



LIETUVOS RESPUBLIKOS KONSTITUCINIS TEISMAS

NUTARIMAS

Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai

Vilnius, 1998 m. sausio 10 d.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, susidedantis iš Konstitucinio Teismo teisėjų Egidijaus Jarašiūno, Kęstučio Lapinsko, Zigmo Levickio, Augustino Normanto, Vlado Pavilionio, Jono Prapiesčio, Prano Vytauto Rasimavičiaus, Teodoros Staugaitienės ir Juozo Žilio, sekretoriaujant Daivai Pitrėnaitei,

dalyvaujant pareiškėjo – Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovui valstybės konsultantui valstybės ir žmogaus teisių klausimais Stasiui Šedbarui,

sinteresuoto asmens – Lietuvos Respublikos Seimo atstovui Seimo pirmininko pirmajam pavaduotojui Andriui Kubiliui,

remdamasis Lietuvos Respublikos Konstitucijos 102 straipsnio pirmąja dalimi ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymo 1 straipsnio pirmąja dalimi, viešame Teismo posėdyje 1997 m. gruodžio 30 d. išnagrinėjo bylą Nr. 19/97 pagal pareiškėjo – Lietuvos Respublikos Vyriausybės prašymą ištirti, ar Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 92 straipsnio ketvirtajai daliai.

Konstitucinis Teismas

nustatė:

I

Seimas 1996 m. gruodžio 10 d. priėmė nutarimą „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ (Žin., 1996, Nr. 120-2821).

Pareiškėjas – Lietuvos Respublikos Vyriausybė prašo Konstitucinį Teismą ištirti, ar šis Seimo nutarimas (toliau – ginčijamas nutarimas) neprieštarauja Konstitucijos 92 straipsnio ketvirtajai daliai.

Pareiškėjas prašymą grindžia šiais argumentais.

Ginčijamu nutarimu Seimas pritarė Vyriausybės programai. Šioje programoje numatyta Vyriausybės veikla 1997–2000 metais, t. y. Seimo įgaliojimų laikotarpiu, o ne iki dabartinio Respublikos Prezidento įgaliojimų pabaigos.

Konstitucijos 92 straipsnio ketvirtojoje dalyje nustatyta, kad Vyriausybė turi grąžinti savo įgaliojimus Respublikos Prezidentui po Seimo rinkimų arba išrinkus Respublikos Prezidentą, o Konstitucijos 101 straipsnyje, kuriame nustatyti atvejai, kada Vyriausybė turi atsistatydinti, nėra reikalavimo jai tai padaryti po Respublikos Prezidento rinkimų. Konstitucijos 84 straipsnyje kaip Respublikos Prezidento prerogatyva nustatyta teisė priimti Vyriausybės įgaliojimus išrinkus naują Seimą, taip pat priimti Vyriausybės atsistatydinimą ir teikti Seimui svarstyti Ministro Pirmininko kandidatūrą. Tačiau, pareiškėjo nuomone, tai nereiškia, kad Respublikos Prezidentui suteikiami įgaliojimai po Respublikos Prezidento rinkimų teikti Seimui iš naujo svarstyti Ministro Pirmininko kandidatūrą ir tvirtinti naują Vyriausybės sudėtį.

Pareiškėjo nuomone, Konstitucijoje nenustatyta, kada konkrečiai Vyriausybė, išrinkus Respublikos Prezidentą, grąžina savo įgaliojimus: paskelbus rinkimų rezultatus, pasibaigus anksčiau išrinkto Respublikos Prezidento kadencijai ar išrinktam naujam Respublikos Prezidentui prisiekus ir pradėjus eiti pareigas.

Pareiškėjas taip pat nurodė, kad kai kuriems Seimo nariams yra kilę abejonių, ar po Respublikos Prezidento rinkimų Vyriausybės veikla bus teisėta ir ar dėl to ginčijamas nutarimas neprieštarauja Konstitucijos 92 straipsnio ketvirtajai daliai.

II

Teismo posėdyje pareiškėjo atstovas S. Šedbaras pateikė šiuos papildomus argumentus.

Konstitucijos 101 straipsnyje išvardyti visi pagrindai, kada Vyriausybė privalo atsistatydinti. Šis sąrašas yra baigtinis. Jame nėra numatytas privalomas Vyriausybės atsistatydinimas išrinkus Respublikos Prezidentą, todėl aiškinimas, kad tokiu atveju Vyriausybė turi atsistatydinti, yra plečiamasis Konstitucijos aiškinimas. Konstitucijos, kaip vientiso akto, analizė leidžia teigti, kad Vyriausybės atsistatydinimas ir įgaliojimų grąžinimas Respublikos Prezidentui nėra tapatūs teisiniai veiksmai, todėl jie sukelia skirtingus teisinius padarinius.

Pareiškėjo atstovas nurodė, kad teisinius padarinius sukeliančius veiksmus pradėdant ir baigiant formuoti Vyriausybę atlieka Seimas, o iš esmės – politinė partija ar politinių partijų koalicija, sudaranti Seime daugumą. Respublikos Prezidentas gali Seimui siūlyti bet kokią Ministro

Pirmininko kandidatūrą, tačiau jeigu jai nepritarus Seimo dauguma, toks siūlymas nesukels teisinių padarinių ir Vyriausybė nebus pradėta formuoti. Teoriškai įmanoma, kad ministrai gali būti skiriami vien Ministro Pirmininko ir Respublikos Prezidento valia, neatsižvelgiant į Seimo daugumos nuomonę, tačiau praktiškai tai neįmanoma dėl dviejų priežasčių. Pirma, Ministras Pirmininkas skiriamas gavus Seimo daugumos sutikimą, todėl vargu ar tikėtina, kad ir kiti Vyriausybės nariai bus parenkami neatsižvelgiant į parlamento daugumos valią, nes Seimo dauguma gali bet kada pareikšti nepasitikėjimą Ministru Pirmininku, visa Vyriausybe arba atskiru ministru (Konstitucijos 101 straipsnis). Antra, Vyriausybė įgaliojimus veikti gaus tik pritarus jos programai. Seimas, du kartus nepritaręs jai, gali priversti Vyriausybę atsistatydinti. Vadinasi, Vyriausybės įgaliojimai yra tiesiogiai susiję su Seimo įgaliojimais.

Konstitucijoje nieko nepasakyta apie Vyriausybės įgaliojimų likimą išrinkus Respublikos Prezidentą ir grąžinus jam Vyriausybės įgaliojimus. Pareiškėjo atstovo nuomone, galima teigti, kad Konstitucijos teksto kūrėjai, formuluodami konstitucines normas, darė skirtumą tarp Vyriausybės likimo jai grąžinus įgaliojimus bei atsistatydinus po Seimo rinkimų ir įgaliojimų grąžinimo po Respublikos Prezidento rinkimų.

Pareiškėjo atstovas teigia, kad išrinkus naują Seimą nebelieka subjekto, kuris įgaliojo Vyriausybę vykdyti valstybės valdžią. Konstitucija įgalioja Respublikos Prezidentą suteikti senajai Vyriausybei tik laikinus įgaliojimus, t. y. kol savo pareigas pradės vykdyti naujoji Vyriausybė.

Išrinkus Respublikos Prezidentą Vyriausybę įgaliojęs veikti Seimas nenustoja savo įgaliojimų. Kol nei Seimas, nei pati Vyriausybė nepareiškia politinės valios nutraukti Vyriausybės įgaliojimus, nėra pagrindo teigti, kad jie pasibaigę. Tauta, gerbdama naujai išrinktą valstybės vadovą, Konstitucija suteikia jam teisę ir kartu įpareigoja Seimą sužinoti ir įvertinti Respublikos Prezidento poziciją Vyriausybės atžvilgiu ir iš naujo apsvarstyti Vyriausybės įgaliojimų klausimą. Tačiau viską lemia Seimo daugumos pozicija ir nėra jokio pagrindo teigti, kad ši procedūra susijusi su Vyriausybės atsistatydinimu.

Pareiškėjo atstovas taip pat nurodė, kad Konstitucijoje nedetalizuota, kada po Respublikos Prezidento išrinkimo Vyriausybė turi grąžinti įgaliojimus. Konstitucijos 82 straipsnyje nustatyta, kad Respublikos Prezidentas savo pareigas pradeda eiti rytojaus dieną pasibaigus Respublikos Prezidento kadencijai, po to, kai prisiekia. Pareiškėjo atstovo nuomone, tai reiškia, kad tik tada atsiranda Vyriausybės pareiga grąžinti savo įgaliojimus.

III

Suinteresuoto asmens atstovas A. Kubilius teismo posėdyje paaiškino, kad Konstitucija numato pusiau prezidentinį valstybės valdžios sistemos mechanizmą. Jis nustato, jog tiesioginiuose

rinkimuose išrinktas Respublikos Prezidentas turi dirbti kartu su Vyriausybe, kuri privalo turėti politinės Seimo daugumos pasitikėjimą.

Konstitucijos normų analizė leidžia aiškiai teigti, kad Vyriausybės veikla priklauso tik nuo Seimo daugumos pasitikėjimo. Lietuvos Respublikos Vyriausybės formavimo ir atskaitomybės mechanizmas veikia kaip ir kitų Europos valstybių pusiau prezidentinės valdžios konstituciniai mechanizmai (pvz., Prancūzijos, Lenkijos, Austrijos, Suomijos ir kt.).

Suinteresuoto asmens atstovas taip pat paaikškino, kad parlamentinė vyriausybės formavimo ir jos atskaitomybės sistema politologijos moksle apibūdinama kaip „atskaitingoji vyriausybė“, taip pabrėžiant, jog formuojant vyriausybę svarbiausias vaidmuo tenka politinei parlamento daugumai. Parlamentinėje sistemoje vyriausybės veikla priklauso nuo pastovios parlamentinės daugumos palaikymo, todėl tokia vyriausybė yra partinė. Pusiau prezidentinėje konstitucinėje sistemoje formuojant vyriausybę prezidento vaidmuo priklauso nuo jo santykių su parlamento dauguma. Pagal tai prezidento vaidmuo gali būti trejopas. Pirma – kai prezidentas yra politinės daugumos lyderis ir gali daryti politinę įtaką vyriausybės formavimui, paveikdamas parlamento daugumą, antra – kai parlamente nėra aiškios politinės daugumos, o prezidentas siekia įvairių politinių jėgų kompromiso. Trečiuoju atveju parlamento dauguma neremia prezidento ir dėl to jo įtaka vyriausybės formavimui tampa minimali.

Suinteresuoto asmens atstovas teigė, kad paprastai parlamentinė Seimo dauguma keičiasi tik per Seimo rinkimus. Ši dauguma turi pritarti Vyriausybės programai, t. y. jos darbų planui, kuris yra politinis dokumentas ir kartu Seimo daugumos veiksmų planas visam Seimo įgaliojimų laikui. Konstitucijoje nenurodyta, kokiam laikotarpiui turi būti sudaroma ir tvirtinama Vyriausybės programa. Seimas teisingai padarė pritardamas Vyriausybės programai, kurioje numatyti darbai visam Seimo kadencijos laikotarpiui, todėl ginčijamas nutarimas neprieštarauja Konstitucijai.

Suinteresuoto asmens atstovas taip pat išdėstė savo argumentus dėl Vyriausybės įgaliojimų ir Respublikos Prezidento prerogatyvų po Respublikos Prezidento rinkimų ir jam pradėjus eiti pareigas. Jais iš esmės neneigiami Vyriausybės atstovo argumentai.

Konstitucinis Teismas

konstatuoja:

Seimas 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimu pritarė Ministro Pirmininko Gedimino Vagnoriaus pateiktai Vyriausybės programai, kurioje numatyta Vyriausybės veikla 1997–2000 metais, t. y. per visą dabartinio Seimo įgaliojimų laikotarpį. Nepasibaigus šiam laikotarpiui įvyksta Respublikos Prezidento rinkimai. Pagal Konstituciją Vyriausybė privalo grąžinti įgaliojimus, todėl pareiškėjas

prašo spręsti, ar ginčijamas Seimo nutarimas dėl Vyriausybės programos patvirtinimo atitinka Konstituciją.

Konstitucinis Teismas, sprenddamas šį klausimą, nagrinės valstybės valdžių tarpusavio sąveikos įvairius aspektus, Vyriausybės programos patvirtinimo reikšmę.

1. Konstitucijos 5 straipsnyje nustatyta: „Valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas.“ Šia norma, kurios turinys detaliau atskleidžiamas kituose Konstitucijos straipsniuose, įtvirtintas valstybės valdžių padalijimo principas. Tai yra pagrindinis demokratinės teisinės valstybės organizacijos ir veiklos principas. Kaip pažymėta Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d. nutarime, šis principas reiškia, kad įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžios turi būti atskirtos, pakankamai savarankiškos, bet kartu turi būti jų pusiausvyra. Kiekvienai valdžios institucijai suteikiama jos paskirtį atitinkanti kompetencija, kurios konkretus turinys priklauso nuo tos institucijos vietos tarp kitų valdžios institucijų, jos įgaliojimų santykio su kitų institucijų įgaliojimais.

Kiekviena valstybės valdžia užima tam tikrą vietą valstybės valdžios sistemoje ir atlieka tik jai būdingas funkcijas. Seimas, kurį sudaro tautos atstovai – Seimo nariai, leidžia įstatymus, prižiūri Vyriausybės veiklą, tvirtina valstybės biudžetą ir prižiūri, kaip jis vykdomas, sprendžia kitus Konstitucijoje numatytus klausimus. Respublikos Prezidentas – valstybės vadovas, jis atstovauja valstybei ir daro visa, kas jam pavesta Konstitucijos ir įstatymų, o Vyriausybė yra vykdomoji tvarkomoji šalies institucija, vykdanči įstatymus ir kitus teisės aktus, tvarkanti krašto reikalus. Teismai vykdo teisingumą.

Konstitucijos 5 straipsnio antroje dalyje nustatyta, kad valdžios galias riboja Konstitucija. Įgyvendinant bendruosius valstybės uždavinius ir funkcijas valstybės institucijų veikla grindžiama jų bendradarbiavimu, todėl jų tarpusavio sąveika apibūdinama kaip tarpfunkcinė partnerystė. Vienas iš valstybės institucijų bendradarbiavimo užtikrinimo būdų yra vyriausybės atsakingumo parlamentui principas, įtvirtintas daugelio Europos valstybių konstitucijose.

Lyginamojoje konstitucinėje teisėje yra žinomos įvairios valstybės valdymo formos. Daugelyje šiuolaikinio pasaulio valstybių įtvirtinta valdymo forma yra respublika. Paprastai respublikos skirstomos į parlamentines, prezidentines ir vadinamąsias mišriąsias (pusiau prezidentines). Prezidentinės respublikos, pavyzdžiui, yra JAV, kai kurios Pietų Amerikos ir Afrikos valstybės. Parlamentinis valstybės valdymo modelis įsigalėjo Europos valstybių teisinėse sistemose. Valstybės valdymo formų įvairovę lėmė tautų istorinės, politinės, kultūros tradicijos.

Priklausomai nuo valdymo formos ir parlamento vaidmens sudarant vyriausybę skiriami du pagrindiniai vyriausybės sudarymo procedūrų modeliai: parlamentinis ir neparlamentinis. Parlamentiniam vyriausybės sudarymo modeliui būdinga tai, kad vyriausybė formuojama

atsižvelgiant į parlamento rinkimų rezultatus. Būtent todėl valstybės vadovas skiria vyriausybės vadovu asmenį, kurio kandidatūrai pritaria parlamentas. Šiuo atveju vyriausybės veikla remiasi parlamento pasitikėjimu, ji atsako parlamentui už vykdomą politiką. Neparlamentiniam vyriausybės formavimui būdinga tai, kad vykdomajai valdžiai nereikalingas parlamento pasitikėjimas, valstybės vadovas ją sudaro savarankiškai. Tačiau ir neparlamentinio vyriausybės sudarymo atveju prezidentas svarbiausius šios institucijos pareigūnus paprastai skiria parlamento pritarimu.

Pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijoje nustatytą valdžios institucijų kompetenciją Lietuvos valstybės valdymo modelis priskirtinas parlamentinės respublikos valdymo formai. Kartu pabrėžtina, kad mūsų valstybės valdymo formai būdingi ir kai kurie vadinamosios mišriosios (pusiau prezidentinės) valdymo formos ypatumai. Tai atsispindi Seimo, valstybės vadovo – Respublikos Prezidento, Vyriausybės įgaliojimuose bei jų tarpusavio santykių teisinėje konstrukcijoje. Lietuvos konstitucinėje sistemoje yra įtvirtintas Vyriausybės atsakingumo Seimui principas, lemiantis atitinkamą Vyriausybės sudarymo būdą.

Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemoje Vyriausybė, įgyvendinanti valstybinį valdymą, užima išskirtinę vietą. Vyriausybė – kolegiali bendros kompetencijos institucija. Ją sudaro Ministras Pirmininkas ir ministrai. Konstitucijos 94 straipsnyje nustatyta, kad Vyriausybė tvarko krašto reikalus, saugo šalies teritorijos neliečiamybę, garantuoja valstybės saugumą ir viešąją tvarką, vykdo įstatymus ir Seimo nutarimus dėl įstatymų įgyvendinimo, taip pat Respublikos Prezidento dekretus, koordinuoja ministerijų ir kitų Vyriausybės įstaigų veiklą, rengia valstybės biudžeto projektą ir teikia jį Seimui, vykdo valstybės biudžetą, teikia Seimui biudžeto įvykdymo apyskaitą, rengia ir teikia Seimui svarstyti įstatymų projektus, užmezga diplomatinčius santykius ir palaiko ryšius su užsienio valstybėmis bei tarptautinėmis organizacijomis, vykdo kitas pareigas, kurias jai paveda Konstitucija ir įstatymai. Vyriausybės galias apibrėžia Konstitucija ir įstatymai. Vyriausybė solidariai atsako Seimui už bendrą Vyriausybės veiklą. Ministrai, vadovaudami jiems pavestoms valdymo sritims, yra atsakingi Seimui, Respublikos Prezidentui ir tiesiogiai pavaldūs Ministrui Pirmininkui.

2. Demokratinės visuomenės politinės sistemos funkcionavimą veikia daugelis veiksnių, tarp jų – įvairių partijų ir politinių organizacijų programos, kuriose išdėstomi svarbiausi įvairių politinio proceso subjektų veiklos uždaviniai ir kryptys. Programinės nuostatos padeda formuoti politinę valią, telkia šalininkus vienam ar kitam numatytam tikslui pasiekti. Jos yra reikšmingas rinkimų kampanijų elementas. Politinių partijų ir politinių organizacijų, kandidatų į Respublikos Prezidentus, Seimo, savivaldybių tarybų narius rinkimų programos rodo, ko bus siekiama tam tikroje veiklos srityje. Tačiau kiekvienu atveju tai yra ne valstybės teisinis dokumentas, o tik asmens ar grupės asmenų politinio ar profesinio nusistatymo veikti vienaip ar kitaip išdėstymas. Politinė

partija ar organizacija, kurios atstovas išrinktas ar paskirtas į valstybines pareigas, programines nuostatas įgyvendina tokia apimtimi, kokia yra galima pagal jam įstatymo suteiktus įgaliojimus. Pavyzdžiui, Respublikos Prezidentas savo rinkimų programos siekius įgyvendina teikdamas atitinkamus įstatymų projektus, gražindamas pakartotinai svarstyti Seimo priimtus įstatymus, kreipdamasis į Konstitucinį Teismą dėl Vyriausybės aktų atitikimo Konstitucijai ir įstatymams, darydamas pranešimus apie padėtį Lietuvoje, šalies vidaus ar užsienio politiką ir t. t.

Seimo nariai ir jų grupės programines nuostatas įgyvendina Seimui teikdami įstatymų ir kitų teisės aktų projektus, jiems pritardami svarstymo metu, balsuodami už projektus ar veikdami kitais Konstitucijoje ir Seimo statute numatytais būdais.

Seimas, pritardamas Vyriausybės programai, Vyriausybei suteikia įgaliojimus veikti. Taip įgyvendinamos Vyriausybės veiklą reguliuojančios Konstitucijos normos, įtvirtinančios Vyriausybės atsakomybės Seimui principą. Konstitucinėje valdžių struktūroje įtvirtinta, kad tik Seimo pasitikėjimą turinti Vyriausybė gali vykdyti savo įgaliojimus. Teisinė tokių įgaliojimų suteikimo forma – balsavimas Seime pritariant Vyriausybės programai.

Vyriausybės programos pagrindas yra parlamento rinkimus laimėjusių politinių jėgų programos, tačiau jų nuostatos tik per Vyriausybės programą įgyja teisinę reikšmę įpareigodamos tiek Vyriausybę, tiek ją palaikančią Seimo daugumą atitinkamai veikti. Toks Vyriausybės programos teisinės reikšmės pripažinimas – būdingas parlamentinės demokratijos ypatumas. Jis įtvirtintas Konstitucijos 67 straipsnio 7 punkto ir 92 straipsnio penktosios dalies normose.

Būtent dėl to Respublikos Prezidentui tenka skirti Seimo daugumos palaikomą Ministrą Pirmininką ir tvirtinti tokią Vyriausybę, kurios programai Seimas gali pritarti posėdyje dalyvaujančių narių balsų dauguma. Kitaip nebus suformuota valstybės funkcionavimą užtikrinanti vykdomosios valdžios institucija. Vyriausybė, siekdama įgyti Seimo pasitikėjimą, numatydamą savo veiklos kryptis tam tikram laikotarpiui, privalės atsižvelgti į galimą Seimo narių pritarimą ar nepritarimą. Seimas, išreikšdamas pasitikėjimą Vyriausybės programa, įsipareigoja prižiūrėti, kaip Vyriausybė veiks įgyvendindama programą. Vyriausybės programa – Vyriausybės politinės-teisinės atsakomybės Seimui pagrindas, nes ji solidariai atsako Seimui už bendrą savo veiklą. Vyriausybei įgaliojimus veikti suteikęs Seimas gali pareikšti nepasitikėjimą Vyriausybe ar Ministru Pirmininku. Nepasitikėjimo pareiškimo padarinys – Vyriausybės atsistatydinimas.

Taigi Vyriausybės programa vertintina kaip teisinis dokumentas, kuriame išdėstytos tam tikro laikotarpio valstybės veiklos gairės. Jis skelbtinas „Valstybės žiniose“. Kartu ne mažiau svarbi yra jos, kaip teisinės formos, sąlygojančios Vyriausybę formuojančių institucijų veiksmus ir užtikrinančios Vyriausybės bei šių institucijų tarpusavio sąveiką, reikšmė.

3.1. Vyriausybę – kolegialią vykdomosios valdžios instituciją formuoja Seimas ir Respublikos Prezidentas, tačiau jų vaidmuo ir uždaviniai nevienodi. Respublikos Prezidentas šiame procese dalyvauja kaip valstybės vadovas, atliekantis Konstitucijoje numatytas funkcijas, tuo tarpu Seimas veikia kaip tautos atstovybė, kuriai atsakinga Vyriausybė.

Įgaliojimų Vyriausybei veikti suteikimas ir jos veiklos kontrolė – svarbi Seimo kompetencijos sritis. Konstitucijos 67 straipsnyje numatytos šios Seimo prerogatyvos: Seimas pritaria ar nepitaria Respublikos Prezidento teikiamai Ministro Pirmininko kandidatūrai, svarsto Ministro Pirmininko pateiktą Vyriausybės programą ir sprendžia, ar jai pritarti, prižiūri Vyriausybės veiklą, gali reikšti nepasitikėjimą Ministru Pirmininku ar ministru ir kt. Kaip nustatyta Konstitucijos 96 straipsnio pirmojoje dalyje, Vyriausybė yra solidariai atsakinga Seimui už bendrą Vyriausybės veiklą. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 5 straipsnio pirmojoje dalyje numatyta, kad Vyriausybė ne rečiau kaip kartą per metus pateikia Seimui Vyriausybės programos įgyvendinimo ataskaitą.

Respublikos Prezidento ir Vyriausybės santykius reguliuoja Konstitucijos normos, nustatančios, kad Respublikos Prezidentas Seimo pritarimu skiria Ministrą Pirmininką, paveda jam sudaryti Vyriausybę ir tvirtina jos sudėtį. Jis Seimo pritarimu atleidžia Ministrą Pirmininką, priima Vyriausybės gražinamus įgaliojimus išrinkus naują Seimą ir paveda jai eiti pareigas, kol bus sudaryta Vyriausybė, priima Vyriausybės atsistatydinimą ir prireikus paveda jai toliau eiti pareigas arba paveda vienam iš ministrų eiti Ministro Pirmininko pareigas, kol bus sudaryta nauja Vyriausybė. Respublikos Prezidentas Vyriausybei atsistatydinus ar gražinus savo įgaliojimus ne vėliau kaip per 15 dienų teikia Seimui svarstyti Ministro Pirmininko kandidatūrą, Ministro Pirmininko teikimu skiria ir atleidžia ministrus ir t. t.

Europos valstybių, kuriose prezidentas renkamas tiesiogiai, konstitucinėje praktikoje nereti atvejai, kai prezidento ir parlamento daugumos politinės nuostatos yra skirtingos arba prezidentas nėra parlamento daugumos remiamas. Jo, kaip valstybės vadovo, rūpestis – sudaryti daugumos remiamą vyriausybę, todėl jis, nors ir turi pasirinkimo teisę, neignoruoja parlamento daugumos. Pagal Europos konstitucinę tradiciją prezidentas vyriausybės vadovu skiria tą asmenį, kurį remia parlamento dauguma. Tokios konstitucinės praktikos laikomasi ir Lietuvoje.

Seimo ir Respublikos Prezidento įgaliojimų Vyriausybės formavimo srityje analizė leidžia teigti, kad šiame procese Respublikos Prezidento veiklos svarbiausias uždavinys – laiduoti valdžios institucijų sąveiką. Formuojant Vyriausybę jo veiksmus visų pirma turėtų lemti pareiga veikti taip, kad būtų sudaryta veiksminga, t. y. turinti Seimo pasitikėjimą, Vyriausybė.

Taigi remiantis parlamentinės demokratijos principais, įtvirtintais Konstitucijoje, darytina prielaida, kad Respublikos Prezidentas negali laisvai pasirinkti Ministro Pirmininko ar ministrų

kandidatūrų, nes visais atvejais minėtų pareigūnų skyrimas priklauso nuo Seimo pasitikėjimo ar nepasitikėjimo jais. Kartu negalima ignoruoti ir to, kad Respublikos Prezidentas, būdamas vykdomosios valdžios dalis, turi tam tikrų politinio poveikio galimybių Vyriausybės personalinės sudėties formavimui.

3.2. Vyriausybės prašyme teigiama, kad Konstitucijos 92 straipsnio ketvirtojoje dalyje nenustatyta, kada konkrečiai Vyriausybė, išrinkus Respublikos Prezidentą, grąžina įgaliojimus: paskelbus rinkimų rezultatus, pasibaigus anksčiau išrinkto Respublikos Prezidento kadencijai ar išrinktam Respublikos Prezidentui prisiekus ir pradėjus eiti savo pareigas.

Konstitucinis Teismas, analizuodamas Vyriausybės įgaliojimų grąžinimo klausimą, pažymi, kad Konstitucijos 92 straipsnio ketvirtosios dalies normos negalima aiškinti ją atribojus nuo kitų Konstitucijos normų. Konstitucinės normos, reguliuojančios įvairius Vyriausybės formavimo aspektus, Seimo, Respublikos Prezidento, Vyriausybės tarpusavio santykius, išdėstytos ne viename Konstitucijos skirsnyje ar straipsnyje. Konstitucija – vientisas aktas, todėl prioritetas šiuo atveju turi būti teikiamas sisteminiam aiškinimui. Aiškinant Konstitucijos 92 straipsnio ketvirtosios dalies normos turinį svarbu atsižvelgti ir į normos priėmimo tikslą.

Konstitucijos 82 straipsnyje nustatyta: „Išrinktas Respublikos Prezidentas savo pareigas pradeda eiti rytojaus dieną pasibaigus buvusio Respublikos Prezidento kadencijai, po to, kai Vilniuje, dalyvaujant Tautos atstovams – Seimo nariams, prisiekia Tautai būti ištikimas Lietuvos Respublikai ir Konstitucijai, sąžiningai eiti savo pareigas ir būti visiems lygiai teisingas.“

Valstybėse, kuriose prezidentas renkamas visuotiniuose rinkimuose, paprastai tarp rinkimų rezultato paskelbimo ir prezidento pareigų ėjimo pradžios yra tam tikras laikotarpis. Tuo metu kadenciją baigiantis prezidentas toliau eina savo pareigas, dirba parlamentas ir jo pasitikėjimą turinti vyriausybė, kurią formuojant dalyvavo šalies vadovas. Pakankamai ilga pauzė paaiškinama tuo, kad reikia tam tikro laiko pasitraukiančiam prezidentui pasirengti valstybės vadovo pareigų perdavimui, o naujamam – pasirengti pareigų priėmimui.

Toks laikotarpis nustatytas ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos 80 straipsnyje. Per šį laikotarpį kadenciją baigiantis Respublikos Prezidentas tebėra valstybės vadovas. Jam priklauso visi pagal Konstituciją valstybės vadovui suteikti įgaliojimai. Tik jis vienas gali juos vykdyti. Naujai išrinktas Respublikos Prezidentas nuo galutinių rinkimų rezultatų paskelbimo iki priesaikos davimo valstybės vadovo įgaliojimų dar neturi. Vyriausybė, kurią sudarant dalyvavo kadenciją baigiantis Respublikos Prezidentas, toliau vykdo savo įgaliojimus.

Prisiekus naujamam Respublikos Prezidentui, nutrūksta buvusiojo Respublikos Prezidento įgaliojimai, kartu nutrūksta ir Vyriausybės ryšys su valstybės vadovu, kuris taip pat ją formavo. Konstitucinis Teismas, remdamasis konstitucinių normų analize, daro išvadą, kad Vyriausybė

privalo grąžinti įgaliojimus naujai išrinktam Respublikos Prezidentui prisiekus ir pradėjus eiti pareigas.

Kartu Konstitucinis Teismas pažymi, kad 1993 m. sausio 24 d. Lietuvos Respublikos Prezidento įstatymo 6 straipsnyje nustatyta: „Kitą dieną po to, kai Respublikos Prezidentas prisiekė, Lietuvos Respublikos Vyriausybė grąžina jam savo įgaliojimus“, o 1994 m. gegužės 19 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 8 straipsnio pirmojoje dalyje nustatyta: „Išrinkus naują Respublikos Prezidentą, Vyriausybė savo įgaliojimus grąžina ne vėliau kaip per 5 dienas.“ Tačiau Konstitucinis Teismas, interpretuodamas Konstitucijos 80, 82 straipsnių ir 92 straipsnio ketvirtosios dalies normas, daro išvadą, kad Vyriausybės įgaliojimai turėtų būti grąžinami Respublikos Prezidentui tą dieną, kai jis pradeda eiti savo pareigas. Šis aiškinimas pagrįstas tuo, kad Konstitucijoje nenumatytas joks kitas terminas.

3.3. Pareiškėjas, sugretinęs Konstitucijos 92 straipsnio ketvirtosios dalies ir 101 straipsnio normose vartojamas sąvokas „Vyriausybės atsistatydinimas“ ir „Vyriausybės įgaliojimų grąžinimas“, abejoja, ar Respublikos Prezidentui yra suteikti įgaliojimai po Respublikos Prezidento rinkimų teikti Seimui svarstyti Ministro Pirmininko kandidatūrą ir tvirtinti naują Vyriausybę.

Vyriausybės atsistatydinimo pagrindai įtvirtinti Konstitucijos 101 straipsnio trečiojoje dalyje. Joje nustatyta, kad Vyriausybė privalo atsistatydinti šiais atvejais:

- 1) kai Seimas du kartus iš eilės nepritaria naujai sudarytos Vyriausybės programai;
- 2) kai Seimas visų Seimo narių balsų dauguma slaptu balsavimu pareiškia nepasitikėjimą Vyriausybe ar Ministru Pirmininku;
- 3) kai Ministras Pirmininkas atsistatydina ar miršta;
- 4) po Seimo rinkimų, kai sudaroma nauja Vyriausybė.

Be to, atsistatydinti turi ir Vyriausybė, kuri, pasikeitus daugiau kaip pusei ministrų, iš naujo negauna Seimo įgaliojimų (Konstitucijos 101 straipsnio antroji dalis).

Konstitucinis Teismas pažymi, kad šis Vyriausybės atsistatydinimo pagrindų sąrašas yra baigtinis.

Akivaizdu, kad viena iš svarbiausių atsistatydinimo priežasčių – Seimo pasitikėjimo Vyriausybe praradimas ar neįgijimas. Tačiau nepasitikėjimo raiškos formos Konstitucijoje numatytos įvairios: vienu atveju Seimas nepasitikėjimą išreiškia tiesiogiai, kitu – du kartus iš eilės nepritardamas naujai sudarytos Vyriausybės programai, trečiuoju atveju Vyriausybė turi pakartotinai, t. y. iš naujo, gauti Seimo įgaliojimus. Pagaliau kitais dviem atvejais preziumuojama, kad Vyriausybė neteko Seimo pasitikėjimo, t. y. įgaliojimų veikti: pirma, kai Ministras Pirmininkas atsistatydina ar miršta, antra, po Seimo rinkimų.

Taigi Vyriausybės atsistatydinimas reiškia, kad jos veikla pasibaigia. Po atsistatydinimo, o Konstitucijos 101 straipsnio trečiosios dalies 4 punkte numatytu atveju dar iki jo, pradedama naujos Vyriausybės formavimo procedūra.

Be „Vyriausybės atsistatydinimo“ sąvokos, Konstitucijoje vartojama ir sąvoka „Vyriausybės įgaliojimų grąžinimas“. Kaip jau buvo minėta, Vyriausybės atsistatydinimo pagrindai yra išsamiai išvardyti Konstitucijos 101 straipsnyje. Jų esmę sudaro Seimo pasitikėjimo Vyriausybe netekimas ar neįgijimas. Tuo tarpu Vyriausybės įgaliojimų grąžinimas yra numatytas dviem atvejais: pirmu – po Seimo rinkimų, ir antru – po Respublikos Prezidento rinkimų (Konstitucijos 92 straipsnio ketvirtoji dalis).

Taigi galima daryti išvadą, jog būtinybę Vyriausybei grąžinti įgaliojimus lemia tai, kad baigiasi vieno iš Vyriausybę sudariusių subjektų įgaliojimai. Tačiau konstitucinėse normose minėtųjų subjektų pasikeitimui ir jų įtakai Vyriausybės formavimui teikiama skirtinga reikšmė. Antai po Seimo rinkimų Vyriausybė privalo ne tik grąžinti savo įgaliojimus, bet ir atsistatydinti (Konstitucijos 101 straipsnio trečiosios dalies 4 punktas). Taigi šiuo atveju įgaliojimų grąžinimas yra pirmas žingsnis į privalomą, Konstitucijoje išakmiai nurodytą Vyriausybės atsistatydinimą. Akivaizdu, kad po Seimo rinkimų nebelieka subjekto, iš kurio Vyriausybė gavo pasitikėjimą ir įgaliojimus veikti, todėl ji ir privalo atsistatydinti.

Po Seimo rinkimų Respublikos Prezidentas, vadovaudamasis Konstitucijos 84 straipsnio 6 punktu, priima Vyriausybės grąžinamus įgaliojimus ir paveda jai eiti pareigas, kol bus sudaryta nauja Vyriausybė. Respublikos Prezidentas ne vėliau kaip per 15 dienų teikia Seimui svarstyti naujo Ministro Pirmininko kandidatūrą. Taip pradedama formuoti nauja Vyriausybė. Kai sudaroma nauja Vyriausybė, įgaliojimus grąžinusi Vyriausybė atsistatydina (Konstitucijos 101 straipsnio trečiosios dalies 4 punktas).

Po Respublikos Prezidento rinkimų Vyriausybė taip pat grąžina savo įgaliojimus naujai išrinktam Respublikos Prezidentui. Tačiau Konstitucijos normose nenumatyta, kad tuomet Vyriausybė privalo atsistatydinti. Taip yra dėl to, kad pasikeitus valstybės vadovui toliau išlieka Seimo pasitikėjimas Vyriausybe. Todėl įgaliojimų grąžinimo po Respublikos Prezidento rinkimų atveju valstybės vadovo pavedimas toliau eiti pareigas turėtų būti duodamas tai pačiai Vyriausybei. Tuo tarpu Vyriausybės atsistatydinimo atveju Respublikos Prezidentas gali pavesti Ministro Pirmininko pareigas eiti ir kitam Vyriausybės nariui.

Taigi Konstitucinis Teismas pabrėžia, kad nėra pagrindo sąvokas „Vyriausybės atsistatydinimas“ ir „Vyriausybės įgaliojimų grąžinimas“ laikyti tapačiomis. Jos susijusios su skirtingomis teisinėmis situacijomis. Tai lemia ir skirtingus teisinius padarinius.

Konstitucijos 84 straipsnio 8 punkte nustatyta, kad Vyriausybei atsistatydinus ar grąžinus įgaliojimus Respublikos Prezidentas ne vėliau kaip per 15 dienų teikia Seimui svarstyti Ministro Pirmininko kandidatūrą. Konstitucinis Teismas pažymi, kad šios normos esmę sudaro Respublikos Prezidento prerogatyva nustatyti laiku teikti Seimui svarstyti Ministro Pirmininko kandidatūrą. Čia vartojamas sąvokas „atsistatydinimas“ ar „įgaliojimų grąžinimas“ reikėtų interpretuoti tik atsižvelgiant į jau nurodytas aplinkybes.

Pažymėtina, kad Vyriausybės įgaliojimų grąžinimo po Respublikos Prezidento rinkimų konstitucinis reguliavimas Lietuvoje šiek tiek primena Prancūzijos III Respublikos laikų konstitucinę tradiciją, kai vyriausybė atsistatydindavo tiek po parlamento, tiek po prezidento rinkimų. Atsistatydinimas po prezidento rinkimų buvo vadinamas „mandagumo atsistatydinimu“ (*démission de courtoisie*). Po „mandagumo atsistatydinimo“ vyriausybė vėl būdavo patvirtinama iš naujo. Teigiama, kad ši procedūra prasminga dėl vyriausybės ryšio su valstybės vadovu ir kad ji atspindi tam tikras valdymo modelio raidos tendencijas.

Nors Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įgaliojimų grąžinimui teikiamas kiek kitoks turinys, tačiau juo neabejotinai išreiškiama pagarba valstybės vadovo institucijai, pripažįstamas Respublikos Prezidento ir Vyriausybės santykių reikšmingumas. Konstitucijos 84, 92 ir 101 straipsnių turinio analizė leidžia teigti, kad toks įgaliojimų grąžinimas nesuponuoja Vyriausybės atsistatydinimo. Antraip Konstitucijoje būtų tiesiogiai nurodyta, kad po Respublikos Prezidento rinkimų Vyriausybė grąžina savo įgaliojimus ir atsistatydina. Grąžinusi įgaliojimus, Vyriausybė išlieka legitimi.

Tačiau įgaliojimų grąžinimo procedūra yra ne tik tarpinstitucinio mandagumo išraiška – ji suteikia galimybę Respublikos Prezidentui patikrinti, ar Seimas ir toliau pasitiki Vyriausybe. Respublikos Prezidentas, remdamasis Konstitucijos 92 straipsniu, 84 straipsnio 8 punktu bei atsižvelgdamas į parlamentinės demokratijos tradiciją, Konstitucijos 84 straipsnio 8 punkte nustatyta tvarka teikia Seimui svarstyti įgaliojimus grąžinusios Vyriausybės Ministro Pirmininko kandidatūrą. Seimui pritarus Ministro Pirmininko kandidatūrai ir Respublikos Prezidentui paskyrus Ministrą Pirmininką bei patvirtinus jo pateiktos Vyriausybės sudėtį, jeigu nepasikeitė daugiau kaip pusė ministrų, tai reikštų, kad Vyriausybė yra iš naujo gavusi įgaliojimus veikti.

Jei Seimas nepritaria Ministro Pirmininko kandidatūrai, tai reikštų, kad Vyriausybė privalo atsistatydinti (Konstitucijos 101 straipsnio trečiosios dalies 2 punktas). Tai būtų konstitucinis pagrindas pradėti naujos Vyriausybės sudarymo procedūrą.

3.4. Pagal Konstituciją Vyriausybė nepertraukiamai įgyvendina vykdomąją valdžią. Vyriausybės veikla grindžiama Seimo, pritarusio jos programai, pasitikėjimu.

Vyriausybės programa yra privaloma atitinkamai Vyriausybei visą jos įgaliojimų laiką. Nauja Vyriausybė, prašydama įgaliojimų veikti, pateikia Seimui svarstyti savo programą. Seimas, pritardamas Vyriausybės programai, pasitikėjimą Vyriausybe iš principo išreiškia savo įgaliojimų laikui. Žinoma, tai nereiškia, kad Vyriausybei atsistatydinus bus tvirtinama ta pati programa.

Atsižvelgiant į šiame nutarime išdėstytus argumentus darytina išvada, kad Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ neprieštarauja Konstitucijos 92 straipsnio ketvirtajai daliai.

Vadovaudamasis Lietuvos Respublikos Konstitucijos 102 straipsniu, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymo 53, 54, 55 ir 56 straipsniais, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas

nutaria:

Pripažinti, kad Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai.

Šis Konstitucinio Teismo nutarimas yra galutinis ir neskundžiamas.

Nutarimas skelbiamas Lietuvos Respublikos vardu.

Konstitucinio Teismo teisėjai:

Egidijus Jarašiūnas

Kęstutis Lapinskas

Zigmas Levickis

Augustinas Normantas

Vladas Pavilionis

Jonas Prapiestis

Pranas Vytautas Rasimavičius

Teodora Staugaitienė

Juozas Žilys