitucinis Teismas turėtų teisę Seimą „įpareigoti“ įgyvendinti Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalį ir nustatyti konstitucinių įstatymų sąrašą. Bet vėlgi, žinant šios Konstitucijos nuostatos ydingumą, ar Konstitucinis Teismas būtų ryžęsis tokiam žingsniui, net ir turėdamas tam konstitucinį pagrindą? Vargu...

²⁶⁵ Tokiu atveju šis Seimo aktas gali būti traktuojamas panašiai kaip jau minėti Italijos „konversiniai“ įstatymai. Tačiau tokia taisyklė negali būti taikoma tuo atveju, jei konstitucinių įstatymų sąrašo nėra.

²⁶⁶ E. VAITIEKIENĖ, S. VIDRINSKAITĖ. Op. cit. P. 48.

Taigi šiame skyriuje aptarėme, jog šiuo metu yra neįgyvendinta turbūt vienintelė 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos blanketinė nuoroda – Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalies nuostata dėl konstitucinių įstatymų sąrašo nustatymo. Seimas, šiuo metu norėdamas suformuoti konstitucinių įstatymų sąrašą, susidurtų su įvairiomis teisinėmis ir politinėmis problemomis, kurios smarkiai apribotų tokį Lietuvos įstatymų leidėjo pasiryžimą.

Konstitucinių (organinių) įstatymų sąrašo institutas 1992 m. Konstitucijoje atsirado kaip blanketinių nuorodų į konstitucinių įstatymų priėmimą suformulavimo pačiame Konstitucijos tekste alternatyva, – konstitucinių įstatymų sąrašo nustatymą perduodant iš steigiamosios valdžios į „organinio įstatymų leidėjo“ (vartojant prancūzų terminologiją) rankas. Taip atsitiko dėl to, kad Konstitucijos rengėjai jos rengimo metu nesutarė, kuriems įstatymams reikėtų suteikti konstitucinių įstatymų statusą. Be to, iš dalies tai lėmė ir Konstitucijos galutinis „kompromisinis“ (šiuo atveju 69 straipsnio) tekstas. Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje suformuluotą nuorodą į konstitucinių įstatymų sąrašo nustatymą galima vertinti kaip tam tikrą Konstitucijos *defektą*. Gaila, bet 1992 m. pabaigoje išrinktas Seimas taip ir neįgyvendino savo konstitucinės pareigos, nepatvirtino konstitucinių įstatymų sąrašo, ir taip šio konstitucinio *defekto* nepasistengė ištaisyti²⁶⁷. Vargu ar tai bus padaryta ir ateityje. Šiuo metu konstituciniai įstatymai Lietuvos teisinėje sistemoje yra priimami įgyvendinant Konstitucijos pataisos blanketinę nuorodą ir „apeinant“ Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje numatytą šių įstatymų sąrašo nustatymo reikavimą. Kitaip tariant, Seimas po 1996 m. birželio 20 d. Konstitucijos pataisos ir blanketinio konstitucinio įstatymo priėmimo kaip ir atsakė konstitucinių įstatymų sąrašo *en bloc* idėjos, o tokiai praktikai ir *blanketinių konstitucinių (organinių) įstatymų* atsiradimui (tam tikra prasme „apeinant“ Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalies nuostatą) pritarė ir Konstitucinis Teismas (žr.: 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas).

²⁶⁷ Pvz., Egidijus Šileikis tokius Seimo veiksmus, kai yra neįgyvendinama Konstitucijos blanketinė nuostata, vadina skatinančiais „*tam tikrą teisinį nihilizmą*“, o Seimo galimybę kad ir pavėluotai nustatyti konstitucinių įstatymų sąrašą – „fikcija“. Žr.: *Alternatyvi konstitucinė teisė*. P. 351.

Jei ateityje bus priimta ir daugiau *blanketinių konstitucinių (organinių) įstatymų*, įgyvendinant Konstitucijos pataisos blanketinę nuorodą, jų taip pat nereikės įtraukti į jokių konstitucinių įstatymų sąrašą. Todėl Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje suformuluotas konstitucinių (organinių) įstatymų sąrašo fenomenas greičiausiai taip ir liks *lettre morte*²⁶⁸.

²⁶⁸ Nežiūrint į kai kurių konstitucinės teisės mokslo atstovų nuostatą, kad Seimas vis dar galėtų ir turėtų nustatyti konstitucinių įstatymų *en bloc* („papunkčiui suformuluotą“) sąrašą. Žr.: Egidijus ŠILEIKIS. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Teisinės informacijos centras, Vilnius. P. 588 (75 išvada).

Išvados

Visų pirma reikia konstatuoti, kad Lietuvos konstitucinių įstatymų institutas, numatytas Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje, yra teisinė novena, nes toks institutas Lietuvos teisinėje sistemoje niekada anksčiau neegzistavo. Jis turi būti traktuojamas taip pat kaip Prancūzijos (V Respublikos), Ispanijos, Portugalijos ir kitų valstybių organinių įstatymų institutas. Jei Konstitucijos leidėjas šiuos įstatymus būtų pavadinęs „organiniais įstatymais“, galima manyti, jog būtų buvę galima išvengti kai kurių šių įstatymų sampratos ir teisinio statuso neaiškumų. Kitaip tariant, pats šių įstatymų pavadinimas „konstituciniais“ tarsi preziūuoja jų aukštesnę vietą teisinėje sistemoje kitų įstatymų atžvilgiu, o kadangi konstituciniai įstatymai yra tik „įstatymai“ ir jų konstitucingumą gali tikrinti Konstitucinis Teismas, gali susidaryti tokia situacija, kai *konstitucinis įstatymas* yra *nekonstitucingas* arba *antikonstitucinis*.

1992 m. Konstitucijos tekste buvo atsisakyta „prancūziškojo“ konstitucinių (organinių) įstatymų kaip *blanketinių* sampratos pateikimo (kaip buvo bandyta padaryti Parlamentinės Konstitucijos rengimo komisijos projekte), o suformuluota originali „*sąrašinių*“ konstitucinių įstatymų samprata.

Negalima vienareikšmiškai pasakyti, ar konstituciniai (organiniai) įstatymai yra būtinas konkrečios valstybės teisinės sistemos elementas. Aišku tik viena, kad 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos leidėjas, numatydamas konstitucinių (organinių) įstatymų institutą, Lietuvos teisinę sistemą padarė sudėtingesnę. Praėjus daugiau nei 10 metų po 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos priėmimo, konstitucinių (organinių) įstatymų instituto samprata nei politikų, nei teisininkų negali būti vertinama kaip visiškai aiški.

Kolega iš Škotijos kartą paklausė: „Kam jums reikia konstitucinių įstatymų, jei turite (rašytinę) Konstituciją?“ Būtų sunku rasti pakankamai argumentų įtikinti britų, vokiečių ar danų teisininkus ir politikus, kad jiems būtina steigti konstitucinių (organinių) įstatymų institutą jų teisinėse sistemose. Tačiau įvairių valstybių politinė istorija rodo, kad kai kurios šalys po II pasaulinio karo Prancūzijos pavyzdžiu įsteigė organinių įstatymų institutą savo teisinėse sistemose, norėdamos įtvirtinti naują valdymo formą, prancūzišku terminu vadi-

namą „*parlementarisme rationalisé*“. Šis teisės šaltinis taip pat populiarus tapo ir kai kuriose Centrinės ir Rytų Europos šalyse, po devintojo dešimtmečio politinių pokyčių priimant naujas konstitucijas. Tai rodo, jog šios valstybės konstitucinius (organinius) įstatymus traktuoja kaip tinkamą teisinį instrumentą teisinės sistemos stabilumui ir konstituciniam valdžių balansui užtikrinti.

Konstitucinių (organinių) įstatymų institutas Lietuvoje yra „racionalizuoto parlamentarizmo“ elementas, kuris riboja parlamento galias teisminės ir vykdomosios valdžių naudai. Tam tikra prasme tai – pusiau prezidentinės valdymo formos atributas, nes klasikinės parlamentinės valdymo formos valstybės tokio instituto, ribojančio parlamento diskreciją įstatymų leidybos srityje, neturi. Tačiau Lietuvoje šis institutas (nors ir konstitucionalizuotas) nėra plačiai išplėtotas, visų pirma dėl ydingo konstitucinių (organinių) įstatymų *sąrašo* nustatymo mechanizmo.

Viena vertus, konstitucinių (organinių) įstatymų instituto atsiradimas 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje galėtų būti suprantamas kaip tam tikros pastangos sukurti kuo didesnę teisinę ir politinę sistemos stabilumą. Kita vertus, šio instituto įtvirtinimo būdas (Konstitucijos 69 straipsniu Seimui pavedant nustatyti šių įstatymų sąrašą) laikytinas tam tikru Konstitucijos teksto *defektu*, nes Lietuvos įstatymų leidėjas nebuvo (ir nėra) linkęs nustatyti konstitucinių įstatymų sąrašo jau vien dėl to, kad toks sąrašas apribotų Seimo (jo politinės daugumos) diskreciją įstatymų leidybos srityje. Tam tikras šių įstatymų statuso nenuoseklumas įtvirtintas ir Konstitucijos 72 straipsnio 2 dalyje, pagal kurią Seimas gali įveikti Prezidento veto dėl konstitucinių įstatymų tokia pat dauguma, kuri reikalinga ir jiems priimti. Konstitucinių įstatymų sąrašo nustatymo diskrecijos perdavimas Seimui, o ne nustatymas pačiame Konstitucijos tekste turėtų būti vertinamas kaip dviejų Konstitucijos projektų *kompromisas*, nepriešus prie bendros išvados dėl konstitucinių įstatymų instituto būtinumo ir jais reguliuojamų visuomeninių santykių srities.

Seimas, priimdamas 1996 m. birželio 20 d. Konstitucijos pataisą ir tos pačios dienos blanketinį konstitucinį įstatymą „apėjo“ Konstitucijos reikalavimą nustatyti konstitucinių įstatymų sąrašą, kuris buvo įstūmęs Seimą į tam tikrą aklavietę dėl konstitucinių įstatymų priėmimo galimybės, ir taip atsisakė „*sąrašinių*“ konstitucinių įstatymų sampratos. Konstitucinis Teismas savo 2001 m. balandžio

2 d. ir vėlesniuose nutarimuose akceptavo tokią konstitucinių įstatymų priėmimo procedūrą. Remiantis tuo, sąlygiškai galima būtų skirti tris istorines konstitucinių įstatymų sampratas II Lietuvos Respublikoje:

- pirmasis (steigiamasis): 1990 03 11 – 1992 10 25 (nuo Nepriklausomybės atkūrimo iki Konstitucijos priėmimo);
- antrasis („sąrašinis“): 1992 10 25 – 1996 06 20 (nuo Konstitucijos priėmimo iki 1996 m. birželio 20 d. Konstitucijos pataisos ir blanketinio konstitucinio įstatymo priėmimo);
- trečiasis (blanketinis): nuo 1996 m. birželio 20 d. blanketinio konstitucinio įstatymo priėmimo iki dabar.

Šiuo metu Lietuvos teisinėje sistemoje pagrindinis skirtumas, skiriantis 2003 m. kovo 20 d. konstitucinį įstatymą nuo paprastųjų įstatymų, yra atsiradęs ne tik dėl skirtingos jo reguliavimo sferos (apibrėžtos Konstitucijos 47 straipsnio 3 dalyje), bet ir dėl jo skirtingos priėmimo ir keitimo procedūros. Šios procedūros skirtumai visų pirma yra numatyti Konstitucijoje: Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje (jų priėmimas ir keitimas) ir Konstitucijos 72 straipsnio 2 dalyje (Prezidento veto dėl šių įstatymų įveikimas), taip pat bandyta juos detalizuoti Seimo statute (170 straipsnis – konstitucinių įstatymų svarstymas Seimo posėdyje).

2003 m. kovo 20 d. blanketinio konstitucinio įstatymo (ir kitų galimų Konstitucijos pataisų dėka atsirasiančių konstitucinių įstatymų) statusas teisės aktų hierarchijoje galėtų būti tapatinamas su Prancūzijos organiniais įstatymais. Vadinas, jie neturėtų būti traktuojami kaip užimantys hierarchiškai „aukštesnę“ vietą paprastųjų įstatymų atžvilgiu Lietuvos teisinėje sistemoje *per se*.

Lietuvos konstituciniai (organiniai) įstatymai yra *legislatyvinio*, o ne *steigiamojo* pobūdžio teisės aktai, todėl Konstitucinis Teismas turi teisę tikrinti jų konstitucingumą tiesiog plečiamai interpretuodamas Konstitucijos 105 straipsnio 1 dalies terminą „įstatymai“. Tačiau abejotina, ar šiuo metu Konstitucinio Teismo diskrecija apima paprastųjų įstatymų atitikties konstituciniams (organiniams) įstatymams kontrolę, kaip Konstitucinis Teismas konstatavo 2001 m. balandžio 2 d. nutarime. Paprastųjų įstatymų nuostatoms prieštaraujant konstitucinio (organinio) įstatymo nuostatoms, visų pirma turėtų būti keliamas klausimas, ar paprastojo įstatymo reguliavimo ribos neįsiterpė į Konstitucijos priskirtos konstitucinio (organinio) įstatymo

reguliavimo sritį. Pastaruoju atveju turėtų būti sprendžiama, ar paprastas įstatymas atitinka Konstituciją (o ne konstitucinį įstatymą).

Tikiuosi, kad ši studija bus konstitucinių (organinių) įstatymų instituto nagrinėjimo pradžia ir atskaitos taškas. Šių įstatymų atsiradimo priežastys ir tikslai, reguliavimo sritis, priėmimo ir keitimo procedūra, teisinis statusas kitų teisės normų atžvilgiu, jų turinys bei konstitucinės priežiūros problemos turėtų tapti vienu iš Lietuvos teisės mokslo tyrimo objektų, atsižvelgiant į galbūt pasikeitusias teises ir politines realijas.

Pabaigoje norėčiau suformuluoti keletą **pasiūlymų Lietuvos įstatymų leidėjui**:

1.

Siūloma apsvarstyti galimybę pakeisti Konstitucijos 105 straipsnį suteikiant teisę Konstituciniam Teismui vykdyti išankstinę privalomą Konstitucijos pataisų ir konstitucinių (organinių) įstatymų kontrolę.

2.

Siūloma padaryti šiuos Seimo statuto nuostatų, susijusių su konstitucinių įstatymų institutu, pakeitimus ir papildymus:

- 1) Statuto 26 skirsnyje atskirti Konstitucijos pataisų ir konstitucinių įstatymų pateikimo, svarstymo ir priėmimo procedūrą;
- 2) Statuto 168 straipsnyje atsisakyti bet kokių nuostatų, neatitinkančių Konstitucijos 69 ir 76 straipsnių, kuriomis stengiamasi apibrėžti konstitucinių įstatymų sampratą; Statuto 181(2) straipsnio 1 dalyje atsisakyti nuostatos, jog Konstitucinis Teismas nutarimu gali konstatuoti, kad „įstatymas prieštarauja ... konstituciniam įstatymui“ (kaip neatitinkančios Konstitucijos 105 straipsnio).
- 3) Atsižvelgiant į Prancūzijos Nacionalinės Asamblėjos Reglamento 127 straipsnio nuostatas, galima būtų papildyti Seimo statutą, į jį įrašant, kad paprastųjų įstatymų projektų nuostatose negali būti formuluočių, reguliuojančių konstitucinių įstatymų reguliavimo sritį ir atvirkščiai – konstitucinių įstatymų projektų tekstuose neturėtų būti nuostatų, peržengiančių konstitucionalizuotos blanketinių konstituci-

nių (organinių) įstatymų reguliavimo srities ribas. Kitaip tariant, konstitucinių įstatymų rengėjai, formuluodami konstitucinio įstatymo projekto tekstą, turėtų būti labai tikslūs, kad šio projekto nuostatos tiksliai atitiktų reguliavimo ribas, konstituciniams įstatymams priskirtas Konstitucijos. Siūlyčiau taip pat Statute nustatyti ilgesnį konstitucinio įstatymo projekto pataisų ir papildymų „apmąstymo“ terminą nei 24 valandos, numatytos paprastųjų įstatymų projektams; padidinti pritariančių Seimo narių skaičių, reikalingą norint teikti pataisas šio įstatymo priėmimo metu, vietoj dabar numatyto ne mažiau kaip 1/5 parlamentarų skaičiaus, kuris taikomas tiek paprastųjų, tiek konstitucinių įstatymų priėmimui (arba net visai uždrausti konstitucinio įstatymo priėmimo metu teikti kokias nors pataisas);

- 4) Statuto 167 straipsnyje numatyti, kad Prezidentui *vetavus* įstatymą visų pirma balsuojama, ar pritarti Prezidento pataisoms, nes galima būtų suabejoti, ar dabartinė Statuto nuostata, teigianti, kad pirmiausia reikia balsuoti dėl Seimo priimto įstatymo redakcijos, atitinka Konstitucijos 72 straipsnio 2 dalies nuostatas.

3.

Kadangi Seimas neįgyvendino Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje suformuluotos vienos iš konstitucinių įstatymų priėmimo sąlygos – nenustatė jų sąrašo, todėl blanketinių konstitucinių įstatymų priėmimo procedūrai siūlau nustatyti reikalingą ne mažesnę kaip 3/5 visų Seimo narių balsų daugumą, (ne pusės Seimo narių balsų daugumą, kaip teigė Konstitucinis Teismas 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime), ir šią nuostatą numatyti Seimo statute.

Summary

Introduction

One of aims of this *l'œuvre* is to provoke an analytic discussion among members of legal community in Lithuania. 50 years of soviet occupation have changed a legal *mentalité* of our country, where lawyer have been understood as a formal applicator of law with role of modest civil servant. Therefore, only some analytic legal literature has appeared in the country in comparing with other social sciences. Main methods applied here are comparative, historical, linguistic and formal logical. What concerns comparative approach here – it can be considered as „*surface level research*“, for this research is made relying on similar (so called *civil*) legal systems: French, Italian, Spanish, Austrian, Check, Russian etc. In the end of this book author gives some proposals for Lithuanian legal science and legislator, what concerns the concept of constitutional (organic) laws.

I. General part

In 1992 referendum Lithuanian nation adopted a new Constitution. One of the novelties of this Constitution is that in the first time in Lithuanian legal history it was introduced a provision concerning *constitutional (organic) laws*²⁶⁹. Art. 69(3) requires specific adoption procedure of *constitutional laws*, but main problem is that the Constitution does not describe, which laws should be passed as „constitutional“ (organic) and refers to certain *list*, which should be adopted by legislator²⁷⁰. Practice in different countries concerning institute of *organic laws* is that main source of their legitimation is provided in

²⁶⁹ *Expressis verbis* translation of the provision of the Art. 69(3) should be „constitutional laws“ (Lith. „konstituciniai įstatymai“), here sometimes author uses a term of „organic laws“ (for it better conforms to terminology of French „*lois organiques*“, which are the origin of this kind of legislative instruments), especially, when he is talking about this kind of legal instruments in general.

²⁷⁰ **Article 69(3).** *Constitutional laws shall be adopted if more than half of all members of the Seimas (Parliament) vote in the affirmative. Constitutional laws shall be amended by at least by 3/5 majority vote of MPs. The Seimas shall adopt a list of constitutional laws by 3/5 majority vote of MPs.*

the text of the Constitution itself (by reference to *organic* laws). Therefore, the reference to the „Parliament made“ *list* of organic laws can be considered as certain gap in coherence and consistency of the text of Lithuanian Constitution. Lithuanian legislator during more than 10 years after adoption of the Constitution has not passed this list, and said constitutional provision is probably the only one still not applied provision, concerning constitutional „duty“ of Lithuanian Parliament. Main purpose of this book is (through comparative research) to start in developing concept of constitutional (organic) laws in Lithuania and to help the legislator in finding an appropriate procedure for adoption of constitutional (organic) laws.

In this work author also gives an analysis of modern concept of *sources of law* as such and *hierarchy of legal instruments* – in order to form an appropriate legal/scientific environment for study of phenomena of constitutional (organic) laws.

II. Organic laws in foreign legal systems

Main statement of this chapter is that country of origin of the phenomena of organic laws is France. This phenomenon was developed especially in the Vth Republic. Author says that qualified majority for adoption of organic laws is the only common element of this institute in different countries. On the other hand, it is not possible to define a common organic field of their regulation (*domain*), for – this *domain* differs from country to country. Their place in the hierarchy of legal instruments in different countries is also a controversial question. In Spain, for instance, their legal status is equal to ordinary laws, but in Italy they have „higher“ legal status than ordinary laws. In very general terms – legal status of organic laws stays in between of Constitution and ordinary laws and has a *specific* character. Author also says that content of organic laws has some specific features: normally, it can not hold a reference to new (ordinary) laws for the application of organic law; references to governmental decree in the text of organic laws are rare as well. As a rule, organic law is a subject to control of constitutionality by ordinary or constitutional courts in different countries. In the end of this chapter it is said, that organic laws can be an appropriate tool in protecting legal and political stability of the country and can serve for better quality of legislation.

III. Constitutional (organic) laws in Lithuania

In the beginning of this chapter author tries to distinguish constitutional acts of 1991 and 1992, which have been adopted as acts of *constituent power* and constitutional (organic) laws adopted by the Parliament using article 69(3) of the Constitution. Main source of the confusion in assessing these laws rests in the fact that legal acts with different legal status have the same title „*konstitucinių įstatymų*“ in Lithuania (e. g. *constitutional law* „On the Lithuanian State“ of February 11, 1991 and *constitutional law* of March 20, 2003). Author suggests that legal science in Lithuania has to distinguish between them in using different terminology: (1) by granting a term of „constitutional acts“ (konstituciniai aktai) to constituent legal acts of 1991 and 1992; (2) and by calling „constitutional laws“ (konstituciniai įstatymai), those legal instruments, which have been (and will be) adopted according to the procedure of article 69(3) of the Constitution.

After the short introduction to certain historical aspects of Lithuanian Constitution of 1992, author tries to find origins of concept of constitutional (organic) laws, established by this Constitution. Author says that according to the *ratio* of article 69(3)-C, adoption of the list of constitutional (organic) laws have had to be the first duty of Lithuanian legislator. While Lithuanian Parliament had not fulfilled this duty during first days of its existence (in 1992–1993), now, after more than 10 years after adoption of the Constitution, there is no much hope, that this list could still be adopted. One of the reasons, why Lithuanian Parliament had not adopted the list of constitutional (organic) laws is that such a list could limit its legislative discretion in the matters stated by the list. Author thinks that future constitutional (organic) laws can „appear“ in the legal system of Lithuania only through Amendments of the Constitution (as it was happened in March 20, 2003).

In this chapter author also talks about problems of adoption procedure and content of constitutional (organic) laws (of June 20, 1996; June 20, 2002; March 20, 2003) and other possible constitutional (organic) laws. Author shares opinion that constitutional (organic) laws, mentioned above, are the subject of constitutional control by Lithuanian Constitutional court, even if it does not explicitly mentioned in the text of Constitution.

Conclusions

The book ends with some conclusions:

- Stability of legal-political system and quasi-presidential form of government are main reasons, why phenomena of constitutional (organic) laws have appeared in article 69(3) of Lithuanian Constitution;
- Lithuanian constitutional (organic) laws are legislative, but not constituent legal acts. They have similar legal status with French *lois organiques*;
- Fact of not providing the list of constitutional (organic) laws in the text of Constitution, and granting this right to Lithuanian legislator can be understood as certain inconsistency and legal gap in the text of Lithuanian Constitution;
- Lithuanian legislator has not approved this list, for it could limit its legislative discretion;
- Main difference between ordinary and constitutional (organic) laws in Lithuania rests in different domain of their regulation and in different adoption procedure;
- Difference of legal status between ordinary laws and e.g. *constitutional law of March 20, 2003* does not need to be treated as hierarchical (as it is in the Kelsenian structure between law (statute) and governmental decree);
- Lithuanian Constitutional court can control the constitutionality of constitutional (organic) laws, using „wide“ method of interpretation of the term of „laws“ of the article 105(1) of Constitution²⁷¹;
- There is no clear *domain* of possible Lithuanian constitutional (organic) laws. This domain depends on fact, – which political and social questions should be treated as „important“ by appropriate political majority;
- *Adoption procedure* of future constitutional (organic) laws should be – voting in the Parliament by 3/5 qualified majority and do not need to be „included“ in to (not existing) list of constitutional laws.

²⁷¹ **Article 105 (1).** *The Constitutional court shall consider and adopt decisions concerning the conformity of laws of the Republic of Lithuania /.../ with the Constitution of the Republic of Lithuania.*

Literatūros sąrašas

1. BERMAN H. J. *Teisė ir revoliucija*. ALK. Pradai, 1999.
2. DAPŠYS A., RAGAUSKAS P. *Lietuvos teisėkūros būklė ir perspektyvos* // Teisės problemos, 2000. Nr. 2. P. 31–54.
3. DICEY A.V. *Konstitucinės teisės studijų įvadas*. Eugrimas. Vilnius, 1998.
4. GLENDON M.A., GORDON M.W., OSAKWE C. *Vakarų teisės tradicijos*. Pradai. ALK, 1993.
5. HART H.L.A. *Teisės samprata*. Pradai. Vilnius, 1997.
6. HAYEK Friedrich A. *Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė*. I. *Taisyklės ir tvarka*. Eugrimas. ALK, 1998.
7. FAVOREU L. *Konstituciniai teismai*. ALK. Vilnius, 2001.
8. JOČIENĖ D. Europos žmogaus teisių konvencijos taikymas užsienio valstybių ir Lietuvos Respublikos teisėje. Eugrimas, 2000.
9. KELSEN H. *Grynoji teisės teorija*. ALK. Eugrimas, 2002.
10. LANDSBERGIS V. *Sunki laisvė. 1991 m. ruduo – 1992 m. ruduo. Statom valstybė*. I knyga. Vaga, 2000.
11. MAKSIMAITIS M. *Užsienio teisės istorija*. Justitia. Vilnius, 2002.
12. MIKELĖNAS V. *Sutarčių teisė*. Justitia. Vilnius, 1996.
13. MIKELĖNIENĖ D., MIKELĖNAS V. *Teismo procesas: teisės aiškinimo ir taikymo aspektai*. Justitia. Vilnius, 1999.
14. MOTULAITĖ V., VENSKEVIČIUS S., GUDAVIČIUS E. *Lietuvos Seimas*. Kultūra. Vilnius, 1996.
15. PRAPIESTIS J., ŽILYS J. *Kelias į Lietuvos Respublikos Konstituciją* // Lietuvos Aidas, 1992 10 21. P. 5–6.
16. PUTNAM R.D. *Kad demokratija veiktų. Pilietinės tradicijos šiuolaikinėje Italijoje*. ALK. Vilnius, 2001.

17. RADŽVILAS V. *Konstitucinių žaidimų kaina* // Lietuvos rytas. 1992 06 16. Nr. 116. P. 10.
18. RÖMERIS M. *Suverenitetas*. Pradai. Vilnius, 1995.
19. RÖMERIS M. *Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose*. VDU Teisių fakulteto leidinys, Kaunas. 1931.
20. RÖMERIS M. *Valstybė*. 1 tomas. Kaunas, 1934.
21. SABINE G.H., THORSON T.L. *Politinių teorijų istorija*. Pradai. Vilnius, 1995.
22. STAČIOKAS S. *Kokia bus Lietuva – spręs Lietuvos žmonės* // Tiesa. 1991 m. vasario 8 d. Nr. 26. P. 2.
23. ŠILEIKIS E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Teisinės informacijos centras. Vilnius, 2003.
24. ŠILEIKIS E. *Konstitucinių įstatymų fenomenas* // Justitia, 2001 m. Nr. 4–5. P. 21–23; *Lietuvos Respublikos Konstitucijos projektas* // Lietuvos Aidas, 1992 05 01.
25. ŠILEIKIS E. *Seimo nario teisinė padėtis*. Vilnius, 1996.
26. VADAPALAS V., JARUKAITIS I. *Tarptautinės humanitarinės teisės įgyvendinimas Lietuvos Respublikoje*. Eugrimas, 2000.
27. VAIŠVILA A. *Teisės teorija*. Justitia. Vilnius, 2000.
28. VAITIEKIENĖ E., VIDRINSKAITĖ S. *Lietuvos Konstitucinės teisės įvadas*. Justitia. Vilnius, 2001.
29. VANSEVIČIUS S. *Valstybės ir teisės teorija*. Justitia. Vilnius, 2000.
30. VINKLERIS P. *Lietuvos Respublikos Prezidento statusas ir įgaliojimai*. Teisinės informacijos centras, 2002.
31. VINKLERIS P. *Konstitucinės priežiūros elitinės koncepcijos ir žinybinio priklausymo ribų problema Lietuvoje* // Justitia, 1999 m. Nr. 5/6 ir 2000 m. Nr. 1.
32. ZWEIGERT K., KÖTZ H. *Lyginamosios teisės įvadas*. Eugrimas, 2001.

33. ŽILYS J. *Teisės aktų konstitucingumo problema rengiant Lietuvos Respublikos Konstituciją*. Lietuvos Teisės Akademija, 2000.
34. *Aukščiausiosios Tarybos konstitucinių problemų derinimo grupės 1992 m. liepos 30 d. protokolai*. Žin., 1992, Nr. 24-708.
35. *Konstitucijos koncepcijos metmenys* // Lietuvos Aidas, 1991 05 10. P. 4–5.
36. L. WYMANO ir B. JOHNSONO *Konstitucijos projektas* // Atgimimas, 1991 m. birželio 20–27 d. Nr. 26. P. 5–8.
37. *Konstitucijos projektas* // Lietuvos aidas, 1992 02 25. P. 4–5.
38. *Konstitucinių įstatymų sąrašo įstatymo projektai*. Žr. 1996 06 17 d. projektas Nr. 300(3), 1998 11 16 d. projektas Nr. P-1446, 1999 05 20 d. projektas Nr. P-1446(2).
39. *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vadovėlis. LTU. Vilnius, 2001.
40. *Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras*. 2 dalis. Parengė dr. K. JOVAIŠAS. Teisės institutas. Vilnius, 2002.
41. *Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos /pirmojo šaukimo/ penktoji sesija. Stenogramos*. P. 58. Lietuvos Respublikos Seimo leidykla. Vilnius, 1995. P. 176–221.
42. *Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos /pirmojo šaukimo/ antroji sesija. Stenogramos*. 25. Lietuvos Respublikos Seimo leidykla. Vilnius, 1993. P. 444–459.
43. *Pokalbis su VU docentu Stasiu Stačioku* // Justitia, 1991. Nr. 2(13).
44. *Sąjūdžio koalicijos „Už demokratinę Lietuvą“ Konstitucijos projektas* // Lietuvos aidas. 1992 05 14. P. 5–7.
45. *Santaros „Už demokratinę Lietuvą“ Konstitucijos projektas* // Lietuvos aidas. 1992 09 11. P. 5–7.
46. *Seimo posėdžių stenogramos* // Lietuvos Respublikos Seimo antroji sesija. 1993 m. kovo 16 d. 35. P. 27–28.
47. *Seimo posėdžių stenogramos* // 1993 m. spalio 12 d. 19 posėdis. P. 12.

48. Valstybės ir teisės teorija. Atsak. red. prof. S. VANSEVIČIUS. Vilnius, 1989.
49. ALDER J. *Constitutional and administrative law*. Macmilan. Hong Kong, 1994.
50. AMIEL H. *Les lois organiques* // Revue du droit public (RDP). LGDJ, 1984 (2).
51. de BECHILLON D. *Hiérarchie des normes et hiérarchie des fonctions normatives de l'état*. Economica, 1996.
52. BELL J. *Comparative law and legal theory* // Rechtstheorie. Berlin, 1994.
53. BELL J. *French Constitutional law*. Clarendon Press. Oxford, 1992. P. 57–89.
54. BERARDO J.-P. *Les lois organiques dans l'ordonnement constitutionnel français*; in *Mélanges Crisafulli Vezio*. Tome 2. Padova: Cedam, 1985. P. 71–118.
55. BERGEL J. -L. *Théorie générale du droit*. 3e édition. Dalloz, 1999. P. 50–66.
56. BERRAMDANE A. *La loi organique et l'équilibre constitutionnel* // RDP. LGDJ, 1993(3). P. 717–786.
57. BON P., MODERNE F., RODRIGUEZ Y. *La justice constitutionnelle en Espagne*. Economica, 1984. P. 73–105; 213–219.
58. BURDEAU G., HAMON F., TROPER M. *Manuel. Droit Constitutionnel*. 22e édition. LGDJ, 1991. P. 52–57.
59. CAMBY J.-P. *La loi organique dans la Constitution de 1958* // RDP, 1989(5).
60. CAMBY J.-P. *Quarante ans de lois organiques* // RDP, 1998(5/6), p. 1686–1698. 1984, 46–73.
61. CARBONNIER J. *Droit civil. Introduction*. PUF, 1994. P. 168–170.
62. COTERELL R. *The Politics of Jurisprudence*. Butterworths. London and Edinburgh. 1989, reprinted 1992 and 1994.

63. DESLANDERS M. *Histoire constitutionnelle de la France*. Sirey, 1932.
64. DUBOURG-LAVROFF S., PANTELIS A. *Les décisions essentielles du Conseil Constitutionnel. Des origines à nos jours*. Harmattan, 1994.
65. DURKHEIM E. *De la division du travail social*. 8me édition. PUF, 1967.
66. GENEVOIS B. *La jurisprudence du Conseil Constitutionnel. Principes directeurs*. S.T.H. Paris, 1988. P. 22–27; 152–158.
67. HAURIOU A., GICQUEL J., GELARD P. 6e édition. *Droit constitutionnel et Institutions politiques*. Montchrestien, 1975. P. 321–327.
68. Van HOECKE M., WARRINGTON M. *Legal cultures, legal paradigms and legal doctrine: towards a new model for comparative law* // *International and comparative law quarterly*. Vol. 47, 1996.
69. FERNANDEZ-RODRIGUEZ T.-R. *Las leys organicas y el bloque de la constitucionalidad*. Civitas, 1981.
70. JAN P. *La saisine du Conseil Constitutionnel*. LGDJ, 1999. P. 305–347.
71. JENNINGS W.I. *Constitutional laws of the Commonwealth*. Oxford, 1977.
72. JOSSERAND L. *Cours de droit civil positif français*. Tome 1. Sirey, 1930.
73. KEITH A.B. *Constitutional law*. London, 1946.
74. KLEIN C. *Théorie et pratique du pouvoir constituant*. PUF, 1996.
75. KRYGIER M. *Law as tradition* // 1986(5) *Law and Philosophy*.
76. LEGRAND P. *European legal systems are not converging* // *International and comparative law quarterly*. Vol. 45, 1996.
77. LUCHAIRE F., CONAC G. *La constitution de la République Française*. Economica. Paris, 1980.

78. LUCHAIRE F. *Le Conseil Constitutionnel*. Economica, 1980. P. 89–249.
79. LUCHAIRE F. *Les lois organiques devant le Conseil Constitutionnel* // RDP, 1992(2). LGDJ. P. 389–423.
80. MAZEAUD L. et J., CHABAS F. *Leçons de droit civil*. Tome 1. Montchrestien, 1986. P. 102–130.
81. OST F., Van De KERCHOVE M. *De la pyramide au réseau? Vers un nouveau mode de production du droit?* // Reveu interdisciplinaire d'études juridiques, 2000. 44. P. 1–8.
82. POULET-GIBOT LECLERC N. *La place de la loi dans l'ordre juridique interne*. Thèse pour la Doctorat d'état en Droit. Université de Limoges, 1990. P. 55–90.
83. RENOUX T., de VILLIERS M. *Code constitutionnel*. Litec, 1994.
84. RENOUX T. *Le Conseil Constitutionnel et l'autorité judiciaire*. Economica.
85. ROUSSEAU D. *La justice constitutionnelle en Europe*. Montchrestien, 1996.
86. ROUSSET M. *La loi organique dans la Constitution du octobre 1958*. Sirey, 1960.
87. SAMUEL G. *Comparative law and jurisprudence* // International and comparative law quarterly [Vol. 47 October 1998]. P. 817–836.
88. SCHMITT C. *Théorie de la Constitution*. PUF, 1993.
89. SPENCER H. *The factors of organic evolution*. London: Williams and Norgate, 1887.
90. SUMMERS R.S. *The formal character of law III* // Rechtstheorie (25) 1994.
91. VEBERS J. *Constitution (Satversme) of the Republic of Latvia – basis for the development of institutions of protection of rights after the Restoration of the Republic of Latvia*. Cit. iš „Constitution as a legal base for a system and functions of organs of the state“. The 4th Baltic–Norwegian Conference on Constitutional issues. Tallinn, March 1996. Estonian Academy Publishers.

92. VELU J. *Droit public*. Tome 1. Bruyant. Bruxelles, 1986. P. 139.
93. WHEARE K.C. *Modern Constitutions*. Oxford University Press. 5th impression 1980. P. 2.
94. WILSON G. *Cases and materials on constitutional and administrative law*. Cambridge, 1966.
95. YOUNGS R. *English, French, German comparative law*. Cavendish Publishing Limited, 1998.
96. ZOLLER E. *Droit constitutionnel*. PUF, 1998. P. 216–217.
97. *Constitutions of modern states*. Introductions, commentaries and notes by L. WOLF-PHILLIPS. London, 1968.
98. *Droit public*. Sous la direction de J. MOREAU. Tome 1. Théorie générale de l'Etat et droit constitutionnel, droit administratif. 3e édition. Economica, 1995. P. 314–315.
99. *Introduction a l'étude du droit Polonais*. PWN – Editions Scientifiques de Pologne. Varsovie, 1967.
100. *Manuel. Droit Constitutionnel*. Paris, 1988.
101. *Manuale di diritto pubblico*. A cura di G. AMATO e A. BARBERA. Il Mulino, 1984. P. 146–149.
102. *The Law in Philosophical Perspectives*. Ed. by L.J. WINTGENS. Kluwer Academic Publishers, 1999.
103. *Vingt ans de saisine parlementaire du Conseil Constitutionnel*. Travaux de l'Association Française des Constitutionnalistes. Dirigé par L. FAVOREU. Economica, 1995. 124–160.
104. *Yugoslavia through documents*. Ed. by S. TRIFUNOVSKA. Martinus Nijhoff Publishers, 1994.
105. АЛЕКСЕЕВ С.С. *Государство и право*. Юридическая литература. Москва, 1996.
106. КОЗЛОВ А.Е. *Конституционное право*. Учебник. БЕК. Москва, 1996.
107. СТРАШИН Б.А. *Конституционное (государственное) право зарубежных стран*. БЕК. Москва, 1996.

Žodynai, enciklopedijos

1. *Dabartinės lietuvių kalbos žodynas*. Mokslo ir enciklopedijų leidykla. Vilnius, 1993.
2. *Tarptautinių žodžių žodynas*. Gimtinė. Vilnius, 1999.
3. *Vocabulaire juridique*. PUF, 1987.
4. *Dictionnaire constitutionnel*. PUF, 1992.
5. *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*. Paris–Bruxelles, 1998.
6. *Enciclopedia del Diritto*. Padua, 1973.
7. *Encyclopedia of comparative law*. Volume II. R. DAVID. Sources of law. Martinus Nijhoff Publishers, 1984.

Interneto adresai

1. www.lrs.lt
2. www.cortecostituzionale.it
3. www.cityline.ru/politika/doc
4. www.giurcost.org/fonti/
5. www.igsap.map.es
6. www.conseil-constitutionnel.fr

Autoriaus mokslinių straipsnių sąrašas

1. *Pasvarstymai teisingumo ir etatizmo klausimais* // Justitia, 1997 m. Nr. 5. P. 17–18.
2. *Ekonominė teisės analizė ir Lietuva* // Justitia, 2000 m. Nr. 1. P. 27–30.
3. *Konstituciniai įstatymai kaip teisės šaltiniai Lietuvos teisinėje sistemoje* // Teisė, 2000 m. Nr. 35. P. 99–113.

4. *The Constitutional Court of the Republic of Lithuania and the Death penalty: a note on the judgement of 9 December 1998* // Review of Central and East European law. Volume 26. No. 1, 2000. P. 85–106.
5. *Organic laws in modern legal science* // Teisė, 2001 m. Nr. 38.
6. *Ar suklupsime ant konstitucinių įstatymų slenksčio?* // Justitia, 2001 m. Nr. 4–5. P. 16–20.
7. *Žmogus v. Valstybė (Lietuvos Respublikos Konstitucijai 10 metų)* // Teisė, 2002 m. Nr. 45. P. 43–53 (kartu su Adolfu GYLIU).
8. *Viešojo administravimo problemos ir mūsų teisinis mentalitetas* // Jurisprudencija, 2003 m. Nr. 39, 31 tomas (kartu su Adolfu GYLIU).
9. *What was decided by Lithuanian Constitutional court in favour of pensioners* // Teisė, 2003 m. Nr. 49.
10. *Ką nusprendė ir ko nenusprendė Konstitucinis Teismas dirbančių pensininkų naudai?* // Justitia, 2003 m. Nr. 1–2.

Priedai

1 priedas

LIETUVOS RESPUBLIKOS KONSTITUCIJA

(Ištrauka)

47 straipsnis (2003 m. sausio 23 d. redakcija. Žin., 2003, Nr. 14-540)

Lietuvos Respublikai išimtinė nuosavybės teise priklauso: žemės gelmės, taip pat valstybinės reikšmės vidaus vandenys, miškai, parkai, keliai, istorijos, archeologijos ir kultūros objektai.

Lietuvos Respublikai priklauso išimtinės teisės į oro erdvę virš jos teritorijos, jos kontinentinį šelfą bei ekonominę zoną Baltijos jūroje.

Žemę, vidaus vandenį ir miškus įsigyti nuosavybėn Lietuvos Respublikoje užsienio subjektai gali pagal konstitucinį įstatymą.*

Žemės sklypai nuosavybės teise įstatymų nustatyta tvarka ir sąlygomis gali priklausyti užsienio valstybei – jos diplomatinėms ir konsulinėms įstaigoms įkurti.

69 straipsnis

Įstatymai Seime priimami laikantis įstatymo nustatytos procedūros.

Įstatymai laikomi priimtais, jeigu už juos balsavo dauguma Seimo narių, dalyvaujančių posėdyje.

Lietuvos Respublikos konstituciniai įstatymai priimami, jeigu už juos balsuoja daugiau kaip pusė visų Seimo narių, o keičiami ne mažesne kaip 3/5 visų Seimo narių balsų dauguma. Konstitucinių įstatymų sąrašą 3/5 Seimo narių balsų dauguma nustato Seimas.

Lietuvos Respublikos įstatymų nuostatos gali būti priimanamos ir referendumu.

72 straipsnis

Respublikos Prezidento gražintą įstatymą Seimas gali iš naujo svarstyti ir priimti.

* Kursyvas rodo, kad ši straipsnio dalis aktuali knygoje dėstomai temai.

Pakartotinai Seimo apsvaistytas įstatymas laikomas priimtu, jeigu buvo priimtos Respublikos Prezidento teikiamos pataisos ir papildymai arba jeigu už įstatymą balsavo daugiau kaip 1/2, o už konstitucinį įstatymą – ne mažiau kaip 3/5 visų Seimo narių.

Tokius įstatymus Respublikos Prezidentas privalo ne vėliau kaip per tris dienas pasirašyti ir nedelsiant oficialiai paskelbti.

105 straipsnis (1 dalis)

Konstitucinis Teismas nagrinėja ir priima sprendimą, ar neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai Lietuvos Respublikos įstatymai ir kiti Seimo priimti aktai.

2 priedas

**LIETUVOS RESPUBLIKOS
KONSTITUCIJOS 47 STRAIPSNIŲ ANTROJOJE DALYJE
NUMATYTO ŽEMĖS SKLYPŲ ĮSIGIJIMO NUOSAVYBĖN
SUBJEKTŲ, TVARKOS, SĄLYGŲ IR APRIBOJIMŲ
KONSTITUCINIO ĮSTATYMO PAKEITIMO
ĮSTATYMAS**

2003 m. kovo 20 d. Nr. IX-1381
Vilnius

(Žin., 1996, Nr. 64-1503)

1 straipsnis. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antrojoje dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo nuosavybės subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinio įstatymo nauja redakcija

Pakeisti Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antrojoje dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo nuosavybės subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinį įstatymą ir jį išdėstyti taip:

**„LIETUVOS RESPUBLIKOS KONSTITUCIJOS
47 STRAIPSNIŲ 3 DALIES ĮGYVENDINIMO
KONSTITUCINIS ĮSTATYMAS**

**PIRMASIS SKIRSNIS
BENDROSIOS NUOSTATOS**

1 straipsnis. Įstatymo paskirtis

Įgyvendinant Konstitucijos 47 straipsnio 3 dalies nuostatas, šiame Įstatyme nustatomi:

1) užsienio subjektai, kuriems šiame Įstatyme nustatyta tvarka ir sąlygomis Lietuvoje gali būti leidžiama nuosavybės teise įsigyti žemę, vidaus vandenį ir miškus;

2) sąlygos, tvarka ir apribojimai, kurių laikydamiesi šio Įstatymo nustatyti užsienio subjektai gali įsigyti nuosavybės teise žemę, vidaus vandenį ir miškus.

2 straipsnis. Pagrindinės Įstatymo sąvokos

1. **Užsienio subjektai** – užsieniečiai ir užsienio juridiniai asmenys, taip pat kitos užsienio organizacijos, apibūdintos šio straipsnio 4 dalyje.

2. **Užsieniečiai** – užsienio valstybių piliečiai ir užsienio valstybių nuolatiniai gyventojai, taip pat Lietuvos Respublikos nuolatiniai gyventojai, neturintys Lietuvos Respublikos pilietybės.

3. **Užsienio juridinis asmuo** – užsienio valstybėje įsteigta įmonė, įstaiga ar organizacija, kuri gali savo vardu įgyti ir turėti teisių bei pareigų, būti ieškovu ar atsakovu teisme.

4. **Kitos užsienio organizacijos** – užsienio valstybėse įsteigtos organizacijos, neturinčios juridinio asmens statuso, tačiau turinčios civilinį teisinumą pagal tų valstybių įstatymus.

5. **Ūkinė veikla** – įstatymų nustatyta tvarka Lietuvoje vykdoma neterminuota ir nuolatinė pramoninė, komercinė, profesinė, amatininkų bei kita veikla, kuria siekiama pelno laikantis Lietuvos Respublikos įstatymų nustatytos tvarkos bei sąlygų.

6. **Ne žemės ūkio paskirties žemės sklypai** – žemės sklypai, pagal įstatymų nustatyta tvarka patvirtintus detaliuosius planus numatyti tam tikros paskirties veiklai reikalingiems pastatams ir įrenginiams statyti, taip pat tam tikros paskirties veiklai skirtų esamų pastatų ir įrenginių žemės sklypai, kurie būtini tiems pastatams ir įrenginiams eksploatuoti.

7. **Pastatai ir įrenginiai** – užsienio subjektų steigimo dokumentuose nurodytai ūkinei veiklai Lietuvoje reikalingi pastatai ir įrenginiai, kurie susiję su žeme ir kurie negali būti perkelti nepakeitus jų paskirties ir esmės.

3 straipsnis. Užsienio subjektai, kuriems gali būti leidžiama įsigyti nuosavybės teise žemę, vidaus vandenį ir miškus

Pagal šį Įstatymą įsigyti nuosavybės teise žemę, vidaus vandenį ir miškus gali būti leidžiama užsienio subjektams, atitinkantiems Lietuvos pasirinktos europinės ir transatlantinės integracijos kriterijus.

4 straipsnis. Europinės ir transatlantinės integracijos kriterijus atitinkantys užsienio subjektai

1. Lietuvos pasirinktos europinės ir transatlantinės integracijos kriterijus atitinka užsienio juridiniai asmenys, taip pat kitos užsienio organizacijos, įsteigti:

1) valstybėse Europos Sąjungos narėse arba valstybėse, sudariusiose Europos sutartį (Asociacijos sutartį) su Europos bendrijomis bei jų šalimis narėmis;

2) valstybėse Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos, Šiaurės Atlanto Sutarties Organizacijos narėse bei valstybėse Europos ekonominės erdvės susitarimo dalyvėse.

2. Lietuvos pasirinktos europinės ir transatlantinės integracijos kriterijus atitinka šio straipsnio 1 dalyje nurodytų valstybių piliečiai ir šių užsienio valstybių nuolatiniai gyventojai, taip pat Lietuvos Respublikos nuolatiniai gyventojai, neturintys Lietuvos Respublikos pilietybės.

5 straipsnis. Draudimas parduoti žemę, vidaus vandenį ir miškus, kol į juos neatkurtos Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisės

1. Žemę, į kurią pagal Lietuvos Respublikos įstatymus privalo būti atkurtos Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisės, šio Įstatymo 4 straipsnyje nurodyti užsienio subjektai gali įsigyti po to, kai pagal įstatymus bus atkurtos Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisės į ją ir žemės nuosavybės teisės bus įstatymų nustatyta tvarka įregistruotos.

2. Valstybinė žemės ūkio paskirties žemė, vidaus vandenys ir miškai gali būti parduodami ar kitaip perduodami privačios nuosavybės teise šio Įstatymo 4 straipsnyje nurodytiems užsienio subjektams tik baigus atkurti nuosavybės teises bei žemės reformą toje kadastro vietovėje Žemės reformos įstatymo nustatyta tvarka.

ANTRASIS SKIRSNIS UŽSIENIO SUBJEKTŲ TEISĖ ĮSIGYTI NUOSAVYBĖS TEISĘ ŽEMĖ, VIDAUS VANDENIS IR MIŠKUS

6 straipsnis. Užsienio subjektų teisė įsigyti nuosavybės teisę žemę, vidaus vandenį ir miškus

1. Šio Įstatymo 4 straipsnyje nustatytus kriterijus atitinkantys užsienio subjektai Lietuvos Respublikoje turi teisę įsigyti nuosavybės teisę žemę, vidaus vandenį ir miškus ta pačia tvarka ir tomis pačiomis sąlygomis kaip ir Lietuvos Respublikos piliečiai bei juridiniai asmenys.

2. Šio Įstatymo 4 straipsnyje nustatytų kriterijų neatitinkantiems užsienio subjektams draudžiama įsigyti nuosavybės teisę žemę, vidaus vandenį ir miškus, tačiau šį turtą jie gali valdyti ar naudoti Lietuvos Respublikos įstatymų nustatyta tvarka.

TREČIASIS SKIRSNIS PEREINAMOSIOS NUOSTATOS DĖL UŽSIENIO SUBJEKTŲ TEISĖS ĮSIGYTI NUOSAVYBĖS TEISĘ NE ŽEMĖS ŪKIO PASKIRTIES ŽEMĖ

7 straipsnis. Užsienio subjektai, kuriems gali būti leidžiama įsigyti nuosavybės teisę ne žemės ūkio paskirties žemės sklypus

1. Pagal šį skirsnį įsigyti nuosavybės teisę pastatų ir įrenginių statybai ir eksploatavimui reikalingus ne žemės ūkio paskirties žemės sklypus gali būti leidžiama šio Įstatymo 4 straipsnyje nustatytus kriterijus atitinkantiems užsienio subjektams.

2. Šio Įstatymo 4 straipsnyje nustatytų kriterijų neatitinkantiems užsienio subjektams pagal šį skirsnį draudžiama įsigyti nuosavybės teisę pastatų ir įrenginių statybai ir eksploatavimui reikalingus ne žemės ūkio paskirties žemės sklypus, tačiau šį turtą jiems gali būti leidžiama valdyti ar naudoti Lietuvos Respublikos įstatymų nustatyta tvarka.

8 straipsnis. Žemė, kurią gali įsigyti nuosavybės teise šio Įstatymo 4 straipsnyje nustatytus kriterijus atitinkantys užsienio subjektai

Šio Įstatymo 4 straipsnyje nustatytus kriterijus atitinkantys užsienio subjektai, laikydamiesi šio skirsnio nustatytos tvarkos ir sąlygų, gali įsigyti nuosavybės teise steigimo dokumentuose nurodytai veiklai skirtų esamų pastatų ir įrenginių eksploatavimui reikalingus ne žemės ūkio paskirties žemės sklypus, taip pat žemės sklypus tokiems pastatams ir įrenginiams statyti ir eksploatuoti, išskyrus šio Įstatymo 9 straipsnyje nurodytą žemę.

9 straipsnis. Žemė, kurios šio Įstatymo nustatyti užsienio subjektai negali įsigyti

Užsienio subjektai negali įsigyti nuosavybės teise šios žemės:

- 1) išimtinė nuosavybės teise Lietuvos Respublikai priklausančių objektų žemės;
- 2) valstybinių parkų, rezervatų, draustinių, biosferos stebėsenos (monitoringo) teritorijų žemės;
- 3) žemės ūkio paskirties žemės;
- 4) miškų ūkio paskirties žemės, išskyrus ūkinei veiklai skirtiems pastatams ir įrenginiams eksploatuoti reikalingus sklypus, numatytus patvirtintuose teritorijų planavimo dokumentuose;
- 5) rekreacinių ir apsauginių miškų, upių, kitų didesnių kaip 1 ha vandens telkinių ir jų pakrančių apsaugos juostų žemės;
- 6) kurortų, viešosios paskirties rekreacijos ir poilsio teritorijų, paskirų viešojo naudojimo poilsio objektų žemės;
- 7) valstybės saugomų gamtos, istorijos, archeologijos ir kitų kultūros objektų bei jų apsaugos teritorijų žemės;
- 8) teritorijų, pagal jų planavimo dokumentus rezervuotų viešojo naudojimo keliams ir inžinerinėms komunikacijoms, miestų ar kitų vietovių viešojo naudojimo infrastruktūros objektams ir kitiems bendriems visuomenės poreikiams, žemės;
- 9) viešojo naudojimo kelių, geležinkelių, oro, jūrų ar upių uostų, magistralinių vamzdynų ir kitų viešojo naudojimo inžinerinių komunikacijų žemės bei jiems eksploatuoti reikalingos žemės;
- 10) įstatymų nustatyta tvarka laisvosios ekonominės zonos teritorijai skirtos žemės;

11) teritorijų, kuriose aptikta naudingųjų iškasenų ir kitų gamtos turtų, žemės, išskyrus žemės sklypus, kurie pagal teritorijų planavimo dokumentus tiesiogiai skirti šių išteklių gavybai ar eksploatavimui reikalingiems pastatams ir įrenginiams statyti;

12) Kuršių nerijos žemės, Baltijos jūros ir Kuršių marių pakrantės 7 km pločio ruožo žemės, išskyrus kurorto statuso neturinčių miestų žemę;

13) pasienio ruožams priskirtos žemės;

14) teritorijų, skirtų ar rezervuotų krašto apsaugos reikmėms, žemės, taip pat teritorijų, kuriose žemės įsigijimas įstatymų ar Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų apribotas saugumo motyvais, žemės.

10 straipsnis. Įsigyjamo žemės sklypo dydžio nustatymas

Žemės sklypo, būtino ūkinei veiklai skirtiems pastatams ir įrenginiams eksploatuoti pagal jų tiesioginius funkcinius reikalavimus, įskaitant šių pastatų neatskiriamausiems įrenginiams būtiną žemę, dydis nustatomas pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės įgaliotos institucijos patvirtintą žemės sklypo ir jame esančių pastatų ir įrenginių planą, sudarytą laikantis Lietuvos Respublikos ar jos pripažintų projektavimo normų ir techninių sąlygų bei racionalaus žemės naudojimo reikalavimų.

11 straipsnis. Leidimų įsigyti žemės sklypą išdavimo tvarka

1. Šio Įstatymo 4 straipsnyje nustatytus kriterijus atitinkantys užsienio subjektai, norėdami įsigyti ne žemės ūkio paskirties žemės sklypą, raštu prašo Lietuvos Respublikos Vyriausybės arba jos įgaliotos institucijos leidimo.

2. Kartu su prašymu pageidaujantis nuosavybės teise įsigyti žemės sklypą užsienio subjektai turi pateikti Lietuvos Respublikos Vyriausybės arba jos įgaliotos institucijos nustatytus dokumentus. Prašydami leidimo įsigyti žemės sklypą ūkinei veiklai reikalingiems pastatams ar įrenginiams statyti, investuojantis užsienio subjektai taip pat privalo pateikti būtinus duomenis apie investuojamą kapitalą, konkrečius investicijos ir steigimo dokumentuose nurodytos ūkinės veiklos Lietuvoje planus, kuriamas darbo vietas, ekologinio saugumo garantijas.

3. Užsienio subjektas, kuris prašo leidimo įsigyti žemės sklypą investicijai, susijusiai su pastatų ir įrenginių statyba, privalo raštu įsipareigoti Lietuvos Respublikos Vyriausybei arba jos įgaliotai institucijai iki tam tikro termino baigti pastatus ir įrenginius statyti ir pradėti steigimo dokumentuose numatytą ūkinę veiklą.

4. Nekilnojamojo turto registro tvarkytojas prašančiam leidimo įsigyti žemės sklypą užsienio subjektui privalo išduoti su pageidaujamu žemės sklypu susijusius reikalingus dokumentus.

5. Lietuvos Respublikos Vyriausybė arba jos įgaliota institucija nustato prašymo formą, kokius dokumentus ir informaciją privaloma pateikti, prašymų pateikimo, nagrinėjimo ir leidimų išdavimo procedūras.

6. Gavusi prašymą leisti įsigyti nuosavybės teise žemės sklypą, Lietuvos Respublikos Vyriausybė arba jos įgaliota institucija jį išnagrinėja ir, nustačiusi, kad norintis tą sklypą įsigyti užsienio subjektas ir žemės sklypas atitinka šio Įstatymo sąlygas, priima sprendimą dėl leidimo išdavimo.

7. Leidimas įsigyti nuosavybės teise žemės sklypą gali būti neišduotas, jeigu prašomai veiklai yra įstatymų ar kitų teisės aktų nustatytų apribojimų ar draudimų.

8. Lietuvos Respublikos Vyriausybės arba jos įgalios institucijos atsisakymas išduoti leidimą įsigyti nuosavybės teise žemės sklypą įstatymų nustatyta tvarka gali būti skundžiamas teismui.

12 straipsnis. Šio Įstatymo įgyvendinimo priežiūra

Lietuvos Respublikos Seimas, laikydamasis frakcijų proporcinio atstovavimo principo, sudaro nuolatinę Seimo komisiją šio Įstatymo įgyvendinimui prižiūrėti ir nustato jos įgaliojimus.

13 straipsnis. Žemės sklypų įsigijimo nuosavybės teise būdai

Gavę leidimą įsigyti nuosavybės teise žemės sklypą, užsienio subjektai gali įsigyti:

1) Lietuvos Respublikos piliečiams, juridiniams asmenims, išskyrus valstybę ir savivaldybes, taip pat kitiems užsienio subjektams nuosavybės teise priklausančią žemę:

- a) pirkimo būdu;
- b) mainų būdu;

c) kitais būdais, kurie neprieštarauja šio Įstatymo nustatytoms sąlygoms;

2) Lietuvos valstybei ar savivaldybėms nuosavybės teise priklausančią žemę:

a) viešojo pirkimo būdu;

b) pirkimo būdu – kai pastatai ir įrenginiai jau priklauso šio Įstatymo sąlygas atitinkančiam užsienio subjektui, o žemę jis nuomoja iš valstybės ar savivaldybių.

14 straipsnis. Žemės sklypų perleidimo sandoriai

1. Žemės sklypo įsigijimo nuosavybės teise sandoris, nesvarbu, kokių būdu žemės sklypas įsigytas, turi būti notariškai patvirtintas ir įregistruotas įstatymų nustatyta tvarka. Notaras sandorį gali tvirtinti tik po to, kai jam yra pateikiamas šio Įstatymo nustatyta tvarka išduotas leidimas įsigyti nuosavybės teise žemės sklypą.

2. Negali būti sudarytas ir negalioja joks sandoris, pagal kurį žemės sklypą kartu su pastatais ir įrenginiais nuosavybės teise įsigija užsienio subjektas, neatitinkantis šio Įstatymo nustatytų sąlygų.

15 straipsnis. Žemės įsigijimo sandorių pripažinimas negaliojančiais

Leidimas įsigyti nuosavybės teise žemės sklypą, išduotas remiantis pateiktais neteisingais duomenimis arba nesilaikant įstatymų nustatytos tvarkos ir sąlygų, ir jo pagrindu sudarytas sandoris gali būti teismo tvarka pripažinti negaliojančiais.

KETVIRTASIS SKIRSNIS BAIGIAMOSIOS NUOSTATOS

16 straipsnis. Šis Įstatymas ir tarptautinės sutartys

1. Šio Įstatymo 4 straipsnyje nustatytus kriterijus atitinkančių užsienio subjektų teisę įsigyti žemės sklypus Lietuvoje yra preferencija, skirta Lietuvos pasirinktai europinei ir transatlantinei integracijai į valstybių sąjungas ir organizacijas bei Europos sutarties, steigiančios Europos bendrijų bei jų šalių narių ir Lietuvos Respublikos asociaciją, nuostatomis įgyvendinti. Ši preferencija taikoma abipusiškumo pagrindais, kai Lietuvos kilmės subjektams užsienio šalyje suteikiamos ne mažesnės teisės.

2. Negali būti sudaroma Lietuvos Respublikos tarptautinė sutartis, kuri nustatytų teisę įsigyti žemės sklypus nuosavybės teise šio Įstatymo 4 straipsnyje nustatytų kriterijų neatitinkantiems užsienio subjektams.

3. Jokia Lietuvos Respublikos tarptautinė sutartis, sudaryta iki šio Įstatymo įsigaliojimo, išskyrus šio straipsnio 1 dalyje nurodytą, negali būti aiškinama kaip suteikianti pagrindą gauti leidimą įsigyti nuosavybės teise žemės sklypą šio Įstatymo 4 straipsnyje nustatytų kriterijų neatitinkantiems užsienio subjektams.

17 straipsnis. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio 3 dalies įgyvendinimo konstitucinio įstatymo galiojimas ir taikymas

1. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio 3 dalies įgyvendinimo konstitucinio įstatymo trečiasis skirsnis galioja iki Lietuvos Respublikos įstojimo į Europos Sąjungą dienos. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio 3 dalies įgyvendinimo konstitucinio įstatymo antrasis skirsnis įsigalioja nuo Lietuvos Respublikos įstojimo į Europos Sąjungą dienos, išskyrus šio straipsnio 2 dalyje nustatytą išimtį dėl žemės ūkio paskirties ir miškų ūkio paskirties žemės įsigijimo.

2. Šio Įstatymo 4 straipsnyje nustatytus kriterijus atitinkantys užsienio subjektai, išskyrus tuos užsieniečius, kurie ne mažiau kaip 3 metus Lietuvoje nuolat gyveno ir vertėsi žemės ūkio veikla, ir užsienio juridinius asmenis bei kitas užsienio organizacijas, įsteigusius Lietuvoje atstovybes ar filialus, negali įsigyti žemės ūkio paskirties ir miškų ūkio paskirties žemės iki Lietuvos Respublikos įstojimo į Europos Sąjungą sutartyje apibrėžto 7 metų pereinamojo laikotarpio pabaigos.

3. Nuo tos dienos, kurią Lietuvos Respublika taps Europos Sąjungos nare, galios tik tos šio Įstatymo nuostatos, kurios neprieštarus Lietuvos Respublikos įstojimo į Europos Sąjungą sutarčiai.“

3 priedas

**LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO
STATUTAS**

(Ištrauka)

**DVIDEŠIMT ŠEŠTASIS SKIRSNIS
KONSTITUCIJOS KEITIMAS
IR KONSTITUCINIŲ ĮSTATYMŲ PROJEKTŲ SVARSTYMAS**

168 straipsnis. Konstituciniai įstatymai

1. Konstituciniais įstatymais laikomi:

1) Konstitucijos 150 straipsnyje nurodyti įstatymai, taip pat Konstitucijos pataisos. Jų svarstymo ir priėmimo tvarką nustato Konstitucijos XIV skirsnis ir šis statuto skirsnis;

2) tiesiogiai Konstitucijoje įvardyti įstatymai ir kiti konstitucines normas sukonkretinantys įstatymai, nurodyti įstatyme dėl konstitucinių įstatymų sąrašo. Jų svarstymo ir priėmimo tvarką nustato Konstitucijos 69 straipsnis ir šis statuto skirsnis.

2. Konstitucinių įstatymų sąrašą 3/5 Seimo narių balsų dauguma nustato Seimas. Taip pat į šį sąrašą gali būti įrašyti ir jau priimti įstatymai, jeigu Seimas padarys išvadą, kad jie tokie yra pagal savo turinį bei svarbą.

169 straipsnis. Konstitucijos keitimo iniciatyvos teisė

1. Įstatymo dėl Konstitucijos keitimo projektas Seime pradedamas svarstyti tik tais atvejais, kai projektą teikia ne mažesnė kaip 1/4 visų Seimo narių grupė arba ne mažiau kaip 300 000 rinkėjų, savo valią patvirtinusių parašais po siūlomos pataisos tekstu, išskyrus Konstitucijoje numatytus atvejus, kai ji gali būti keičiama tik referendumu.

2. Nepaprastosios padėties ar karo padėties metu Konstitucija negali būti taisoma.

170 straipsnis. Konstitucinių įstatymų svarstymas

1. Konstitucinių įstatymų projektai registruojami, pateikiami, svarstomi ir priimami šio statuto devynioliktajame–dvidešimt penktajame skirsniuose nustatyta tvarka, jeigu kitaip nenumatyta šiame skirsnyje.

2. Šie projektai negali būti svarstomi ir priimami skubos ar ypatingos skubos tvarka.

3. Prieš pradėdant svarstyti tokį projektą Seimo posėdyje, jis turi būti apsvaistytas pagrindiniame komitete ne vėliau kaip prieš 10 dienų ir išdalytas Seimo nariams bei įteiktas Respublikos Prezidentui ir Vyriausybei ne vėliau kaip prieš 7 dienas.

4. Po svarstymo Seimo posėdyje įstatymo priėmimo procedūra pradėdama ne anksčiau kaip po 10 dienų.

5. Pagrindinis konstitucinių įstatymų projektus nagrinėjantis komitetas yra Teisės ir teisėtvarkos komitetas.

6. Neleidžiama riboti diskusijos dėl svarstomo konstitucinio įstatymo projekto, išskyrus atvejus, kai toks sprendimas priimamas ne mažesne kaip 1/3 visų Seimo narių balsų dauguma.

171 straipsnis. Konstitucinių įstatymų priėmimo tvarka

1. Įstatymų dėl Konstitucijos keitimo projektai svarstomi ir dėl jų balsuojama Seime du kartus, o tarp šių balsavimų turi būti daroma ne mažesnė kaip 3 mėnesių pertrauka.

2. Įstatymas dėl Konstitucijos keitimo laikomas Seimo priimtu, jeigu kiekvieno balsavimo metu už tai balsavo ne mažiau kaip 2/3 visų Seimo narių ir jei abu kartus balsuoti buvo teikiamas tas pats pataisos tekstas.

3. Nepriimta Konstitucijos pataisa Seimui iš naujo svarstyti gali būti teikiama ne anksčiau kaip po metų.

4. Kiti konstituciniai įstatymai laikomi priimtais, jeigu už juos balsuoja daugiau kaip pusė visų Seimo narių.

5. *Tokių konstitucinių įstatymų pataisos arba įstatymai, pripažintantys netekusiais galios ar keičiantys iki tol galiojusiuosius, turi būti priimti 3/5 visų Seimo narių balsų dauguma, balsuojant vieną kartą.*

DVIDEŠIMT AŠTUNTASIS¹ SKIRSNIS KONSTITUCINIO TEISMO NUTARIMŲ, IŠVADŲ, SPRENDIMŲ ĮGYVENDINIMAS

181² straipsnis. Konstitucinio Teismo nutarimo įgyvendinimas

1. Įsigaliojus Konstitucinio Teismo nutarimui, kad įstatymas (ar jo dalis) arba kitas Seimo priimtas aktas (ar jo dalis) prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai, konstituciniam įstatymui, ne vėliau kaip per 3 mėnesius Seimo Teisės ir teisėtvarkos komitetas arba jo teikimu kitas Seimo komitetas turi parengti ir pateikti Seimui svarstyti įstatymo (ar jo dalies) arba kito Seimo priimamo akto (ar jo dalies), kuriuos Konstitucinis Teismas pripažino prieštaraujančiais Lietuvos Respublikos Konstitucijai, pakeitimo projektą. Teisės ir teisėtvarkos komiteto teikimu Seimo valdyba gali pasiūlyti Vyriausybei parengti atitinkamo įstatymo (ar jo dalies) pakeitimo projektą.

4 priedas

LIETUVOS RESPUBLIKOS KONSTITUCINIO TEISMO

N U T A R I M A S

DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS VIETOS SAVIVALDOS ĮSTATYMO 3 STRAIPSNIO 3 DALIES (2000 M. SPALIO 12 D. REDAKCIJA), 3 STRAIPSNIO 4 DALIES (2000 M. SPALIO 12 D. REDAKCIJA), 5 STRAIPSNIO 1 DALIES 2 PUNKTO (2000 M. SPALIO 12 D. REDAKCIJA), 18 STRAIPSNIO 1 DALIES (2000 M. SPALIO 12 D. REDAKCIJA), 19 STRAIPSNIO 1 DALIES 2, 3, 4, 8, 15 PUNKTŲ (2000 M. SPALIO 12 D. REDAKCIJA), 21 STRAIPSNIO 1 DALIES 1, 5, 7, 9, 12, 15, 16, 17, 18 PUNKTŲ (2000 M. SPALIO 12 D. REDAKCIJA), ŠIOS DALIES 6 PUNKTO (2000 M. SPALIO 12 D. IR 2001 M. RUGSĖJO 25 D. REDAKCIJOS) IR ŠIOS DALIES 14 PUNKTO (2000 M. SPALIO 12 D. IR 2001 M. LAPKRIČIO 8 D. REDAKCIJOS), TAIP PAT DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS KONSTITUCIJOS 119 STRAIPSNIO PAKEITIMO ĮSTATYMO TAIKymo TVARKOS KONSTITUCINIO ĮSTATYMO, LIETUVOS RESPUBLIKOS KONSTITUCIJOS 119 STRAIPSNIO PAKEITIMO ĮSTATYMO TAIKymo TVARKOS KONSTITUCINIO ĮSTATYMO ĮRAŠYMO Į KONSTITUCINIŲ ĮSTATYMŲ SĄRAŠĄ ĮSTATYMO ATITIKTIES LIETUVOS RESPUBLIKOS KONSTITUCIJAI

2002 m. gruodžio 24 d.

Vilnius

(Žin., 2003, Nr. 19-828)

(Ištrauka)

„[...]6. Pažymėtina, kad pareiškėjo prašyme nurodytų Konstitucijos 119 straipsnio 1, 3 ir 4 dalių negalima aiškinti atsietai nuo šio straipsnio 2 dalies, kitų Konstitucijos straipsnių (jų dalių), kuriuose įtvirtinta vietos savivaldos samprata.

7. Tą pačią dieną, kai buvo priimtas Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymas, Seimas priėmė Lietuvos Respublikos Kons-

titucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinį įstatymą (Žin., 2002, Nr. 65-2630), kurio 1 straipsnyje „Įstatymo įsigaliojimo tvarka“ nustatė: „Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo 1 straipsnio nuostata dėl kitų nuolatinių administracinio vieneto gyventojų dalyvavimo pagal įstatymą savivaldybių tarybų rinkimuose pradedama taikyti nuo Seimo nutarimo, kuriuo bus paskirti ketverių metų kadencijos savivaldybių tarybų antrieji rinkimai, įsigaliojimo dienos.“

Seimas 2002 m. birželio 20 d. taip pat priėmė Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo įrašymo į Konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymą (Žin., 2002, Nr. 65-2631), kurio 1 straipsnyje nustatyta: „Lietuvos Respublikos Seimas, remdamasis Lietuvos Respublikos Konstitucijos 69 straipsnio trečiąja dalimi, įrašo į Konstitucinių įstatymų sąrašą Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinį įstatymą.“

8. Aiškinant vietos savivaldos konstitucinę sampratą atsižvelgta į tai, kad pagal tą pačią dieną kaip ir Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymas priimto Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo 1 straipsnį „Įstatymo įsigaliojimo tvarka“ Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo 1 straipsnio nuostata dėl kitų nuolatinių administracinio vieneto gyventojų dalyvavimo pagal įstatymą savivaldybių tarybų rinkimuose pradedama taikyti nuo Seimo nutarimo, kuriuo bus paskirti ketverių metų kadencijos savivaldybių tarybų antrieji rinkimai, įsigaliojimo dienos. Toks minėtame konstituciniame įstatyme nustatytas teisinis reguliavimas reiškia, kad konstitucinės novelos, jog aktyviąją ir pasyviąją rinkimų teisę renkant savivaldybių tarybų narius turi ne tik Lietuvos Respublikos piliečiai, bet ir kiti asmenys – nuolatiniai administracinio vieneto gyventojai (kitų valstybių piliečiai bei asmenys be pilietybės), traktuojamos kaip negaliojančios bei netaikytinos tol, kol Seimas nepriims nutarimo, kuriuo bus paskirti ketverių metų kadencijos savivaldybių tarybų antrieji rinkimai, ir šis nutarimas neįsigalios.

Todėl aiškinant vietos savivaldos konstitucinę sampratą būtina apibrėžti, kokia apimtimi šiuo metu galioja ir yra taikytina Konstitucijos 119 straipsnio 2 dalis.

9. Konstitucijos 149 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad priimta įstatymą dėl Konstitucijos keitimo pasirašo Respublikos Prezidentas ir ne vėliau kaip per 5 dienas oficialiai paskelbia. Šio straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad jeigu nurodytu laiku tokio įstatymo Respublikos Prezidentas nepasirašo ir nepaskelbia, šis įstatymas įsigalioja, kai jį pasirašo ir oficialiai paskelbia Seimo Pirmininkas. Konstitucijoje nėra nustatyta, kad Respublikos Prezidentas turėtų atidedamojo veto teisę įstatymų dėl Konstitucijos keitimo atžvilgiu (Konstitucinio Teismo 2002 m. birželio 19 d. nutarimas).

Pagal Konstitucijos 149 straipsnio 3 dalį įstatymas dėl Konstitucijos keitimo įsigalioja ne anksčiau kaip po vieno mėnesio nuo jo priėmimo.

Taigi pagal Konstitucijos 149 straipsnio 3 dalį Seimas gali įstatymo dėl Konstitucijos keitimo įsigaliojimo datą nustatyti įstatyme dėl Konstitucijos keitimo, tačiau šios datos negalima nustatyti ankstesnės negu vienas mėnuo nuo įstatymo dėl Konstitucijos keitimo priėmimo. Seimas, priimdamas įstatymą dėl Konstitucijos keitimo, jo įsigaliojimo datą gali nustatyti tik vėlesnę negu vienas mėnuo nuo tokio įstatymo dėl Konstitucijos keitimo priėmimo. Jeigu įstatymo dėl Konstitucijos keitimo įsigaliojimo data nėra nustatyta įstatyme dėl Konstitucijos keitimo, pagal Konstituciją toks įstatymas dėl Konstitucijos keitimo įsigalioja praėjus vienam mėnesiui nuo jo priėmimo.

Norma, kurioje nustatoma įstatymo dėl Konstitucijos keitimo įsigaliojimo data, turi turėti konstitucinę galią ir negali nebūti pačios Konstitucijos norma; pagal Konstituciją įstatymo dėl Konstitucijos keitimo įsigaliojimo datos negalima nustatyti žemesnės galios teisės aktu. Pažymėtina, kad teisės akto įsigaliojimo ir jo atskirų nuostatų taikymo pradžios datos gali nesutapti: gali būti nustatyta, kad tam tikros to teisės akto nuostatos taikomos nuo kitos (vėlesnės) datos. To negalima nustatyti žemesnės nei Konstitucija galios teisės aktu, nes taip būtų pažeista Konstitucijoje įtvirtinta teisės aktų hierarchija ir Konstitucijos viršenybė.

Taigi tai, kad tam tikros įstatymo dėl Konstitucijos keitimo nuostatos yra taikomos ne nuo jo įsigaliojimo, o nuo kitos (vėlesnės) datos, turi būti *expressis verbis* nustatyta įstatyme dėl Konstitucijos keitimo.

Vadinasi, jeigu įstatyme dėl Konstitucijos keitimo nėra nustatyta kita (vėlesnė) tam tikrų jo nuostatų taikymo pradžios data, šis

įstatymas dėl Konstitucijos keitimo (visos jo nuostatos) turi būti taikomas nuo jo įsigaliojimo dienos. Tai reiškia, kad nuo tos dienos turi būti taikoma atitinkama Konstitucijos pataisa (visos jos nuostatos).

10. Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatyme, kuriuo buvo pakeista ir nauja redakcija išdėstyta Konstitucijos 119 straipsnio 2 dalis, jo įsigaliojimo data nėra nustatyta. Vadinasi, šis įstatymas įsigaliojo praėjus vienam mėnesiui nuo jo priėmimo, t. y. 2002 m. liepos 21 d. Taigi nuo šios dienos įsigaliojo atitinkama Konstitucijos 119 straipsnio 2 dalies pataisa.

Nei Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatyme, nei kurioje nors kitoje Konstitucijos dalyje taip pat nėra nustatyta, kad įsigaliojus Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymui kurios nors Konstitucijos 119 straipsnio 2 dalies nuostatos nebūtų taikomos arba būtų taikomos nuo kitos (vėlesnės) datos. Vadinasi, jos visos turi būti taikomos nuo tos dienos, kurią įsigaliojo Konstitucijos 119 straipsnio 2 dalies pataisa, t. y. nuo 2002 m. liepos 21 d.

11. Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje nustatyta: „Lietuvos Respublikos konstituciniai įstatymai priimami, jeigu už juos balsuoja daugiau kaip pusė visų Seimo narių, o keičiami ne mažesne kaip 3/5 visų Seimo narių balsų dauguma. Konstitucinių įstatymų sąrašą 3/5 Seimo narių balsų dauguma nustato Seimas.“

11.1. Konstitucinis Teismas 2001 m. balandžio 2 d. nutarime konstatavo, kad konstituciniai įstatymai nuo kitų įstatymų skiriasi priėmimo ir keitimo tvarka. Ypatingą konstitucinių įstatymų vietą teisės aktų sistemoje lemia pati Konstitucija. Konstituciniai įstatymai negali būti keičiami ar panaikinami įstatymais. Taip užtikrinama, kad konstituciniais įstatymais sureguliuoti visuomeniniai santykiai nebus reguliuojami kitaip, kad bus garantuojamas didesnis konstituciniais įstatymais reguliuojamų visuomeninių santykių stabilumas. Konstituciniai įstatymai turi neprieštarauti Konstitucijai, o įstatymai turi neprieštarauti Konstitucijai ir konstituciniams įstatymams.

Taigi konstituciniai įstatymai teisės aktų hierarchijoje turi žemesnę galią nei pati Konstitucija. Konstituciniu įstatymu negali būti apribota Konstitucijos ar kurių nors jos nuostatų galia, juo *inter alia* negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuriuo būtų apribota ar paneigta galimybė tiesiogiai taikyti Konstituciją.

11.2. Aiškindamas Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje nustatytą teisinį reguliavimą Konstitucinis Teismas 1993 m. lapkričio 8 d.

nutarime konstatavo, kad tik šioje dalyje nustatyta tvarka patvirtinus konstitucinių įstatymų sąrašą jame įrašyti įstatymai galės būti traktuojami kaip konstituciniai įstatymai, tik šioms įstatymams turės būti taikoma Konstitucijoje nustatyta jų priėmimo kvalifikuota balsų dauguma taisyklė. Kol tokio konstitucinių įstatymų sąrašo nėra, minėta konstitucinių įstatymų priėmimo tvarka negali būti taikoma nė vieno įstatymo priėmimui, išskyrus įstatymą, kuriuo nustatomas konstitucinių įstatymų sąrašas.

Dėl to, kad pagal Konstituciją konstituciniai įstatymai negali būti keičiami ar panaikinami ne konstituciniais (t. y. paprastais) įstatymais, taip pat dėl to, kad įstatymai turi neprieštarauti Konstitucijai ir konstituciniams įstatymams, pagal Konstituciją konstitucinių įstatymų sąrašas tegali būti nustatomas konstituciniu įstatymu. Pagal Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalį toks konstitucinis įstatymas turi būti priimamas 3/5 Seimo narių balsų dauguma.

Konstitucinis Teismas 1994 m. gruodžio 22 d. nutarime konstatavo, kad, išskyrus Konstitucijos 69 straipsnyje nustatytą tvarką, kitokia konstitucinių įstatymų nustatymo procedūra Konstitucijoje nenumatyta.

11.3. Konstitucijoje įtvirtinta konstitucinių įstatymų samprata pasikeitė 1996 m. birželio 20 d. priėmus Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio pakeitimo įstatymą (Žin., 1996, Nr. 64-1501), kurio 1 straipsniu buvo pakeista Konstitucijos 47 straipsnio 2 dalis, ir ji buvo išdėstyta taip: „Savivaldybėms, kitiems nacionaliniams subjektams, taip pat tiems ūkinę veiklą Lietuvoje vykdančioms užsienio subjektams, kurie nustatyti konstitucinio įstatymo pagal Lietuvos Respublikos pasirinktos europinės ir transatlantinės integracijos kriterijus, gali būti leidžiama įsigyti nuosavybės ne žemės ūkio paskirties žemės sklypus, reikalingus jų tiesioginei veiklai skirtiems pastatams ir įrenginiams statyti bei eksploatuoti. Tokio sklypo įsigijimo nuosavybės tvarką, sąlygas ir apribojimus nustato konstitucinis įstatymas.“

Taigi Konstitucijos 47 straipsnio 2 dalyje *expressis verbis* įtvirtinta, jog tam tikri šioje dalyje nurodyti visuomeniniai santykiai reguliuotini konstituciniu įstatymu.

Konstitucinis Teismas 2001 m. balandžio 2 d. nutarime konstatavo, kad pagal Konstituciją konstituciniai yra tie įstatymai, kurie tiesiogiai nurodyti Konstitucijoje ir yra priimti Konstitucijos

69 straipsnio 3 dalyje nustatyta tvarka, taip pat įstatymai, įrašyti į konstitucinių įstatymų sąrašą ir priimti Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje nustatyta tvarka.

Tai, kad kai kurie konstituciniai įstatymai gali būti tiesiogiai nurodyti Konstitucijoje, suponuoja Seimo konstitucinę pareigą šiuos konstitucinius įstatymus priimti paisant Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje nustatyto daugiau kaip pusės visų Seimo narių balsų daugumos reikalavimo, o juos keisti paisant ne mažesnės kaip 3/5 visų Seimo narių balsų daugumos reikalavimo.

11.4. Pažymėtina, kad Seimas ligi šiol nėra priėmęs konstitucinio įstatymo, kuriuo būtų nustatytas konstitucinių įstatymų sąrašas. Pagal Konstituciją tol, kol konstitucinis įstatymas, kuriuo nustatomas konstitucinių įstatymų sąrašas, nėra priimtas, Seimas neturi įgaliojimų priimti jokio konstitucinio įstatymo, nebent tas konstitucinis įstatymas būtų tiesiogiai nurodytas pačioje Konstitucijoje arba tai būtų konstitucinis įstatymas, kuriuo nustatomas konstitucinių įstatymų sąrašas.

11.5. Minėta, kad Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo įrašymo į Konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymo 1 straipsnyje „Įstatymo įsigaliojimo tvarka“ nustatyta, jog Seimas, remdamasis Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalimi, įrašo į Konstitucinių įstatymų sąrašą Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinį įstatymą.

Tačiau konstitucinių įstatymų konstitucinė samprata suponuoja tai, kad, kaip konstatuota šiame Konstitucinio Teismo nutarime, kol konstitucinis įstatymas, kuriuo nustatomas konstitucinių įstatymų sąrašas, nėra priimtas, Seimas neturi įgaliojimų priimti jokio konstitucinio įstatymo, nebent tas konstitucinis įstatymas būtų tiesiogiai nurodytas pačioje Konstitucijoje arba tai būtų konstitucinis įstatymas, kuriuo nustatomas konstitucinių įstatymų sąrašas.

Pažymėtina, kad Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo įrašymo į Konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymą Seimas priėmė jau po to, kai buvo priėmęs Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinį įstatymą, nors konstitucinių įstatymų konstitucinė samprata suponuoja tai, kad tik į konstitucinių įstatymų sąrašą įrašyti konstituciniai įstatymai, išskyrus tiesiogiai nurodytuosius pačioje Konstitucijoje bei konstitucinį įstatymą, kuriuo nustatomas konstitu-

cinių įstatymų sąrašas, gali būti traktuojami kaip konstituciniai įstatymai ir tik jų priėmimui gali būti taikomos Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje nustatytos taisyklės.

Šiame Konstitucinio Teismo nutarime konstatuota, kad konstitucinio įstatymo, kuriuo būtų nustatytas konstitucinių įstatymų sąrašas, Seimas ligi šiol nėra priėmęs.

Taigi pagal Konstituciją Seimas neturėjo įgaliojimų priimti ir Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo įrašymo į Konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymo. Šio įstatymo 1 straipsnyje numatytas Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo įrašymas į Konstitucinių įstatymų sąrašą yra fiktyvus.

Kartu konstatuotina, kad pagal Konstituciją Seimas neturėjo įgaliojimų priimti ir Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo, nes jis nebuvo prieš tai įrašytas į konstitucinių įstatymų sąrašą, kuris, kaip reikalauja Konstitucija, turi būti nustatytas konstituciniu įstatymu, priimtu 3/5 Seimo narių balsų dauguma.

11.6. Atsižvelgiant į išdėstytus argumentus konstatuotina, kad abu minėti teisės aktai – Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo įrašymo į Konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymas ir Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinis įstatymas – pagal priėmimo tvarką neatitinka Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalies reikalavimų.

12. Minėta, kad Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo 1 straipsnyje „Įstatymo įsigaliojimo tvarka“ nustatyta, jog Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo 1 straipsnio nuostata dėl kitų nuolatinių administracinio vieneto gyventojų dalyvavimo pagal įstatymą savivaldybių tarybų rinkimuose pradedama taikyti nuo Seimo nutarimo, kuriuo bus paskirti ketverių metų kadencijos savivaldybių tarybų antrieji rinkimai, įsigaliojimo dienos.

12.1. Pažymėtina, kad nors Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo 1 straipsnis yra pavadintas „Įstatymo įsigaliojimo tvarka“, jame nustatyta ne Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo įsigaliojimo, bet šio įstatymo 1 straipsnio nuostatos dėl kitų nuolatinių administracinio vieneto gyventojų dalyvavimo pagal įstatymą savivaldybių tarybų rinkimuos-

se taikymo pradžios data. Kita Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo įsigaliojimo data, nei ta, kuri išplaukia iš pačios Konstitucijos, Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstituciniame įstatyme nėra nustatyta. Atsižvelgiant į šiame straipsnyje nustatytą teisinį reguliavimą, tai savaime nesuponuoja, jog yra pažeistas Konstitucijos 149 straipsnio 3 dalyje nustatytas reikalavimas, kad įstatymas dėl Konstitucijos keitimo įsigalioja ne anksčiau kaip po vieno mėnesio nuo jo priėmimo.

12.2. Pagal Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo 1 straipsnį „Įstatymo įsigaliojimo tvarka“ Konstitucijos 119 straipsnio 2 dalis, net įsigaliojusi, taikoma ne visa apimtimi: iki Seimo nutarimo, kuriuo bus paskirti ketverių metų kadencijos savivaldybių tarybų antrieji rinkimai, įsigaliojimo dienos nėra taikomos Konstitucijos 119 straipsnio 2 dalies nuostatos dėl kitų nuolatinių administracinio vieneto gyventojų dalyvavimo pagal įstatymą savivaldybių tarybų rinkimuose. Minėto konstitucinio įstatymo 1 straipsniu Konstitucijos 119 straipsnio 2 dalies nuostatų dėl kitų nuolatinių administracinio vieneto gyventojų dalyvavimo pagal įstatymą savivaldybių tarybų rinkimuose taikymas padarytas priklausomas nuo Seimo nutarimo, kuriuo bus paskirti ketverių metų kadencijos savivaldybių tarybų antrieji rinkimai, priėmimo ir įsigaliojimo ir yra sudarytos prielaidos nurodytu Seimo nutarimu įsiterpti į konstitucinį reguliavimą.

Taigi Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo 1 straipsnyje „Įstatymo įsigaliojimo tvarka“ nustatyta Konstitucijos 119 straipsnio 2 dalies nuostatų dėl kitų nuolatinių administracinio vieneto gyventojų dalyvavimo pagal įstatymą savivaldybių tarybų rinkimuose taikymo pradžios data yra kita (vėlesnė), nei ta, kuri išplaukia iš pačios Konstitucijos.

Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo 1 straipsnyje „Įstatymo įsigaliojimo tvarka“ nustačius kitą (vėlesnę) Konstitucijos 119 straipsnio 2 dalies nuostatų dėl kitų nuolatinių administracinio vieneto gyventojų dalyvavimo pagal įstatymą savivaldybių tarybų rinkimuose taikymo pradžios datą, nei ta, kuri išplaukia iš pačios Konstitucijos, yra nepaisoma Konstitucijos 119 straipsnio 2 dalyje nustatyto teisinio reguliavimo.

13. Konstitucijos 6 straipsnio 1 dalyje nustatyta: „Konstitucija yra vientisas ir tiesiogiai taikomas aktas.“

13.1. Įstatymų leidėjo diskreciją leisti įstatymus, taip pat ir tuos, kuriuose reglamentuojama Konstitucijos nuostatų taikymo tvarka, riboja Konstitucija; įstatymų leidėjas privalo paisyti Konstitucijos normų ir principų.

Taigi pagal Konstituciją įstatymų leidėjas neturi teisės nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuriuo būtų apribota ar paneigta galimybė tiesiogiai taikyti Konstituciją.

13.2. Minėta, kad pagal Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo 1 straipsnį „Įstatymo įsigaliojimo tvarka“ Konstitucijos 119 straipsnio 2 dalis, net įsigaliojusi, taikoma ne visa apimtimi (iki Seimo nutarimo, kuriuo bus paskirti ketverių metų kadencijos savivaldybių tarybų antrieji rinkimai, įsigaliojimo dienos nėra taikomos Konstitucijos 119 straipsnio 2 dalies nuostatos dėl kitų nuolatinių administracinio vieneto gyventojų dalyvavimo pagal įstatymą savivaldybių tarybų rinkimuose), taip pat kad nurodyto konstitucinio įstatymo 1 straipsnyje nustatyta kita (vėlesnė) šių nuostatų taikymo pradžios data, nei ta, kuri išplaukia iš pačios Konstitucijos.

Pagal Konstituciją Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstituciniame įstatyme nebuvo galima nustatyti kitos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo nuostatų taikymo pradžios datos, nei ta, kuri išplaukia iš pačios Konstitucijos, nes taip būtų pažeista Konstitucijos 6 straipsnio 1 dalies nuostata, kad Konstitucija yra tiesiogiai taikomas aktas.

Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo 1 straipsnyje „Įstatymo įsigaliojimo tvarka“ nustačius, kad iki Seimo nutarimo, kuriuo bus paskirti ketverių metų kadencijos savivaldybių tarybų antrieji rinkimai, įsigaliojimo dienos nėra taikomos Konstitucijos 119 straipsnio 2 dalies nuostatos dėl kitų nuolatinių administracinio vieneto gyventojų dalyvavimo pagal įstatymą savivaldybių tarybų rinkimuose, ir įtvirtinus kitą (vėlesnę) šių Konstitucijos nuostatų taikymo pradžios datą, nei ta, kuri išplaukia iš pačios Konstitucijos, yra nepaisoma Konstitucijos 6 straipsnio 1 dalies nuostatos, kad Konstitucija yra tiesiogiai taikomas aktas.

14. Pamatinis demokratinės teisinės valstybės reikalavimas – Konstitucijos viršenybės principas.

14.1. Konstitucijos viršenybės principas yra įtvirtintas Konstitucijos 7 straipsnio 1 dalyje, kurioje nustatyta, kad negalioja joks įstatymas ar kitas aktas, priešingas Konstitucijai; šis principas taip pat yra įvairiais aspektais įtvirtintas Konstitucijos 5 straipsnio 2 dalyje, kurioje nustatyta, kad valdžios galias riboja Konstitucija, 6 straipsnio 1 dalyje, kurioje nustatyta, kad Konstitucija yra vientisas ir tiesiogiai taikomas aktas, 6 straipsnio 2 dalyje, kurioje nustatyta, kad kiekvienas savo teises gali ginti remdamasis Konstitucija, 30 straipsnio 1 dalyje, kurioje nustatyta, kad asmuo, kurio konstitucinės teisės ar laisvės pažeidžiamos, turi teisę kreiptis į teismą, 102 straipsnio 1 dalyje, kurioje nustatyta, kad Konstitucinis Teismas sprendžia, ar įstatymai ir kiti Seimo aktai neprieštarauja Konstitucijai, o Respublikos Prezidento ir Vyriausybės aktai – neprieštarauja Konstitucijai arba įstatymams, 110 straipsnio 1 dalyje, kurioje nustatyta, kad teisėjas negali taikyti įstatymo, kuris prieštarauja Konstitucijai, ir kt.

Konstitucijos viršenybės principas reiškia, kad Konstitucija teisės aktų hierarchijoje užima išskirtinę – aukščiausią – vietą, kad joks teisės aktas negali prieštarauti Konstitucijai, kad niekam neleidiama pažeisti Konstitucijos, kad konstitucinė tvarka turi būti ginama, kad pati Konstitucija įtvirtina mechanizmą, įgalinantį nustatyti, ar teisės aktai (jų dalys) neprieštarauja Konstitucijai. Šiuo atžvilgiu Konstitucijoje įtvirtintas Konstitucijos viršenybės principas yra neatšiejamai susijęs su konstituciniu teisinės valstybės principu – universaliu konstituciniu principu, kuriuo grindžiama visa Lietuvos teisės sistema ir pati Konstitucija. Konstitucijos viršenybės principo pažeidimas reikštų, kad yra pažeidžiamas ir konstitucinis teisinės valstybės principas.

14.2. Pagal Konstituciją Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstituciniame įstatyme nebuvo galima nustatyti kitos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo nuostatų taikymo pradžios datos, nei ta, kuri išplaukia iš pačios Konstitucijos, nes taip būtų pažeistas Konstitucijos viršenybės principas, konstitucinis teisinės valstybės principas.

Šiame Konstitucinio Teismo nutarime konstatuota, kad pagal Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo 1 straipsnį „Įstatymo įsigaliojimo tvarka“ Konstitucijos 119 straipsnio 2 dalis, net įsigaliojusi, taikoma ne visa apimtimi (iki Seimo nutarimo, kuriuo bus paskirti ketverių metų ka-

dencijos savivaldybių tarybų antrieji rinkimai, įsigaliojimo dienos nėra taikomos Konstitucijos 119 straipsnio 2 dalies nuostatos dėl kitų nuolatinių administracinio vieneto gyventojų dalyvavimo pagal įstatymą savivaldybių tarybų rinkimuose), kad nurodyto konstitucinio įstatymo 1 straipsnyje nustatyta kita (vėlesnė) šių nuostatų taikymo pradžios data, nei ta, kuri išplaukia iš pačios Konstitucijos. Konstatuota ir tai, kad Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo 1 straipsnyje „Įstatymo įsigaliojimo tvarka“ nustatytu teisiniu reguliavimu sudarytos prielaidos Seimo nutarimu, kuriuo bus paskirti ketverių metų kadencijos savivaldybių tarybų antrieji rinkimai, įsiterpti į konstitucinį reguliavimą.

Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo 1 straipsnyje „Įstatymo įsigaliojimo tvarka“ nustačius, kad iki Seimo nutarimo, kuriuo bus paskirti ketverių metų kadencijos savivaldybių tarybų antrieji rinkimai, įsigaliojimo dienos nėra taikomos Konstitucijos 119 straipsnio 2 dalies nuostatos dėl kitų nuolatinių administracinio vieneto gyventojų dalyvavimo pagal įstatymą savivaldybių tarybų rinkimuose, ir įtvirtinus kitą (vėlesnę) šių Konstitucijos nuostatų taikymo pradžios datą, nei ta, kuri išplaukia iš pačios Konstitucijos, yra nepaisoma Konstitucijos viršenybės ir konstitucinio teisinės valstybės principų.

15. Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstituciniame įstatyme yra tik minėtas 1 straipsnis „Įstatymo įsigaliojimo tvarka“. Taigi išvados dėl Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo 1 straipsnio atitikties Konstitucijai – tai išvados dėl viso šio konstitucinio įstatymo atitikties Konstitucijai.

16. Atsižvelgiant į išdėstytus argumentus darytinės išvados, kad:

1) Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo įrašymo į Konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymas pagal priėmimo tvarką prieštarauja Konstitucijos 69 straipsnio 3 daliai;

2) Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinis įstatymas prieštarauja Konstitucijos 6 straipsnio 1 daliai, 119 straipsnio 2 daliai, Konstitucijoje įtvirtintam Konstitucijos viršenybės principui, konstituciniam teisinės valstybės principui, o pagal priėmimo tvarką – Konstitucijos 69 straipsnio 3 daliai [...].

Vaičaitis, Vaidotas

Va64 Konstitucinių įstatymų fenomenas. Konstitucinių (organinių) įstatymų lyginamoji studija / Vaidotas A. Vaičaitis. – Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2004. – 208 p.

ISBN 9955-557-31-1

Šios knygos pagrindą sudaro autoriaus daktaro disertacija, apginta VU Teisės fakultete 2001 metais. Nuo šio laiko Lietuvos konstitucinių įstatymų institutas buvo nagrinėtas įvairioje teisinėje literatūroje bei Konstitucinio Teismo nutarimuose, todėl knygoje polemizuojama su Lietuvos moksle vyraujančia konstitucinių įstatymų samprata. Autorius knygoje pateikia savo požiūrį į konstitucinių įstatymų sampratą, šio instituto atsiradimą ir sąsajas su organiniais įstatymais. Remiantis lyginamuoju metodu autorius pateikia originalius pasiūlymus Lietuvos teisės mokslui ir praktikams apie Lietuvos konstitucinių įstatymų sąrašo problemą, šių įstatymų padėtį teisės šaltinių sistemoje bei jų priėmimo ir keitimo procedūrą.

UDK 340.13+342.2(474.5)

Vaidotas A. Vaičaitis

KONSTITUCINIŲ ĮSTATYMŲ FENOMENAS
Konstitucinių (organinių) įstatymų lyginamoji studija

Vyriausiasis redaktorius Remigijus Mockevičius

Parengė leidybai

J. Kaminskaitė, V. Kruopienė, A. Švedas
Viršelį maketavo Aidis Statulevičius

SL 1613. Tiražas 800 egz. 2004 03 01. 13 leidyb. apsk. lankų.

Užsakymas Nr. 267

Išleido VĮ Teisinės informacijos centras,

Gedimino pr. 30/1, LT-2695 Vilnius

tel./faks. (8-5) 261 28 06

www.kodeksai.lt, leidyba@tic.lt

Spausdino Standartų spaustuvė

S.Dariaus ir S.Girėno g. 39, LT-2038 Vilnius

Kaina sutartinė