

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
TEISĖS FAKULTETAS
KONSTITUCINĖS TEISĖS KATEDRA

VIKTĖ DŽIAUGYTĖ
PARLAMENTO TEISĖS IR VALSTYBĖS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ
MAGISTRANTŪROS STUDIJŲ PROGRAMA

DVEJŲ IR VIENERIŲ RŪMŲ PARLAMENTAI:
LYGINAMASIS ASPEKTAS

Magistro baigiamasis darbas

Vadovė: dr. M. Vainiutė

VILNIUS, 2010

IVADAS.....	3
1. PARLAMENTO INSTITUCIJA	
1.1. Parlamento, kaip įstatymų leidžiamosios institucijos, formavimasis: parlamentarizmo istorija, pirmieji parlamentai.....	6
1.2. Parlamentas – įstatymų leidžiamosios valdžios institucija valdžių padalijimo principo doktrinoje.....	11
1.3. Priežastys, lemiančios vienerių ar dvejų rūmų parlamento pasirinkimą.....	16
2. VIENERIŲ RŪMŲ PARLAMENTAS	
2.1. Vienerių rūmų parlamento sudarymas: parlamento rinkimai Lietuvoje ir Švedijoje.....	25
2.2. Vidinė vienerių rūmų struktūra – Lietuvos ir Švedijos pavyzdžiai.....	29
2.3. Įstatymų leidybos procesas Lietuvos ir Švedijos parlamentuose.....	34
3. DVEJŲ RŪMŲ PARLAMENTAS	
3.1. Dvejų rūmų parlamento formavimo ypatumai unitarinėse ir federacinės valstybės: Prancūzijos, Čekijos, Vokietijos ir JAV pavyzdžiai.....	40
3.1.1. Dvejų rūmų parlamento formavimas unitarinėse valstybėse: Prancūzijos ir Čekijos pavyzdžiai.....	41
3.1.2. Dvejų rūmų parlamento formavimas federacinės valstybės: Vokietijos ir JAV pavyzdžiai.....	45
3.2. Dvejų rūmų parlamento vidinė struktūra bei galių paskirstymas tarp aukštųjų ir žemųjų rūmų – Prancūzijos, Čekijos, Vokietijos ir JAV pavyzdžiai.....	49
3.3. Įstatymų leidybos procesas dvejų rūmų parlamente Prancūzijoje, Čekijoje, Vokietijoje, JAV.....	65
IŠVADOS IR PASIŪLYMAI.....	80
LITERATŪROS SĄRAŠAS.....	82
SANTRAUKA.....	87
SUMMARY.....	88
PRIEDAI.....	89

Ivadas

„La Convention est le premier avatar du peuple.“

Victor Hugo¹

Nuo pat pirmųjų piliečių susirinkimų Antikos laikais iki mūsų dienų parlamentas buvo ir yra tautos valią bene geriausiai išreiškianti valdžios institucija. Šiuolaikinės demokratinės valstybės sunkiai įsivaizduojamos be parlamento – įstatymų leidžiamąją valdžią įgyvendinančios institucijos. Nuo Graikijos miestų – valstybių piliečių susirinkimų, pirmojo parlamento Islandijoje, monarchui patariančios tarybos parlamentas nuėjo gana ilgą evoliucijos kelią, kol tapo tokia institucija, kokia yra dabar. Keitėsi ne tik parlamento forma, bet ir galios.

Vienos valstybės renkasi vienerių rūmų, kitos – dvejų rūmų parlamentą. Kokios priežastys lemia unikameralizmo ar bikameralizmo pasirinkimą aiškinamasi šiame darbe. Kita vertus, kiekviena valstybė turi savo specifiką, tad net ir tokio paties tipo valstybės valdžios institucijos skirtingose valstybėse turi savų ypatumų.

Parlamentarizmo genezei didelės įtakos turėjo XVII a. pabaigoje aiškiai suformuluota ir išplėtotą valdžių padalijimo teorija ir pirmųjų konstitucijų atsiradimas – parlamentarizmo procesas buvo veikiamas tiek filosofinės – teisinės minties, tiek valstybės ir visuomenės aktualijų. Šiame darbe trumpai apžvelgiama šio principo evoliucija ir tai, kaip pagal šį principą dabar yra suprantama parlamento institucija.

Parlamentarizmo istorija neišivaizduojama be Didžiosios Britanijos parlamento. Todėl šiame darbe kalbant apie parlamento institucijos vystymąsi analizuojama, kaip kito britų parlamentas, tačiau šių dienų parlamentas neanalizuojamas. Detalesnei analizei pasirinkti Lietuvos, Švedijos, Prancūzijos, Čekijos, Vokietijos ir Jungtinių Amerikos Valstijų parlamentai – du vienerių rūmų ir keturi dvejų rūmų (po du pavyzdžius unitarinių ir federacinių valstybių) parlamentai. Taip pat renkantys analizuotinus valstybių parlamentus svarbus veiksnys buvo valstybės valdymo forma – kiekvienoje „poroje“ viena valstybė yra parlamentinio tipo, kita – su stipresniais valstybės vadovo įgaliojimais.

Nors parlamentas turi ir kitų funkcijų, tačiau šiame darbe gilinamasi į svarbiausią – įstatymų leidybos funkciją. Nes būtent ši funkcija geriausiai atskleidžia skirtumus tarp vienerių rūmų ir dvejų rūmų parlamentų. Analizuojama, kaip įstatymai priimami kiekvienoje valstybėje, lyginamos įstatymų leidybos procedūros tokio paties tipo ir skirtinguose parlamentuose. Taip pat analizuojami kai kurie parlamento vidaus struktūros padaliniai, kadangi, kaip jau minėta, net tokio paties tipo parlamentai turi savų ypatumų, apsiribota parlamento (rūmų) vadovu, valdyba ir komitetais (komisijomis). Komitetai (komisijos) yra neatsiejama įstatymų leidybos proceso dalis, o tam tikri parlamento (rūmų) pirmininko

¹ Pranc. Konventas – tai pirmasis tautos įsikūnijimas (Hugo V. Quatrevingt – treize“, elektroninė versija).

įgaliojimai parodo ne tik tai, kokią vietą parlamentas užima valstybės valdžios institucijų sistemoje, bet ir bikameralizmo atveju gali atskleisti, kaip pasiskirsto galia tarp abiejų parlamento rūmų. Kadangi nemažai parlamento (rūmų) pirmininko įgaliojimų yra įgyvendinami kartu su parlamento (rūmų) valdyba arba gavus jos pritarimą, trumpai paanalizuojamas ir šis parlamento struktūrinis padalinys arba jam ekvivalentūs.

Parlamentarizmas šiuo metu išgyvena krizę. Ypač skeptiškos nuotaikos parlamento atžvilgiu jaučiamos Lietuvoje. Seimas kritikuojamas ne tik dėl to, kad nesugeba priimti tam tikrų konstituciškai, atrodytų, logiškų sprendimų, tačiau ir dėl to, kad įstatymai priimami skubotai, dėl ko nukenčia visas teisinis reguliavimas valstybėje. Galbūt dvejų rūmų parlamentas, kai prieš galutinį priėmimą įstatymas pereina aukštųjų rūmų kontrolę, būtų tinkamas sprendimas Lietuvai – ne tik siekiant pataisyti parlamento įvaizdį, bet ir užtikrinti leidžiamų įstatymų kokybę?

Šis mokslinis darbas koncentruojasi ne tiek į atskirų šalių parlamentus, kiek, pasitelkiant analizę, siekiama išsiaiškinti dvejų ir vienerių rūmų parlamentų skirtumą. Atskirų valstybių parlamentus, jų funkcionavimą ir struktūrą yra nagrinėję nemažai Lietuvos ir užsienio šalių mokslininkų. Šiame darbe remiamasi Lietuvos mokslininkų: Egidijaus Jarašiūno, Egidijaus Kūrio, Gedimino Mesonio, Vytauto Sinkevičiaus, Mildos Vainiutės, Juozo Žilio ir kitų darbais, taip pat analizuojami užsienio mokslininkų – Giovanni'o Sartori, Alberto Venno Dicey, Georges Burdeu, Franciso Hamano, Michelio Troper ir kitų darbai bei mokslinės publikacijos.

Mokslinio darbo tikslas. Išanalizuoti dvejų ir vienerių rūmų parlamentų skirtumus (tiek struktūrinius, tiek įstatymų leidybos proceso) ir priežastis, lemiančias unikameralizmo arba bikameralizmo modelio pasirinkimą.

Mokslinio darbo uždaviniai:

- Parlamento institucijos raidos aptarimas – parlamento institucijos formavimasis nuo pirmųjų parlamentarizmo užuomazgų bei svarbiausi pokyčiai;
- Trumpa valdžių padalijimo teorijos apžvalga – kaip kito samprata apie valstybės valdžią nuo antikos iki šių laikų ir kokią įtaką tai turėjo parlamentui;
- Priežasčių, lemiančių bikameralizmo arba unikameralizmo modelio pasirinkimą, aiškinimasis;
- Vienerių rūmų (Lietuvos ir Švedijos) parlamento formavimo, vidaus struktūros ir įstatymų leidybos procedūros analizė ir palyginimas;
- Dvejų rūmų parlamentų (Prancūzijos, Čekijos, Vokietijos ir Jungtinių Amerikos Valstijų) parlamentų formavimo, vidaus struktūros ir įstatymų leidybos proceso analizė ir palyginimas.

Mokslinio darbo objektas. Dvejų ir vienerių rūmų parlamentai unitarinėse ir federacinėse valstybėse formavimo, vidaus struktūros ir įstatymų leidybos proceso įgyvendinimo aspektais.

Mokslinio tyrimo metodai. Pasirinktos temos tyrimui naudojami šie metodai – sisteminės analizės, lyginamasis teisės, apibendrinimo, dokumentų analizės, istorinis lyginamasis, įstatymų leidėjo ketinimų, loginis, lingvistinis ir kt.

Darbo struktūra. Darbas susideda iš įvado, trijų skyrių ir išvadų. Pirmajame skyriuje trumpai apžvelgiama parlamento raida, valdžios padalijimo teorijos genezė ir analizuojamos priežastys, lemiančios įvairių šalių apsisprendimą pasirinkti unikameralizmo ar bikameralizmo modelį. Antrajame skyriuje analizuojama konkrečių valstybių (Lietuvos ir Švedijos) vienerių rūmų parlamentų tam tikri aspektai – formavimas, vidinė struktūra ir įstatymų leidybos procesas. Trečiajame skyriuje analogiškai analizuojami dvejų rūmų parlamentai – aptariamas formavimas, vidinė struktūra, įstatymų leidybos procesas, be to, atkreipiamas dėmesys į dvejų rūmų parlamentų formavimo specifiką unitarinėse ir federacinėse valstybėse, plačiau analizuojami parlamento rūmų vadovų įgaliojimai. Mokslinio darbo pabaigoje pateikiamos išvados, naudotos literatūros sąrašas, santrauka lietuvių ir anglų kalbomis.

1. PARLAMENTO INSTITUCIJA

1.1. Parlamento, kaip įstatymų leidžiamosios institucijos, formavimasis: parlamentarizmo istorija, pirmieji parlamentai

Parlamentas – valstybės valdžios institucija, be kurios neįmanoma įgyvendinti šiuolaikinės atstovaujamosios demokratijos. Jis dažnai laikomas demokratijos simboliu, kuris išreiškia tautos valią ir įkūnija suverenitetą. Parlamentas susideda iš keliasdešimt ar net kelių šimtų tautos rinktų atstovų.² Kiek tautos atstovų renkama, iš anksto yra nustatyta valstybės Konstitucijoje, ir, nors nėra kokių nors visuotinai priimtų atstovavimo normų, tendencija, jog didesnės valstybės turi didesnius parlamentus, yra akivaizdi.³

Šiuolaikinė parlamentarizmo samprata, parlamento konstitucinė apibrėžtis, sąveika su kitomis valstybės valdžiomis brendo kartu su Vakarų demokratija. Nors akivaizdžiai matoma, kad parlamentinės demokratijos vyksmui būdingi bendri dėsningumai, tačiau tautos, kurdamos valstybės konstitucijas, ėjo savitu keliu, kurį lėmė ne tik vidaus politinės socialinės aplinkybės, bet ir išorės veiksniai.⁴

Atstovaujamųjų, arba parlamentinių, institucijų prigimtis, be abejo, yra europinė. Istoriografijoje apstu nuorodų į atstovaujamosios demokratijos⁵ institucijas antikinėje Graikijoje ir senovės Romoje, pirmuosius parlamentus – Islandijoje (930 m.⁶), Anglijoje (1265 m.), Prancūzijoje (1302 m.)⁷. Parlamentarizmo gimtine laikoma Anglija⁸. Čia jis užsimezgė, vystėsi kol galutinai susiformavo XVIII – XIX a. Būtent šioje šalyje parlamentas palaipsniui iš monarchui patariančios institucijos virto aukščiausia valstybės valdžios institucija, palikdama karaliui tik simbolines ir ceremonines valstybės

² Letukienė N., Gineika J. Istorija. Politologija: kurso santrauka istorijos egzaminui, Vilnius, Alma Litera, 2004, P. 68.

³ Vitkus G. Politologija, Vilnius, Danielius, 2001, P. 156.

⁴ Žilys J. Česlovas Juršėnas: parlamentaras demokratinėje visuomenėje// Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga: Liber Amicorum Česlovui Juršėnui, Vilnius, Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2008, P. 13.

⁵ Gr. *dēmokratia* < *dēmos* – liaudis + *kratos* – valdžia – Senovės Graikijoje taip buvo vadinama įstatymų paisanti ir į visuotiną gerovę orientuota daugumos miesto – valstybė piliečių valdžia. Tačiau demokratija Senovės Graikijoje skyrėsi nuo šiuolaikinės demokratijos. Senovės graikų poliuose klestėjusią demokratiją galima pavadinti vergovine demokratija. Moterys, vergai, svetimšaliai negalėjo dalyvauti eklezijose (tautos susirinkimuose) – to meto aukščiausioje valdžios „institucijoje“ – šaukiamose ant Akropolio kalvos ne rečiau kaip kartą per 10 dienų.

⁶ Islandijos Altingas laikomas seniausiu pasaulio parlamentu – pirmą kartą susirinko 930 m. po atviru dangumi apie 50 km nuo Reikjaviko.

⁷ Lukošaitis A. Parlamentarizmas Europoje ir Lietuvoje: bendros vertybės, skirtinga patirtis// Parlamentarizmo genezė Europoje ir Lietuvos atvejis: Tarptautinės mokslinės konferencijos medžiaga, Vilnius, Parlamentinio bendradarbiavimo centras, 2008, P. 121.

⁸ Paprastai pirmojo parlamento „atsiradimas“ siejamas su Anglija, kai Leičesterio grafas Simonas de Montfordas, vienas iš faktinių to meto didikų lyderių, sukilusių prieš karalių Henriką III, 1265 m. be karališkojo sutikimo sušaukė deleguotų (išrinktų) vietos atstovų susirinkimą pasitarti dėl mokesčių klausimų. Tačiau tikrai nuolatine atstovaujamąja institucija parlamentas tapo XIII a. pabaigoje, kai 1295 m. karalius Edvardas I sušaukė įvairių visuomenės sluoksnių atstovus į vadinamąjį „Pavyzdinį parlamentą“: po 2 kunigaikščius nuo apygardos, po 2 piliečius nuo miesto ir po 2 atstovus nuo miestelio. – Lukošaitis A. Parlamentarizmas Europoje ir Lietuvoje: bendros vertybės, skirtinga patirtis // Parlamentarizmo genezė Europoje ir Lietuvos atvejis: Tarptautinės mokslinės konferencijos medžiaga, Vilnius, Parlamentinio bendradarbiavimo centras, 2008, P. 121.

vadovo funkcijas. Ir būtent iš Anglijos parlamentarizmas vėliau buvo perimtas daugelio kitų demokratių valstybių.⁹ Tačiau aiškiai suprantama ir tai, kad vienos ar kitos atstovaujamosios valdymo institucijos atsiradimas neturi nieko bendra su parlamentarizmu kaip reiškiniu, juo labiau – su logiškai išbaigta, funkcionalia parlamentinių institucijų visuma, t. y. parlamentine sistema. Valdymo sistemų ekspertai pabrėžia, kad realiai veikianti parlamentinė sistema Anglijoje susiformavo nebent XVII a. pabaigoje,¹⁰ Prancūzijoje – tik XVIII a. pabaigoje, Vokietijoje, Belgijoje, Olandijoje – iki XIX a. vidurio, Italijoje, Ispanijoje, Norvegijoje ir t.t. – XIX a. antrojoje pusėje.¹¹

Brandžiaisiais viduramžiais sustiprėjo monacho valdžia. Tačiau jau nuo ankstyvųjų viduramžių buvo nusistovėjusi tradicija, kad monarchai tardavosi su savo tarybomis, į kurių sudėtį įeidavo galingiausi pasaulietiniai ir bažnytiniai vasalai.¹² Iš pradžių karaliai teisės aktus kūrė tiesioginių savo vasalų padedami, nes visa ši veikla, karaliui nedisponuojant jėgomis, galinčiomis užtikrinti jų laikymąsi, apskritai buvo prasminga tik tuo atveju, kai vasalai patys savo noru pareikšdavo sutinką tų normų laikytis ir priversti pagal jas gyventi savo žmones¹³. Vėliau, šiai veiklai aktyvėjant, karalių įstatymų leidybai ėmė talkinti nauja, dažnai profesionali institucija, turėjusi mažiau narių už senuosius gentinius tautos susirinkimus ir net už didžiąsias feodales tarybas – pvz., Anglijos karalius nuolatinių įstatymų leidybos, administracinių ir teismų institucijų neturėjo. Karaliai tik retkarčiais leido įstatymus paprastai pritariant artimiausiems patarėjams – vyskupams, baronams ir negausiems karūnos reikalus valstybės teritorijoje tvarkantiems karaliaus žmonėms. Tai buvo dažniausiai iš dvasininkų tarpo karaliaus skiriamas vyriausiasis justiciarijus, atstovaujantis karaliui visais klausimais ir, jam nesant, veikiantis kaip regentas.¹⁴ XII ir XIII a. feodalai valstybės valdymo reikaluose vis labiau ėmė justi biurgerių konkurenciją. XIII – XIV a. trys jėgos – dvasininkija, bajorija ir buržuazija – susibūrė į luomų susirinkimus (parlamentus), kuriuose reikšdavo nuomonę dėl mokesčių ir įstatymų. Anglijos parlamente daugumą sudarė aukštoji bajorija, turinti didžiausią žemės nuosavybę. Jie, kartu su aukštaisiais dvasininkais, priklausė aukštiesiems parlamento rūmams. Žemuosiuose rūmuose rinkdavosi žemesniosios bajorijos ir miestiečių atstovai. Parlamentas vykdė aukščiausiojo šalies teismo ir apeliacinės instancijos funkcijas, taip pat buvo svarbiausia jungtis tarp monacho ir aukštuomenės.

⁹ Vitkus G. Politologija, Vilnius, Danielius, 2001, P. 157.

¹⁰ Pats terminas „parlamentinis valdymas“ pirmą kartą pavartotas tik 1832 m. Didžiojoje Britanijoje. – Lukošaitis A. Parlamentarizmas Europoje ir Lietuvoje: bendros vertybės, skirtinga patirtis // Parlamentarizmo genezė Europoje ir Lietuvos atvejis: Tarptautinės mokslinės konferencijos medžiaga, Vilnius, Parlamentinio bendradarbiavimo centras, 2008, P. 121.

¹¹ Lukošaitis A. Parlamentarizmas Europoje ir Lietuvoje: bendros vertybės, skirtinga patirtis // Parlamentarizmo genezė Europoje ir Lietuvos atvejis: Tarptautinės mokslinės konferencijos medžiaga, Vilnius, Parlamentinio bendradarbiavimo centras, 2008, P. 121 – 122.

¹² Emblem T. ir kt. Pasaulis I. Pasaulio istorija iki 1850, Oslo, P. 117 – 118.

¹³ Pavyzdžiui, XIII a. Prancūzijoje, tobulinant karaliaus aktų leidybą, iš karaliaus kurijos išskirtos specializuotos centrinės žinybos, tarp jų – mažoji karaliaus taryba, kaip nuolatinė patariamoji institucija, su kuria, leisdamas teisės aktus, paprastai tardavosi karalius. Taip pat imta pripažinti, kad karalių aktai, kuriems pritarė vasalai, yra privalomi ir juos priimanč nedalyvavusiems feodalams (*sic!* – teisės visuotinio privalomumo principas). – Maksimaitis M. Užsienio teisės istorija, Vilnius, Justitia, 2002, P. 159.

¹⁴ Maksimaitis M. Užsienio teisės istorija, Vilnius, Justitia, 2002, P. 155 ir 194.

Parlamentas nustatydavo karaliaus pajamas iš mokesčių ir maitų, svarstydavo karo ir taikos klausimus.¹⁵

Nors skamba šiek tiek paradoksaliai, tačiau ryškus Prancūzijos karalių galios *stiprėjimo* etapas buvo susijęs su luomams atstovaujančios institucijos, vėliau pavadintos Generaliniais luomais¹⁶, sušaukimu 1302 m. Konkrečios istorinės priežastys jiems sušaukti buvo Prancūzijai nesėkmingai susiklostęs karas ir su tuo susiję ekonominiai sunkumai, taip pat karaliaus ginčas su popiežiumi dėl jų tarpusavio santykių. Pasitelkęs luomų atstovus, karalius Pilypas IV Gražusis tikėjosi lengviau įveikti išcentrines jėgas – feodalinę oligarchiją.

Įvairūs karaliaus inicijuotų bajorų ir dvasininkijos luomų atstovų pasitarimai Prancūzijoje buvo žinomi jau anksčiau. Šįkart nauja buvo tai, kad į Generalinius luomus buvo pakviesti ir miestiečių, t.y. vadinamojo trečiojo luomo atstovai.

Aukštąją dvasininkiją ir stambiuosius feodalus pasauliečius į Generalinius luomus karalius kvietė asmeniniais laiškais. Nusistovėjo tvarka, kad vidutiniosios ir smulkiosios bajorijos bei miestų atstovai buvo renkami nesilaikant kokios nors aiškiau reglamentuotos rinkimų procedūros. Išrinktiems į Generalinius luomus deputatams rinkėjai suteikdavo imperatyvųjį mandatą, t.y. nurodydavo, kaip turi elgtis jų išrinktieji, kaip balsuoti svarstant atitinkamus klausimus. Imperatyviųjų mandatų praktika sudarė nemažai sunkumų, nes trukdė deputatams operatyviai reaguoti į tai, kas vyksta Generalinių luomų posėdžiuose, jie dažnai buvo priversti keliauti pas rinkėjus papildomų įgaliojimų.

Generalinių luomų sušaukimo reikalą sprendė ir jiems pateiktinus svarstyti dalykus, paprastai politinius, karinius ar finansinius, nustatė karalius. Dažniausiais jei buvo šaukiami karaliui prireikus pinigų, nes naujiems mokesčiams įvesti faktiškai reikėjo Generalinių luomų sutikimo: luomų atstovai galėjo sutikti juos mokėti patys arba leisti imti iš jiems priklausančių žmonių.

Kiekvienas Generaliniuose luomuose atstovaujamas luomas – dvasininkija, bajorija ir miestiečiai („trečiasis luomas“) – rinkosi ir karaliaus pateiktus reikalus svarstė atskirai. Paprastai turėjo būti balsuojama apygardomis, kuriose vyko deputatų rinkimai. Tačiau, išryškėjus atskirų luomų pozicijų skirtumams (o tai atsitikdavo gana dažnai), buvo balsuojama luomais, kiekvienam jų turint po vieną balsą.

Po 1484 metų dėl pasireiškiančio nepaklusnumo karaliaus valiai Generaliniai luomai nustoti šaukti. Dar vieną kartą po ilgos pertraukos jie buvo sušaukti 1560 metais, o paskui daugiau nebesusirinko iki pat Didžiosios Prancūzijos revoliucijos pradžios – 1789 metų pavasario. Kurį laiką svarbiausių reformų projektams nagrinėti ar finansiniams klausimams spręsti retkarčiais dar buvo šaukiami *notabliai* – feodalinės diduomenės atstovai.¹⁷

¹⁵ Emblem T., ir kt. Pasaulio I. Pasaulio istorija iki 1850, Oslo P. 117 – 118 .

¹⁶ Pranc. – *Etats généraux*.

¹⁷ Maksimaitis M. Užsienio teisės istorija, Vilnius, Justitia, 2002, P. 162 – 164.

Anglijoje tikra luomams atstovaujanti institucija – parlamentas – susikūrė XIII a. antroje pusėje, per karaliaus šalininkų ir jo priešininkų pilietinį karą¹⁸. Tai buvo svarbus politinis įvykis apskritai, bet ne mažiau reikšmingas ir Anglijos įstatymų leidybai. Skirtingai nuo Prancūzijos Generalinių luomų, sukviestų karaliaus valia, anglų parlamentas buvo sukurtas luomų iniciatyva, karaliui supratęs politinio susitarimo su visų rangų feodalais ir miestų viršūne būtinumą, siekiant politinio valstybės stabilumo. Greta asmeniškai karaliaus kviečiamos pasaulietinių ir bažnytinių feodalų viršūnės, į parlamentą įėjo renkami po du kiekvienos grafystės riterius ir po du miestų, turinčių specialiai tam reikalui karaliaus išduotą privilegiją, atstovus.

Iki XIV a. vidurio visi luomų atstovai parlamente posėdžiavo bendrai, o paskui išsiskyrė į dvejus rūmus: renkami riteriai kartu su miestiečiais ėmė posėdžiauti Bendruomenių rūmuose, atsiskirdami nuo asmeniškai kviečiamų didžiųjų magnatų, sudariusių Lordų rūmus. Skirtingai nuo Prancūzijos Generalinių luomų, Anglijoje dvasininkų luomas atskirų parlamento rūmų nesudarė, aukštoji dvasininkija posėdžiavo kartu su baronais, žemesnioji – su riterių ir miestiečių atstovais.

1330 m. Vestminsterio statutas nustatė, kad parlamentas turi rinktis kartą per metus, o prireikus – ir dažniau.

Tolesnė Anglijos valstybės raida ėjo tipiškai Vakarų Europos valstybėms vaga – toliau stiprėjo karaliaus valdžia.¹⁹

Tačiau XVII a. didelės politinės kovos, pasižymėjusios revoliucijomis 1648 ir 1689 m. ir atnešusios Parlamento pergalę prieš absoliutinę monarchiją ir Stiuartų dinastiją, buvo žingsnis į priekį. Kaip jau minėta, parlamentas, sudarytas iš aukštųjų rūmų (Lordų rūmų), kur rinkdavosi aukštieji dvasininkai ir baronai, bei žemųjų rūmų (Bendruomenių rūmų), kur rinkosi riteriai ir miestiečiai, atstovaujantys grafystes ir miestus, Anglijoje egzistavo jau gana ilgą laiką. Bendruomenių rūmai nuo seno nustatydavo mokesčius ir taip dalyvavo leidžiant įstatymus.

XVIII a. parlamento galios dar labiau sustiprėjo, nes buvo įtvirtinta Ministrų kabineto politinė atskaitomybė Bendruomenių rūmams.²⁰ Ministrų kabinetas nuo 1689 m. tapo kolegialiai politiškai atskaitingas nebe monarchui, bet parlamentui.²¹

XIX a. buvusiose Europos absoliutinėse monarchijose įgyvendinant valstybės valdžią pradėta remtis periodiškai rengiamais rinkimais. Pirmą kartą tokius pokyčius pavyko įgyvendinti Belgijoje (atsiskyrusioje nuo Nyderlandų) paskelbus konstitucinį aktą. Taip pat svarbu buvo tai, kad šimto

¹⁸ Parlamento institucija kilo iš viduramžių tradicijos, kai karalius, leidžiantis įstatymus, konsultuodavosi su baronų taryba ir prašydavo jos pritarimo. Idėja, kad magnatai gali atstovauti bendruomenei buvo sena ir pagrįsta feodalinė mąstysena, kad feodolas gali atstovauti savo aukštiesiems valdiniam, o šie, savo ruožtu gali „kalbėti už“ savo pavaldinius ir t.t. – Goldsworthy J. *The Sovereignty of Parliament: History and Philosophy*, Oxford, Clarendon Press, 2001, P. 28.

¹⁹ Maksimaitis M. *Užsienio teisės istorija*, Vilnius, Justitia, 2002, P. 198 – 199.

²⁰ Profesorius Gediminas Mesonis vyriausybės atskaitomybę parlamentui įvardija kaip svarbiausią parlamentinio modelio elementą – Mesonis G. *Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste: monografija*, Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003, P. 74.

²¹ Pactet P., Mérin – Soucranianien F. *Droit constitutionnel*, 28-e edition, Paris, Editions Dalloz, 2009, P. 154 – 155.

penkiasdešimties metų britų konstitucinio proceso raidos rezultatai įgyvendinti rašytinėje konstitucijoje, nors britų konstitucija nebuvo rašytinis įstatymų rinkinys. Paskelbus Belgijos konstituciją ir vėliau prasidėjus demokratizavimui, kuris XIX a. plėtėsi iš mūsų žemyno vakarų į rytus, kiekvienoje Europos šalyje buvo įgyvendinta britų parlamentinio valdymo forma. Visose Skandinavijos monarchijose (Danijoje, Norvegijoje, Švedijoje) iki XIX a. pabaigos valdymas buvo susietas su parlamentine dauguma, išsaugant monarchinę valstybės formą.

Po 1870-ųjų sugriuvus Napoleono III imperijai, Prancūzijoje įsitvirtino ypač stiprus parlamentinis valdymas. Taip pat baigiantis XIX a. besivienijančioje Italijoje valstybės valdymas buvo susietas su parlamentine dauguma, pasibaigus Pirmajam pasauliniam karui ir žlugus Vokietijos imperijai, iširusios Austro - Vengrijos monarchijos valstybėse įvestas valdymo modelis taip pat rėmėsi parlamentine dauguma.²² Apskritai visas XIX a. vadinamas auksiniu parlamentarizmo amžiumi.

Šiaip ar taip, iki XX a. vidurio parlamentinio valdymo forma įsitvirtino daugumoje žemyno šalių, kuriose keitėsi valdžios įgyvendinimo būdas, ir tai tik nežymiai rodė valstybės vadovo, turinčio tam tikrą pasipriešinimo galią, postas arba tai, kad teismų hierarchija nebuvo priderinta prie parlamentinės struktūros pagal britų modelį, o tapo hierarchine aukščiausiojo teismo, kuris nepriklausė nuo įstatymų leidybos institucijos, ar net kelių aukščiausiųjų teismų, jei atskiras teisės šakas prižiūrėjo atskira teismų sistema, dalimi.²³

Šalis, kurios per paskutinius šimtmečius buvo patys svarbiausi politiniai vienetai, buvo siekiama demokratizuoti įsteigiant parlamentines institucijas, kurias tiesiogiai renka tauta, ir kurios turi pagrindinę įtaką formuojant politiką. Tą patį galima pasakyti ir apie 10-ajame XX a. dešimtmetyje Vidurio ir Rytų Europoje vykusius transformacijos procesus: instituciniu lygmeniu demokratizacijos buvo pasiekta suteikus galias parlamentams ir įtvirtinus laisvą, vienodą ir faktinę rinkimų teisę.

Parlamentai buvo įkurti siekiant įteisinti demokratiją ne tik federaliniu, bet ir, pavyzdžiui, regioniniu ar vietos lygmeniu. Kadangi daugelis nacionalinių sistemų atsirado integruojantis regioniniams vienetais, vietos ir regioninis parlamentarizmas daugeliu atvejų tapo atitinkamos nacionalinės parlamentinės sistemos modeliu (pvz., JAV Kongresas).²⁴

Taip pat nereikėtų pamiršti, kad nors parlamentas neabejotinai yra akivaizdžiausia demokratijos išraiška ir demokratinės sistemos vertybių garantas, parlamentinės institucijos egzistuoja ne tik demokratinėse valstybėse. Net tokiose sistemose, kurios laikomos autokratinėmis arba totalitarinėmis,

²² Pokol B. Valdžių atskyrimas ir parlamentarizmas Vengrijoje // *Parlamentarizmo genezė Europoje ir Lietuvos atvejis: Tarptautinės mokslinės konferencijos medžiaga*, Vilnius, Parlamentinio Bendradarbiavimo centras, 2008, P. 88.

²³ *Ibid*, P. 89.

²⁴ Marschall S. Tarptautinis parlamentarizmas Europoje po Antrojo pasaulinio karo – sėkmės istorija? // *Parlamentarizmo genezė Europoje ir Lietuvos atvejis: Tarptautinės mokslinės konferencijos medžiaga*, Vilnius, Parlamentinio bendradarbiavimo centras, 2008, P.104 – 105.

valdantysis elitas sukūrė tai, ką būtų galima pavadinti parlamentiniu fasadu – t.y., nedemokratinio būdu išrinkti parlamentai, kurie politikos procesui neturi esminės įtakos.²⁵

Paskutiniu metu parlamentinės demokratijos valstybės išgyvena diskusijų periodą, kalbama apie nacionalinių parlamentų nuosmukį, t.y., apie tai, kas vadinama deparlamentarizacija arba poparlamentiniu valdymu. Poparlamentinis valdymas reiškia, kad parlamentai ir parlamentarai neteko galios kitų politinių ar visuomenės veikėjų, tokių kaip interesų grupės, žiniasklaida ar teismai, naudai (ne išimtis – ir Lietuvos Seimas).²⁶ Mažėja žmonių pagarba parlamentams, parlamentarams ir politiniams procesams. Trumpiau tariant, jaučiamas didžiulis nusivylimas praktiniais demokratijos rezultatais.²⁷ Deparlamentarizacija taip pat pastebima ir dėl europeizacijos ir globalizacijos procesų, dėl kurių įtakos nacionaliniai parlamentai netenka savo galių.²⁸

1.2. Parlamentas – įstatymų leidžiamosios valdžios institucija valdžių padalijimo principo doktrinoje

Šiuolaikinės demokratinės teisinės valstybės būtų turbūt sunkiai įsivaizduojamos be valdžių padalijimo principo. Ne kiekvienos valstybės Konstitucijoje šis principas yra įtvirtintas *expressis verbis*,²⁹ tačiau šis principas neabejotinai yra vienas iš esminių teisinės valstybės pagrindų – viešosios valdžios sandaros reglamentavimas yra „konstitucinis minimumas“, be kurio apskritai neįmanoma kalbėti apie jokią aukščiausiąją teisę, nes bet kokią teisę (ir ordinarinę, ir konstitucinę) gali kurti tik valdžios subjektas.³⁰

Valdžių padalijimas ir asmens teisės bei laisvės – pamatiniai konstitucionalizmo elementai. Teisinėje literatūroje nuolat kartojamas teiginys, kad demokratinėje valstybėje valdžios organizacija ir veikla turi būti grindžiama valdžių padalijimo principu. Šio principo paskirtis – užtikrinti asmens teises

²⁵ *Ibid*, P. 105.

²⁶ *Ibid*.

²⁷ Berry R. Parlamentinės demokratijos iššūkiai – žvelgiant iš Vestminsterio // Parlamentarizmo genezė Europoje ir Lietuvos atvejis: Tarptautinės mokslinės konferencijos medžiaga, Vilnius, Parlamentinio bendradarbiavimo centras, 2008, P. 113.

²⁸ Marschall S. Tarptautinis parlamentarizmas Europoje po Antrojo pasaulinio karo – sėkmės istorija? // Parlamentarizmo genezė Europoje ir Lietuvos atvejis: Tarptautinės mokslinės konferencijos medžiaga, Vilnius, Parlamentinio bendradarbiavimo centras, 2008, P. 105.

²⁹ Profesoriaus Egidijaus Kūrio nuomone, valdžių padalijimo principo įtvirtinimas Konstitucijoje akivaizdžiai paneigia paskutiniu metu itin agresyviai kartojamą tezę, esą Konstitucijos, kaip tiesiogiai taikomo akto, nereikia aiškinti arba tai turi daryti ne Konstitucinis Teismas. Tačiau žodžių „valdžių padalijimas“ Lietuvos Respublikos Konstitucijos tekste nėra, kitaip nei kai kurių kitų valstybių konstitucijose, kur tas principas ne tik yra įtvirtintas *expressis verbis*, bet ir turi ypatingą konstitucinę apsaugą, neleidžiančią atsisakyti valdžių padalijimo principo laikantis įprastinės konstitucinių pataisų procedūros. Lietuvoje konstitucinis valdžių padalijimo principas yra vien tik jurisprudencinė kategorija ir Konstitucijos aiškinimo rezultatas.

³⁰ Kūris E. Valdžių padalijimo principas Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje// Konstituciniai valdžių sandaros principai: tarptautinės konferencijos medžiaga, Vilnius, Parlamentinio bendradarbiavimo centras, 2008, P. 10.

ir laisves, padėti visuomenei išvengti valdžios savivalės. Principo esmė – įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžios turi būti atskirtos, užtektinai savarankiškos, bet kartu tarp jų turi būti pusiausvyra. Kiekviena valdžia įgyvendinama per jos institucijas. Valdžios institucijai suteikiama jos paskirtį atitinkanti kompetencija, kurią lemia tos valstybės valdžios institucijos vieta tarp kitų valdžios institucijų, jos įgaliojimų santykis su kitais įgaliojimais. Parlamentas leidžia įstatymus, vyriausybė juos įgyvendina, teismai vykdo teisingumą.³¹

Konstitucinėje valstybės valdžių sandaroje itin svarbus vaidmuo tenka valdžių padalijimui – įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės atskyrimui.³² Vargu, ar kas nors šiandien bandytų atvirai ginčyti šio konstitucinio principo reikšmę. Priešingai, ir teisinėje literatūroje, ir politiniame diskurse visokeriopai pabrėžiama valdžių padalijimo svarba, nes jis suponuoja tik *neabsoliučią*, t.y. apribotą valdžią, todėl esame linkę valdžių padalijimą sieti su demokratija, traktuoti kaip vieną jos elementų ar net būtiną prielaidą.³³ Šis – valdžių padalijimo – principas – vienas labiausiai išplėtotų principų Lietuvos konstitucinėje doktrinoje. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo aktuose daug kartų konstatuota, pakartota ir išplėtotą valdžių padalijimo principo sampratą yra tokia: įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžios turi būti atskirtos, gana savarankiškos, kartu tarp jų turi būti pusiausvyra; kiekvienai valdžios institucijai yra nustatyta jos paskirtį atitinkanti kompetencija, kurio konkretus turinys priklauso nuo tos valdžios vietos bendroje valdžių sistemoje ir santykio su kitomis valdžiomis, nuo tos institucijos vietos tarp kitų valdžios institucijų ir įgaliojimų santykio su kitų institucijų įgaliojimais; Konstitucijoje tiesiogiai nustačius konkrečios valstybinės valdžios institucijos įgaliojimus, viena valstybės valdžios institucija negali iš kitos perimti tokių įgaliojimų, jų perduoti ar atsisakyti bei kad tokie įgaliojimai negali būti pakeisti ar apriboti įstatymu.³⁴

Parlamentinės demokratijos idėjos užkoduotos parlamentarizme, t.y. tokioje valdymo konstrukcijoje, kurios esminis bruožas yra valstybės valdžių atskyrimas. Tokioje valdžių sanklodoje parlamentui, kaip Tautai atstovaujančiai institucijai, teikiamas formalusis prioritetas.³⁵ Tokio prioriteto konstituciniu pagrindu yra tai, kad vykdomosios valdžios centrinę instituciją – Vyriausybę – sudaro

³¹ Jarašiūnas E. Valdžių padalijimo principas: samprata ir keletas interpretavimo problemų konstitucinėje jurisprudencijoje // Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga : kolektyvinė monografija, Vilnius, Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2007, P. 135.

³² Valdžių padalijimo modelis nebūtinai turi apimti tris valdžias: įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę. Valdžių gali būti ir daugiau, priklausomai nuo politinės tradicijos.

³³ „Valdžių padalijimas *per se* anaipol nėra būtina demokratijos prielaida. Esama politinių kultūrų ir konstitucionalizmo tradicijų, kur demokratija yra, o valdžių padalijimo nėra. Tokiose parlamentarizmą įtvirtinančiose valstybėse kaip Didžiosios Britanijos, Švedijos, Olandijos politinėse sistemose (tai monarchinės valstybės) pakanka vienos iš trijų „tradicinių“ valdžių atribojimo nuo kitų dviejų, būtent – teismų nepriklausomumo nuo politinių valdžių.“ – Kūris E. Valdžių padalijimo principas Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje// Konstituciniai valdžių sandaros principai: tarptautinės konferencijos medžiaga, Vilnius, 2008, P. 13.

³⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. gegužės 13 d. nutarimas (Žin., 2010, Nr. 52-2568) (*inter alia* 2002 m. sausio 14 d., 2002 m. balandžio 23 d., 2002 m. gruodžio 24 d., 2004 m. gegužės 13 d., 2004 m. gruodžio 13 d., 2006 m. birželio 6 d., 2009 m. kovo 2 d. nutarimai)

³⁵ Tačiau, pavyzdžiui, Vengrijos Konstitucijos 19 str. tiesiogiai nurodo, kad parlamentas yra aukščiausia valstybės institucija. – oficialus Vengrijos Konstitucinio Teismo internetinis puslapis <http://www.mkab.hu/index.php?id=constitution>

atstovaujamoji valdžia – parlamentas. Vyriausybė gali veikti tik tada, kai turi parlamento pasitikėjimą.³⁶

Yra nuomonių, kad seniausias modelis yra prezidentinė valdymo sistema su griežtu valdžių padalijimu. Kitas kraštutinis yra parlamentinė centristinė valdymo sistema. Parlamentinė valdymo sistema turi abiejų sistemų požymių. Prezidentinėje valdymo sistemoje pabrėžiamas vadovo vaidmuo, parlamentinėje centristinėje – atstovavimas, o parlamentarizmo sistemoje siekiama suderinti abu dalykus.³⁷

Svarbiausi šiuolaikinių valstybių sistemų principai iš esmės susiformavo XVII – XIX amžiuose, tačiau jų realizavimas praktiniais sprendimais yra labai įvairus. Pavyzdžiui, Vestminsterio parlamentinė valdymo sistema grindžiama valdžių integruotumo arba „persidengimo“ principu, ir tai neretai įvardijama, kaip „grynojo parlamentarizmo“³⁸ arba „susiliejusią valdžių“³⁹ sistema. Tuo tarpu JAV prezidentinė valdymo sistema grindžiama „griežtu“ valdžių atskyrimo principu, tokia sistema užtikrina glaudžią skirtingų valdžios institucijų sąveiką, tačiau nei viena iš jų, veikiant „stabdžių“ ir „atsvarų“ mechanizmui, neturi lemiamų galių kitų atžvilgiu. Visų šių tendencijų išdava Europoje – ne tik „grynųjų“ Vestminsterio pavyzdžio parlamentinių sistemų išplitimas, bet ir esminis jų keitimasis, įgyvendinant konstitucinį valdžių atskyrimo principą, t.y. perimant amerikietišką praktiką. Tiesa, amerikietiško pavyzdžio griežtam valdžių atskyrimo principui būdavo suteikiamos kiek švelnesnės formos, būtent dėl to Europoje jis dažniau vadinamas valdžių padalijimo principu. Tai – neabejotinas europinės parlamentinės kultūros poveikis.⁴⁰

Valdžių padalijimo principo doktrinoje valstybės parlamentas įgyvendina įstatymų leidžiamąją valdžią. Taip pat svarbu pažymėti, kad parlamento institucija ir valdžių padalijimo teorija formavosi ne kartu.⁴¹ Tačiau tiek parlamento (tautos atstovų institucijos), tiek valdžių padalijimo teorijos ištakos buvo Senovės Graikija. Užuomazgų apie valdžių padalijimą galima aptikti antikos laikų filosofų darbuose. Platonas vienas pirmųjų, suprasdamas neigiamus neribotos valdžios veiklos padarinius,

³⁶ Žilys. J. Parlamentinės demokratijos idėjos konstituciniame procese //Parlamentarizmo genezė Europoje ir Lietuvos atvejais: Tarptautinės mokslinės konferencijos medžiaga, Vilnius, Parlamentinio bendradarbiavimo centras, 2008, P. 51.

³⁷ *Ibid*, P. 52.

³⁸ Angl. – *pure parliamentarism*.

³⁹ Angl. – *fusion of powers*.

⁴⁰ Lukošaitis A. Parlamentarizmas Europoje ir Lietuvoje: bendros vertybės, skirtinga patirtis// Parlamentarizmo genezė Europoje ir Lietuvos atvejais: Tarptautinės mokslinės konferencijos medžiaga, Parlamentinio bendradarbiavimo centras, Vilnius, 2008, 125 – 126 p.

⁴¹ Pirmųjų parlamentų atsiradimas sietinas su viduramžių epocha, o valdžių padalijimo principas įtvirtintas tik pirmosiose konstitucijose: 1787 JAV konstitucijos I str. 1 skirsnis: „Visi čia nustatyti įstatymų leidžiamosios valdžios įgaliojimai priklauso Jungtinių Valstijų Kongresui, kurį sudaro Senatas ir Atstovų Rūmai“, II str. 1 skirsnis: „Vykdomoji valdžia priklauso Jungtinių Amerikos Valstijų prezidentui.“, III str. 1 skirsnis: „Teisminė valdžia Jungtinėse Amerikos Valstijose priklauso Aukščiausiam Teismui ir tiems žemesniems teismams, kuriuos įsteigia ir paskiria Kongresas.“. Europoje pirmoji konstitucija – 1791 m. gegužės 3 d. Lenkijos karalystės ir Lietuvos didžiosios kunigaikštystės konstitucija – taip pat *expressis verbis* įtvirtino šį principą: „Visa žmonių visuomenės valdžia kyla iš tautos valios. Idant valstybių vientisumas, pilietinė laisvė ir visuomenės tvarka visam laikui išliktų pusiausvyroje, lenkų tautos valdymą turi sudaryti trys valdžios ir šio įstatymo valia sudarys visiems laikams, tai yra: įstatymų leidžiamoji valdžia seime, aukščiausioji vykdomoji valdžia karaliuje bei Sargyboje ir teisminė valdžia šiam tikslui įkurtose ar įkursimose jurisdikcijose“.

knygoje „Valstybė“ siūlė idealios santvarkos ir valdžių padalijimo mechanizmą.⁴² Kitas graikų filosofas – Aristotelis – Platono teoriją keitė ir plėtojo – jis valdžią padalijo tarp klasių⁴³ bei jų interesų.⁴⁴

Didelės įtakos, formuluojant valdžių padalijimo teoriją turėjo Thomo Hobbeso darbai. Tačiau ne T. Hobbessas, bet kitas žymus anglas – Johnas Lockas pirmasis pateikė naują konkretų valdžių padalijimo modelį. Anglijoje iki 1688 m. Šlovingosios revoliucijos valdžių padalijimo samprata nedaug kuo skyrėsi nuo Aristotelio pasiūlyto skirstymo modelio. Aristotelio teorijoje galių dalijimas klasėms atspindėjo ikirevoliucinės Anglijos valdymo institucijas: monarchą, Lordų Rūmus ir Bendruomenių rūmus. J. Lockas valdžių padalijimo modelį savo veikale „Du traktatai apie valstybinį valdymą“, išleistame 1690 m., suprato ir išdėstė jau naujoviškai. Galima teigti, kad 1689 m. priimtas „Tiesių bilis“, numatęs konstitucines parlamento garantijas, jau atskleidė J. Locko suformuluoto valdžių padalijimo modelio aspektus. J. Lockas atskyrė įstatymų leidžiamąją valdžią nuo įstatymų vykdomosios bei sąjunginės (federacinės) valdžios. J. Locko nuomone, įstatymų leidžiamoji valdžia (parlamentas) turi kurti ir priimti įstatymus, vykdomoji (vyriausybė) – įgyvendinti parlamento įstatymus, o federacinei (sąjunginei) valdžiai turi priklausyti visi užsienio politikos įgaliojimai. Išskirdamas valdžias J. Lockas teigė, jog šios trys valdžios nėra ir negali būti lygios savo įgaliojimų apimtimi. Prioritetas teikiamas įstatymų leidžiamajai valdžiai, kuri, jo nuomone, yra aukščiausia ir vadovauja kitoms. Parlamento viršenybės teorija yra aktuali ir šiandieninėje Anglijos konstitucinėje teisėje. Tokį J. Locko modelio turinį lėmė istorinė Anglijos patirtis.⁴⁵

Tačiau reikia pažymėti, kad Jungtinėje Karalystėje įsitvirtinusi parlamento viršenybės (*supremacy*) doktrina skiriasi nuo vėliau atsiradusios ir iki šiol JAV konstitucinės teisės doktrinoje egzistuojančios parlamento pirmumo⁴⁶ (*primacy*) teorijos. J. Locko pradėtoje, o vėliau Alberto Venno Dicey suformuluotoje parlamento viršenybės (*parliament supremacy*) doktrinoje parlamentas suprantamas kaip dominuojanti institucija, tuo tarpu parlamento pirmumo (*parliament primacy*) doktrina parlamentui numato reikšmingą iniciatyvos lyderio poziciją, o pačią įstatymų leidžiamąją instituciją įtraukia į atsvarų mechanizmą, kuriame dominuojančios valdžios šakos nėra.⁴⁷

Prancūzo Charlesio Montesquieu teorija taip pat rėmėsi Anglijos buržuazijos kovos su absoliutizmu patirtimi. C. Montesquieu jau neabejodamas teigė, jog laisvė daryti tai, ką leidžia

⁴² Graikų filosofas visuomenę skirstė į tris klases: darbininkus, sargybinius (kurie dar skirstomi į karius ir valdovus) ir karalių – filosofą ir siūlė visas valdžios galias skirti karaliui – filosofui, kurio valdžia nebūtų varžoma nei įstatymais, nei viešąja nuomone, o tik paties karaliaus – filosofo išsilavinimo bei nuosavybės teisės ribotumu.

⁴³ Aristotelio teorijoje valdžios galios padalytos tarp monarchijos, aristokratijos ir demokratijos.

⁴⁴ Mesonis G. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste: monografija, Vilnius, Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003, P. 28 – 29.

⁴⁵ *Ibid*, P.32 – 33.

⁴⁶ Šį terminą taip pat galima versti kaip viršenybę, tuo tarpu *supremacy* reiškia ne tik viršenybę, bet ir aukščiausiąją valdžią. Kad terminai nesimaišytų, *supremacy* vėrčiame kaip viršenybę, *primacy* – kaip pirmumą.

⁴⁷ Mesonis G. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste: monografija, Vilnius, Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003, P. 34.

įstatymai, gali būti įgyvendinta tik tokioje valstybėje, kurioje egzistuoja valdžių padalijimas. Padalijimų teorija išsamiai išdėstyta C. Montesquieu knygoje „Apie įstatymų dvasią“. Remdamasis Anglijos konstitucinių teisinių santykių praktika autorius, pergrupuodamas J. Locko modelyje minimas valdžios šakas, išskyrė tris valdžios šakas, kurios ir šiandien visuotinai pripažįstamos: įstatymų leidžiamąją, įstatymų vykdomąją ir teisminę. Apibrėždamas viziją, kaip turėtų atrodyti įstatymų leidžiamoji valdžia, C. Montesquieu išskyrė dviejų šakų atstovaujamąjį organą, susidedantį iš „kilmingųjų“ ir „tautos atstovų“ rūmų. Šie du rūmai turėtų, autoriaus nuomone, atsverti vieni kitas ir neleisti įstatymų leidžiamajai institucijai virsti despotiška. Išskirdamas tris valdžios grandis C. Montesquieu nedrįso tvirtinti, kad jos turėtų būti griežtai lygiavertės savo galiomis. Teisės viešpatavimo principas vertė C. Montesquieu teigti, jog vienintelė institucija, priimanči įstatymus, – įstatymų leidžiamoji valdžia – vis dėl to turi tam tikrą prioritetą. Kitos dvi valdžios grandys tik vykdo, įgyvendina įstatymus, nes teisės kūrimas – svarbiausioji funkcija – yra tik atstovaujamosios institucijos prerogatyva.⁴⁸

Tuo tarpu Jungtinėse Amerikos Valstijose formavosi kitokia valdžių padalijimo sistema. Jamesas Madisonas teigė, jog konstitucinių rūmų, apibrėžiančių kiekvienos valdžios įgaliojimus, nepakanka. Jis tvirtino, jog reikalingas mechanizmas, tam tikra sistema, kuri garantuotų savireguliacinę abipusę valdžios grandžių kontrolę. Tokie bendradarbiavimo ir kontrolės principai vadinami „stabdžių ir atsvarų“ (angl. *checks and balances*) sistema. Ši sistema skiriasi nuo angliškiosios, kur parlamentas turi išskirtinę poziciją. J. Madisonas, suprasdamas tironijos pavojų, jo subjektu, skirtingai nei J. Lockas, išvelgė ne tik vykdomąją, bet ir įstatymų leidžiamąją valdžią. J. Locko epochoje valdžių padalijimu buvo siekiama riboti monarcho galias valdžios svertus atiduodant parlamentui. JAV „federalistų“ modelyje įvertintas neribotos įstatymų leidžiamosios valdžios pavojus bei stiprios ir dinamiškos įstatymų vykdomosios institucijos reikalingumas.⁴⁹

Tad JAV Konstitucijoje minimos dvi valdžios: II straipsnis (1 skyrius): „Vykdomoji valdžia priklauso Jungtinių Amerikos Valstijų prezidentui“ bei III straipsnis (1 skyrius): „Jungtinių Amerikos Valstijų teismų valdžią vykdo vienas Aukščiausiasis teismas ir tie žemesnieji teismai, kuriuos steigia Kongresas“. Jungtinių Valstijų Kongresui, susidedančiam iš Senato ir Atstovų rūmų, suteikiami tik „įstatymų leidžiamosios valdžios įgaliojimai“ (I straipsnio 1 skyrius). Palaikydamas dviejų rūmų parlamentą Alexanderis Hamiltonas, skirtingai nei C. Montesquieu, pagrindiniu argumentu laikė ne garantavimą, kad bus atstovaujama skirtingoms socialinėms grupėms, o supratimą, jog skirtingai rinkti ir turintys skirtingus įgaliojimų terminus parlamento rūmai taps atsvarų sistemos dalimi.⁵⁰

⁴⁸ *Ibid*, P. 34 – 36.

⁴⁹ Mesonis G. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste: monografija, Vilnius, Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003, P. 39.

⁵⁰ *Ibid*, P. 39 – 40.

Tad apibendrinant galima teigti, kad valdžių padalijimo teorijoje skiriami du pagrindiniai modeliai. Pirmasis siejamas su J. Locko ir iš dalies su C. Montesquieu teoriniu paveldu, numatančiu galimybę pirmą vieną iš valdžios šakų – parlamentui. Antrasis modelis kildinamas iš amerikietiškosios teorijos „Federalistų raštai“, numatančios pusiausvyrą tarp valdžių ir nepripažįstančios vienos iš jų dominavimo galimybės kitų atžvilgiu⁵¹, parlamentui „nesuteikiama“ jokių privilegijų ar pirmumo. Argumentacija dėl bikameralizmo pasirinkimo taip pat skiriasi – vieni autoriai dvejų rūmų parlamento tipą palaiko, nes mano, jog taip bus geriau atstovaujama skirtingoms socialinėms grupėms; kitų autorių nuomone skirtingus įgaliojimus turintys ir skirtingai rinkti parlamento rūmai turėtų tapti stabdžiu ir atsvarų sistemos dalimi. Tačiau priežasčių ir argumentų, lemiančių bikameralizmo ar unikameralizmo pasirinkimą, yra daugiau.

1.3. Priežastys, lemiančios vienerių ar dvejų rūmų parlamento pasirinkimą

Šiuolaikinių valstybių parlamentai būna arba vienerių, arba dvejų rūmų. Mažesnės valstybės dažniausiai turi vienerių rūmų parlamentą, didesnės – dvejų. Tačiau galimos ir labai ryškios išimties – pvz., Kinijos (gyventojų skaičius – daugiau kaip 1 300 000 000) parlamentą sudaro vieneri rūmai, kai Sent Lusija (gyventojų skaičius – 170 000) pasirenko bikameralizmo modelį. Vienerių rūmų parlamentai dažniausiai suformuojami tiesioginiais visuotiniais rinkimais. Dvejų rūmų parlamentuose dažniausiai vieni rūmai laikomi žemesniaisiais, o kiti – aukštesniaisiais.⁵² Dvejų rūmų buvimas motyvuojamas tuo, kad taip galima užtikrinti platesnį ir įvairesnį valstybės tautos atstovavimą ir pasiekti, kad būtų priimami nuoseklesni sprendimai.⁵³

Tačiau būta ir kitokių dvejų rūmų parlamento pasirinkimų motyvų. Kaip jau minėta, C. Montesquieu dviejų rūmų parlamentą grindė tuo, kad dveji rūmai turėtų atsverti vieni kitas ir neleisti įstatymų leidžiamajai institucijai virsti despotiška, taip pat dvejų rūmų parlamentas turėtų garantuoti, kad bus atstovaujama skirtingoms socialinėms grupėms. A. Hamiltonas, skirtingai nei C. Montesquieu, pagrindiniu argumentu laikė ne garantavimą, kad bus atstovaujama skirtingoms socialinėms grupėms, o supratimą, jog skirtingai rinkti ir turintys skirtingus įgaliojimų terminus parlamento rūmai taps atsvarų sistemos dalimi – apskritai amerikietiškoji doktrina dvejų rūmų parlamentą laiko viena iš atsvarų (stabdžių ir atsvarų sistemoje).⁵⁴

Šiandien daugiau kaip pusė Europos valstybių (žr. 1 –ą ir 2–ą priedą) turi vienerių rūmų parlamentą. Unikameralizmo pasirinkimui neturi įtakos valstybės valdymo forma – tokios valstybės kaip Danija, Estija, Graikija, Islandija, Kipras, Lietuva, Latvija, Liuksemburgas, Malta, Norvegija,

⁵¹ *Ibid*, P. 44 .

⁵² Letukienė N., Gineika J. Istorija. Politologija: kurso santrauka istorijos egzaminui, Vilnius 2004, P. 268.

⁵³ Vitkus G. Politologija, Vilnius, 2001, P. 157.

⁵⁴ Mesonis G. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste: monografija, Vilnius, Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003, P. 41.

Portugalija, Slovakija, Suomija, Švedija⁵⁵ priskiriamos parlamentinio tipo valstybėms, tačiau turi vienerių rūmų parlamentą (palyginimui – Jungtinė karalystė, Vokietija, Šveicarija, Čekija). Tačiau būtina kai ką detalizuoti.

Norvegija čia pristatoma kaip valstybė, praktikuojanti vienerių rūmų parlamento sistemą, tačiau iš tikrųjų situacija yra šiek tiek sudėtingesnė. Iš tiesų, nors visi Stortingo (Norvegijos parlamento) nariai yra išrenkami tiesioginiuose rinkimuose, vėliau parlamentarai pasidalija į dvi skirtingas sekcijas⁵⁶. Po rinkimų į pirmą sesiją susirinkę parlamentarai išrenka ketvirtadalį visų Stortingo narių, kurie sudaro Lagtingą, kurį galima būtų traktuoti kaip aukštuosius parlamento rūmus, likę trys ketvirtadaliai sudaro Oldestingą.⁵⁷ Tačiau tokia sistema – tik vidinė unikameralizmo modifikacija.⁵⁸

Slovėnijos atvejis atrodo dar komplikuočiau. Taip yra dėl to, kad šalia Slovėnijos parlamento Nacionalinės asamblėjos (Nacionalinio susirinkimo), renkamo tiesioginiuose rinkimuose⁵⁹ funkcionuoja Nacionalinė taryba.⁶⁰ Tačiau įsigilinus paaiškėja, kad Nacionalinei Tarybai Slovėnijos konstitucija nesuteikia jokios sprendžiamosios galios. Nacionalinė Taryba gali tik paprašyti Nacionalinės Asamblėjos, prieš promulguojant įstatymą, jį apvarstyti dar kartą (antras Nacionalinės Asamblėjos balsavimas yra galutinis). Nacionalinė Taryba gali siūlyti Nacionalinei Asamblėjai įstatymų projektus, tačiau dėl jų sprendžia Nacionalinė Asamblėja. Iš kitos pusės, pačioje Slovėnijos konstitucijoje įtvirtinta tai, kad Nacionalinė taryba nėra tautos atstovybė: „Nacionalinė taryba yra socialinių, ekonominių, profesinių ir vietinių interesų atstovaujamoji institucija.“⁶¹ Ją sudaro keturi darbuotojų atstovai, keturi darbdavių atstovai, keturi žemdirbių, amatų ir prekybos bei laisvųjų profesijų atstovai, šeši ne pelno siekiančių organizacijų atstovai ir dvidešimt du vietinių interesų

⁵⁵ Prie šių valstybių priskiriama ir Lietuva. Lietuvos Konstitucinis Teismas 1998 m. sausio 10 d. nutarime išaiškino, kad Lietuva yra parlamentinė respublika: „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 atspindi 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“ – Valstybės žinios, 1998-01-14, Nr. 5-99

⁵⁶ Giovanni Sartori knygoje „Lyginamoji konstitucinė inžinerija: struktūrų, paskatų, rezultatų tyrimas“ Vilnius, Poligrafija ir informatika, 2001, P. 179 prie tokio unikameralizmo modelio priskiria ir Islandijos Altingą (tokio modelio „aukštuosius rūmus“ sudarydavo trečdalis išrinktosios institucijos narių). Tačiau dabartiniais duomenimis Islandijos parlamentas nuo 1991 m. tapo vienerių rūmų.

⁵⁷ Toulemonde G. Institutions politiques comparées, Paris, Elipses Édition Marketing, 2006 P. 115 – 116.

⁵⁸ Sartori G. Lyginamoji konstitucinė inžinerija, Vilnius, Poligrafija ir informatika, 2001, P. 179.

⁵⁹ Slovėnijos Respublikos konstitucija, 80 straipsnis, 1 ir 2 dalys: Nacionalinė asamblėja (nacionalinis susirinkimas) susideda iš Slovėnijos piliečių atstovų ir šių atstovų yra devybiasdešimt. Deputatai renkami visuotiniais, lygiais, tiesioginiais slaptais rinkimais.“ – oficialus Slovėnijos parlamento internetinis puslapis <http://www.dz-rs.si/index.php?id=351&docid=25&showdoc=1#10>

⁶⁰ Slovėnijos Respublikos konstitucijos 96 str. 1 dalis „Nacionalinė taryba yra socialinių, ekonominių, profesinių ir vietinių interesų atstovaujamoji institucija.“ oficialus Slovėnijos parlamento internetinis puslapis <http://www.dz-rs.si/index.php?id=351&docid=25&showdoc=1#10>

⁶¹ Slovėnijos Respublikos konstitucijos 96 str. 1 dalis – oficialus Slovėnijos parlamento internetinis puslapis <http://www.dz-rs.si/index.php?id=351&docid=25&showdoc=1#10> Oficialiame Slovėnijos Nacionalinės Tarybos internetiniame puslapyje http://www.ds-rs.si/en/?q=about_NC taip pat tiesiogiai pripažįstama, kad Nacionalinė Taryba neatstovauja visiems Slovėnijos piliečiams – ji atstovauja tik specifiniams ekonominiams ar socialiniams interesams.

atstovai.⁶² Rinkimai nėra tiesioginiai – atstovai į Nacionalinę tarybą išrinkami atitinkamose organizacijose ar vietiniuose susirinkimuose.⁶³ Dėl šių priežasčių Tarptautinė parlamentų sąjunga anksčiau laikėsi nuomonės, kad Slovėniją reikėtų priskirti prie unikameralizmą praktikuojančių šalių.⁶⁴ Tačiau dabartiniais duomenimis, Tarptautinė parlamentų sąjunga Slovėniją klasifikuoja kaip valstybę, turinčią dvejų rūmų parlamentą.⁶⁵ Antra vertus, Slovėnijos bikameralizmą pagrindžiantis argumentas dar galėtų būti ir tas, kad pati Slovėnijos Nacionalinė Taryba palaiko tarptautinius ryšius su kitų valstybių aukštaisiais parlamentų rūmais, dalyvauja įvairiuose susirinkimuose, yra Europos Senatų asociacijos⁶⁶ narė ir viena iš steigėjų⁶⁷. Tad laikysimės nuomonės, kad Slovėnijos parlamentas yra dvejų rūmų.

Gillesis Toulemonde suabejoja net ir, atrodytų, iš tiesų tipiniu ir klasikiniu dvejų rūmų parlamentu – Vokietijos – bikameralizmu. Remiamasi panašiu argumentu, kaip ir kalbant apie Slovėniją, esą Bundesrato nereikėtų laikyti aukštaisiais parlamento rūmais, nes jį sudaro vietinių (t.y. žemių) vyriausybių atstovai.⁶⁸ Tačiau šiuo atveju vėlgi sunkiai galėtume sutikti su šia nuomone, nes Vokietijos parlamentą kaip dvejų rūmų pripažįsta tiek Tarptautinė parlamentų sąjunga,⁶⁹ tiek Europos senatų asociacija⁷⁰. Antra vertus, laikantis tokios logikos, galėtume suabejoti ir Jungtinės Karalystės bikameralizmu – formaliai Jungtinės Karalystės parlamentą sudaro Bendruomenių rūmai, Lordų rūmai ir monarchas.⁷¹

Taigi, kas lemia valstybės apsisprendimą, kokią parlamentą – vienerių ar dvejų rūmų – pasirinkti? Neabejotinai vienas svarbiausių veiksnių, lemiančių unikameralizmo ar bikameralizmo pasirinkimą yra valstybės sandaros forma. Jei valstybė yra federacinė, būtina, kad jos federaciniai vienetai būtų tinkamai atstovaujami įstatymų leidybos institucijoje ir dalyvautų įstatymų leidybos procese. Šis reikalavimas įgyvendinamas į aukštuosius parlamento rūmus išrenkant federacijos vienetų atstovus. Geriausi pavyzdžiai, iliustruojantys šį atvejį, būtų Vokietija, Austrija, Belgija, Jungtinės Amerikos Valstijos ir Šveicarija.⁷² Kai struktūros yra federacinės (o juo labiau konfederacinės), vargu ar kyla abejonių, kam reikalingi dveji parlamento rūmai, nes aukštieji rūmai, kurie atstovauja valstijoms – narėms yra būtini, jų formavimas pagrįstas teritoriniu atstovavimu. Iš šio reikalavimo aiškiai matyti,

⁶² Slovėnijos Respublikos konstitucijos 96 str. oficialus Slovėnijos parlamento internetinis puslapis <http://www.ds-rs.si/index.php?id=351&docid=25&showdoc=1#10>

⁶³ http://www.ds-rs.si/en/?q=about_NC – Slovėnijos Nacionalinės Tarybos oficialus interneto puslapis.

⁶⁴ Taip teigiama 2006 m. išleistoje Gilles Toulemonde knygoje „Institutions politiques comparées“.

⁶⁵ http://www.ipu.org/parline-e/reports/2287_A.htm

⁶⁶ http://www.ds-rs.si/en/?q=international_activity -

⁶⁷ <http://www.senateurope.org/eng/presentation.html>

⁶⁸ Toulemonde G. Institutions politiques comparées, Paris, Elipses Édition Marketing, 2006, P. 115 – 116.

⁶⁹ http://www.ipu.org/parline-e/reports/2122_A.htm

⁷⁰ <http://www.senateurope.org/eng/members.html>

⁷¹ Žodis „parlamentas“ teisininko lūpose, nors kasdienėje kalboje dažnai turi kitą prasmę, reiškia Karalienę, Lordų rūmus ir Bendruomenių rūmus; šias tris karu veikiančias institucijas, kurios sudaro Parlamentą, galima pavadinti „Karaliumi Parlamente“ – Dicey A. V. Konstitucinės teisės studijų įvadas, Vilnius, Eugrimas, 1998, P. 35.

⁷² Toulemonde G. Institutions politiques comparées, Paris, Elipses Édition Marketing, 2006 P. 116.

kad stiprusis bikameralizmas federaciją sustiprina. Tad optimaliai federalizmui reikia dvejų rūmų – lygios galios, bet nepanašų savo prigimtimi.⁷³

Remiantis šio atvejo logika, kad įstatymų leidžiamosios institucijos turi būti federacinių vienetų atstovai, galima paaiškinti ir tokių unitarinių valstybių kaip Italija ir Ispanija bikameralizmą – tai valstybės, kurios, nors ir yra laikomos unitarinėmis, tačiau yra gana smarkiai decentralizuotos – teritoriniai vienetai yra ganėtinai savarankiški.⁷⁴ Ispanijos konstitucija netgi tiesiogiai nurodo, kad Senatas yra teritorinių atstovų rūmai,⁷⁵ tačiau tai ne vienintelė priežastis, paaiškinanti šių valstybių bikameralizmą.

Antrasis faktorius, paaiškinantis dvejų rūmų parlamento pasirinkimą unitarinėse valstybėse yra išlikusi monarchija. Iš istorijos žinoma, kaip Jungtinės Karalystės monarchai ilgainiui perleisdavo vis daugiau ir daugiau teisių Didžiajai Tarybai (Lordų rūmų pirmtakei), oficialiai įtvirtintai 1215 metais Didžiąja laisvių chartija (*Magna Charta*). Kaip atsvarą Didžiajai Tarybai karalius Edvardas I 1295 metais įsteigė Bendruomenių konsiliumą (*Commune Concilium*), sudarytą iš miestų ir grafysčių atstovų. Tad XIII a. parlamento žemųjų rūmų (Bendruomenių rūmų) vaidmuo buvo sudaryti balansą aukštiesiems rūmams ir tuo pačiu riboti aukštųjų rūmų galias. Dabar situacija yra priešinga – rūmai, vadinami aukštaisiais, užima „antrųjų“ rūmų poziciją – jų paskirtis – būti atsvara pirmiesiems (žemiesiems) rūmams. Aukštieji parlamento rūmai užsiima parlamento žemųjų rūmų kontrole. Aukštieji parlamento rūmai perskirsto įstatymų leidžiamosios valdžios galias, neleisdami joms telktis vienuose rūmuose.⁷⁶

Šis argumentas galėtų būti paaiškinimas, kodėl pasirinktas dvejų rūmų parlamentas tokiose tradicinėse monarchijose kaip Jungtinė Karalystė ar Nyderlandų Karalystė,⁷⁷ tačiau tai nepaaiškina bikameralizmo unitarinėse respublikose.

Čekija, iki 1918 metų buvusi Austrijos – Vengrijos imperijos dalis, neabejotinai buvo veikiamą imperijos politinių įvykių. 1918 metais tapusi nepriklausoma valstybe Čekoslovakija rinkosi tarp unikameralizmo ir bikameralizmo. Vienerių rūmų parlamento šalininkai rėmėsi Jeano Jacqueso

⁷³ Sartori G. Lyginamoji konstitucinė inžinerija: struktūrų, paskatų ir rezultatų tyrimas, Vilnius, Poligrafija ir informatika, 2001, P. 183 – 184.

⁷⁴ Be abejo, neįmanoma lyginti unitarinėse valstybėse teritorinių vienetų savarankiškumo su tuo, kokį turi federacijų vienetai.

⁷⁵ Ispanijos Konstitucijos 69 str. – oficialus Ispanijos parlamento puslapis:

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf

⁷⁶ Toulemonde G. Institutions politiques comparées, Paris, Elipses Édition Marketing, 2006 P. 116 – 117.

⁷⁷ Nyderlandų aukštieji parlamento rūmai (Senatas) įkurti 1815 metais karaliaus Viljamo I. 1815 metais Belgija ir Nyderlandai susijungė į vieną bendrą valstybę ir belgai reikalavo įkurti parlamento aukštuosius rūmus (kaip federacijos vienetų tinkamo atstovavimo garantą). Iš pradžių Senatas tarnavo kaip savotiška Karūną (ne tik monarchą, bet ir jo ministrus) sauganti institucija – Senatas galėjo blokuoti karaliui nepatinkančių aktų priėmimą. Dažniausiai tai būdavo privačių asmenų aktai, priimti Atstovų rūmuose. Tuo metu (XIX a.) nariai į Atstovų rūmus buvo taip pat renkami netiesiogiai. Senato nariai nebuvo renkami – tai buvo karaliaus patikėtiniai, skiriami iki gyvos galvos.

1830 metais Belgija atsiskyrė nuo Nyderlandų, tačiau Senatas išliko. 1848 metais priimta nauja konstitucija atnešė daug permainų. Nustatytas Senato statusas ir įvestas reikalavimas Senato narius rinkti rinkimuose. Pagrindinė Senato funkcija tapo įstatymų kokybės kontrolė – oficialus Nyderlandų Karalystės Senato internetinis puslapis: http://www.eerstekamer.nl/begrip/english_2#p4

Rousseu idėjomis dėl nedalomo tautos suvereniteto. Pagrindinis argumentas už dvejų rūmų parlamentą buvo žemųjų parlamento rūmų leidžiamų teisės aktų patikros būtinumas ir turimos valdžios galių ribojimas. Buvo remiamasi Didžiosios Britanijos, Jungtinių Amerikos Valstijų, Prancūzijos patirtimi ir C. Montesquieu bei J. Adamso darbais. Be to, dvejų parlamento rūmų idėją parėmė ir slovakai atstovai. Kaip matome, tuo metu nebuvo kalbama apie tinkamą atstovavimą, daugiau koncentruotasi į valdžių padalijimo teoriją. Galiausiai pasirinktas dvejų rūmų parlamento modelis, kuris funkcionavo iki 1938 m. Po Antrojo pasaulinio karo dvejų rūmų parlamento modelis nebuvo aktualus – politinėje sistemoje dominavo komunistų partija, tad valdžių padalijimo principas tokioje sistemoje neteko prasmės. Buvo siūlymų steigti aukštuosius parlamento rūmus tam, kad būtų tinkamai atstovaujamos abi tautos – tiek čekai, tiek slovakai, tačiau siūlymai buvo ignoruojami. Tačiau 1968 m. Čekoslovakijoje atkurta dvejų parlamento rūmų sistema.⁷⁸

1992 m. priimta naujoji Čekijos konstitucija rėmėsi modeliu, kurį 1920 metų įtvirtino Konstitucinė Chartija. Atsižvelgta buvo ir į tai, kad Konstitucinės Chartijos nustatytas reguliavimas buvo vienas demokratiškiausių teisinių režimų tarpukario Europoje⁷⁹. Tad tiek Konstitucinė Chartija, tiek jos įtvirtintas bikameralizmo modelis buvo laikomi aksioma. Teritorinio atstovavimo idėja taip pat buvo diskutuojama, tačiau tai nebuvo lemiamas veiksnys – 14 savivaldos regionų konstituciškai įtvirtinti tik 1997 m., jų vyriausybės darbą pradėjo dar vėliau – 2000 m. Kaip ir anksčiau, pagrindiniai argumentai Bikameralizmo naudai buvo teisėkūros korekcijos ir patikros būtinumas, papildomas valdžios galių ribojimas ir pusiausvyra tarp skirtingų konstitucinių segmentų, kas aktualu visoms autoritarizmą ar totalitarizmą patyrusioms valstybėms.⁸⁰ Senatas savo veiklą pradėjo 1996 m. – t.y. praėjus ketveriems metams po Konstitucijos priėmimo.⁸¹

Prancūzija bikameralizmo sistemą pasirinko 1795 m.⁸² Iki tol 1791 m. Konstitucija (Visuotinė žmogaus ir piliečio teisių deklaracija) ir 1793 m. Konstitucija aiškiai įtvirtino vienerių rūmų

⁷⁸ Kysela J. Bicameralism in the Czech Republic: Reasons, Functions, Perspectives, oficialus Čekijos aukštųjų parlamento rūmų – Senato – internetinis puslapis http://www.senat.cz/zajimavosti/bikameralismus-eng.php?ke_dni=16.11.2010&O=7

⁷⁹ Profesorius G. Mesonis suabejoja 1918 – 1938 m. Čekoslovakijos valdymo režimo demokratiškumu. Remiamasi kai kuriais paties tuometinio Čekoslovakijos vadovo T. G. Masaryko prieštaringais pasisakymais ir dalies čekų mokslininkų, kurie T. G. Masaryko valdymą vertino kaip „diktatūrą, kuri rėmėsi pareiga“, nuomonėmis. – Mesonis G. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste: monografija, Vilnius, Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003, P. 88 – 87.

⁸⁰ Tai atsispindi ir kitų Vidurio bei Rytų Europos valstybių (Bulgarijos, Estijos, Latvijos, Lenkijos, Lietuvos, Slovakijos, Slovėnijos, Rumunijos, Vengrijos) konstitucijose. Tautos suverenumas įtvirtintas konstituciniu lygmeniu. Valdžių padalijimo principas taipogi įtvirtintas konstitucijose, tik nevienodai – vienos valstybės šį principą įtvirtino tiesiogiai (Bulgarija, Čekija, Estija, Lenkija, Slovėnija), kitos (Latvija, Lietuva, Rumunija, Slovakija) – netiesiogiai (šių šalių konstitucijose valdžių padalijimo principas tiesiogiai neminimas, tačiau negalima teigti, kad jis iš viso nėra įtvirtintas).

⁸¹ Kysela J. Bicameralism in the Czech Republic: Reasons, Functions, Perspectives, oficialus Čekijos aukštųjų parlamento rūmų – Senato – internetinis puslapis http://www.senat.cz/zajimavosti/bikameralismus-eng.php?ke_dni=16.11.2010&O=7

⁸² „Įstatymų leidžiamąją instituciją sudaro Seniūnų Taryba ir Penkių šimtų Taryba“ – Prancūzijos 1795 m. rugpjūčio 22 d. Konstitucijos 44 str. – oficialus Prancūzijos Konstitucinės Tarybos internetinis puslapis <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-du-5-fructidor-an-iii.5086.html>

parlamentą.⁸³ Pirmųjų revoliucionierių atmeta, vėliau bikameralizmo idėja buvo įgyvendinta, remiantis Didžiosios Britanijos pavyzdžiu. 1795 m. Konstitucijos kūrėjų, dar veikiamų prisiminimų apie Maximilieną Robespierre'ą ir kruvinąją tironiją, nuomone, antrųjų parlamento rūmų sukūrimas turėtų būti barjeras įsigalėti vienu rūmų diktatūrai. Tad įstatymų leidžiamoji galia buvo padalyta Penkių šimtų Tarybai, kuri turėjo įstatymų iniciatyvos teisę, ir Seniūnų Tarybai, kurie patvirtindavo įstatymus arba juos atmesdavo. Pagal 1799 m. įstatymų leidžiamoji valdžia priklausė Tribunatui ir Įstatymų leidybos korpusui⁸⁴. Toks įstatymų leidžiamosios institucijos modelis išliko tiek 1802 m., tiek 1804 m. Prancūzijos konstitucijose – t.y. Napoleono Bonaparto valdymo laikotarpi. 1814 m. Prancūzijoje buvo atkurta monarchija ir oktrojuotoje konstitucijoje (Konstitucinėje Chartijoje⁸⁵) nustatytas dvejų rūmų parlamento modelis – Perų rūmai ir Departamentų deputatų rūmai.⁸⁶ Narius į Perų rūmus skyrė monarchas (Prancūzijos perai, kaip ir Didžiosios Britanijos Lordų rūmų nariai, pero titulą įgydavo paveldėjimo būdu arba tokį titulą jiems iki gyvos galvos suteikdavo monarchas). Nauja šioje Konstitucinėje Chartijoje buvo tai, kad Perų rūmų narius prilygino teisėjams.⁸⁷ Nei šimtą dienų 1815 m. į valdžią grįžusio Napoleono Imperijos Konstituciją (1804 m.) papildantis aktas, nei 1830 m. Konstitucinė Chartija šio modelio iš esmės nepakeitė. Trumpai (1848 – 1852 m.) galiojusi II-osios Respublikos Konstitucija grąžino vienerių rūmų parlamentą.⁸⁸ Tačiau su 1852 m. II-osios Imperijos Konstitucija grįžo bikameralizmo sistema. Senatą sudarė kardinolai, maršalai, admirolai bei Prezidento išrenkami nusipelnę piliečiai; atstovai į žemuosius rūmus (Įstatymų leidybos korpusą) buvo renkami visuotiniuose rinkimuose. Šiuo atveju, Senatas skyrėsi nuo anksčiau egzistavusių Perų rūmų – Senatas nebeturėjo teisminės valdžios įgaliojimų. Tik 1875 m. III-iosios Respublikos konstituciniai įstatymai⁸⁹

⁸³ 1791 m. Prancūzijos Konstitucijos III titulo II skyriaus 1 str.: „Nacionalinė Asamblėja, sudaranti įstatymų leidybos korpusą, yra nuolatinė ir susideda tik iš vienerių rūmų“. 1793 m. Prancūzijos Konstitucijos 39 str.: „Įstatymų leidybos korpusas yra vienas, nedalomas ir nuolatinis“. – oficialus Prancūzijos Konstitucinės Tarybos internetinis puslapis <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-du-24-juin-1793.5084.html> ir <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1791.5082.html>

⁸⁴ 1799 m. gruodžio 13 d. Prancūzijos Konstitucijos 22 str.: „Įstatymo projektą, bendradarbiaudama su Tribunatu, pateikia vyriausybė. Įstatymo projektą patvirtinus Įstatymų leidybos korpusui, jis promulguojamas“. Tai, beje, buvo ir pirmoji Prancūzijos konstitucija, įtvirtinusi Senato instituciją, tačiau čia ji vykdė ne įstatymų leidybos, o veikiau konstitucinės justicijos funkcijas. – oficialus Prancūzijos Konstitucinės Tarybos internetinis puslapis <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-du-22-frimaire-an-viii.5087.html>

⁸⁵ Dar vadinama Restitucijos aktu.

⁸⁶ 1814 m. Prancūzijos Konstitucinės Chartijos 24 str.: „Perų rūmai yra esminė įstatymų leidžiamosios valdžios dalis.“ – oficialus Prancūzijos Konstitucinės Tarybos internetinis puslapis <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/charte-constitutionnelle-du-4-juin-1814.5102.html>

⁸⁷ 1814 m. Prancūzijos Konstitucinės Chartijos 33 str.: „Perų rūmai turi juridinę kompetenciją spręsti įstatymo apibrėžtus valstybės išdavystės ir pasikėsinimo į valstybės saugumą atvejus.“

⁸⁸ 1848 m. Prancūzijos Konstitucijos 20 str.: „Prancūzų tauta deleguoja įstatymų leidžiamąją galią vienintelei Asamblėjai“ – oficialus Prancūzijos Konstitucinės Tarybos internetinis puslapis <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1848-ii-republique.5106.html>

⁸⁹ 1875 m. Prancūzijoje nebuvo vientisos Konstitucijos, tad pagrindinius valstybės valdymo principus reglamentavo 1875 m. vasario 24 ir 25 d. bei liepos 16 d. Konstituciniai įstatymai.

įtvirtino tvarką, pagal kurią ne tik Deputatų rūmų, bet ir Senato nariai buvo renkami.⁹⁰ Be kita ko, parlamentas įgavo kaip niekada daug galių – respublikos prezidentas buvo renkamas Nacionalinės asamblėjos⁹¹, o ne tiesiogiai tautos⁹². Senatui vėl sugrąžintos teisminės valdžios galios. 1946 m. Charlesis de Gaulle'is pasisakė už dvejų rūmų lygiateisiškumą įtvirtinantį bikameralizmo modelį. Tačiau referendumu tam nebuvo pritarta. 1946 m. Konstitucija įtvirtino aukštuosius parlamento rūmus – Respublikos Tarybą ir žemuosius rūmus – Nacionalinę Asamblėją. Nors Konstitucija stengiasi išlaikyti galių balansą, tačiau realiai Respublikos Taryba galėjo pareikšti nuomonę vienu ar kitu klausimu, tačiau įstatymų iniciatyvos teisės neturėjo. Galiausiai paskutinė 1958 m. V-osios Respublikos Konstitucija grąžino aukštiesiems rūmams Senato pavadinimą, bei įtvirtino pusiau prezidentinį valstybės valdymo modelį. Be kita ko, išplėtė Senato galias.⁹³

1969 m. buvo iškeltas Senato būtinumo klausimas ir siūlyta jį reformuoti. Prezidentas Charlesis de Gaulle'is sutiko rengti referendumą dėl Konstitucijos 11 str. pakeitimo. Dabar galima teigti, kad buvo pasirinktas gana kontraversiškas sprendimo būdas. Prancūzijos Konstitucija įtvirtina sudėtingą Konstitucijos keitimo tvarką – iš pradžių už Konstitucijos pataisą turi nubalsuoti abeji parlamento rūmai, tada rengiamas referendumas.⁹⁴ Jei referendumu pritariama Konstitucijos pataisai, ši įsigalioja. Tai yra – iš esmės Senatas turėjo nuspręsti savo paties reformos klausimą. Kita vertus, modelis, kai buvo siūloma sujungti Senatą bei Ekonominę ir socialinę tarybą į vieną instituciją, kurią sudarytų renkami nariai ir skiriami nariai, siūlomi profesinių, socialinių bei ekonominių organizacijų, negalėtų pretenduoti į Tautos atstovybės vardą. Dar daugiau – naujasis Senatas prarastų praktiškai visas turimas galias ir taptų tik patariamąja institucija. Referendumu Konstitucijos pataisai nepritarta, o prezidentas C. de Gaulle'is atsistatydino. Tačiau 2007 m. per prezidento rinkimus Socialistų partija pristatė praktiškai identišką projektą, siūlydami sujungti Senatą su Ekonimine ir Socialine taryba.⁹⁵

Tad po gana ilgų blaškymųsi Prancūzija vis dėl to liko prie dvejų rūmų parlamento modelio, nors klausimas, ar tikrai Prancūzijai reikia dvejų rūmų parlamento, yra aktuali ir populiari diskusijų bei svarstymų tema. Senatas jau ilgą laiką yra kritikuojamas – daugiausia dėl to, kad jam formuoti

⁹⁰ 1875 m. vasario 25 d. konstitucinio įstatymo 1 str. „Įstatymų leidžiamąją valdžią kartu įgyvendina dvi asamblėjos: Deputatų rūmai ir Senatas. – Deputatų rūmai išrenkami visuotiniais rinkimais, kurių tvarką nustato Rinkimų įstatymas. – Senato sudėtį, rinkimų tvarką ir privilegijas reguliuoja specialusis įstatymas.“ 1875 m. vasario 24 d. Konstitucinio įstatymo 1 str.: „Senatas susideda iš trijų šimtų narių; 225 renkami departamentų ir kolonijų, 75 išrenka Nacionalinė asamblėja.“ – Prancūzijos Konstitucinės Tarybos oficialus internetinis puslapis <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1875-iiie-republique.5108.html>.

⁹¹ Nacionalinė asamblėja čia – bendras Deputatų rūmų ir Senato posėdis.

⁹² 1875 m. vasario 25 d. Konstitucinio įstatymo 2 str.: „Respublikos Prezidentas yra renkamas absoliučia balsų dauguma bendrame Senato ir Deputatų rūmų susirinkime (Nacionalinėje asamblėjoje).“ Prancūzijos Konstitucinės Tarybos oficialus internetinis puslapis <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1875-iiie-republique.5108.html>

⁹³ Senato pirmininkas yra antras pagal svarbumą pareigūnas po prezidento. Jis skiria 3 iš devynių Konstitucinės Tarybos teisėjų, jokia Konstitucijos redakcija negalima be Senato pritarimo ir kt.

⁹⁴ Konstitucijos keitimo projektas neteikiamas referendumui, jei Respublikos Prezidentas nusprendžia jį teikti Kongresui (bendram Nacionalinės Asamblėjos ir Senato susirinkimui). Konstitucijos pataisa laikoma priimta, jei už projektą balsuoja 3/5 Kongreso posėdyje dalyvaujančių narių dauguma. Prancūzijos Konstitucijos 89 str.

⁹⁵ Pactet P., Melin – Soucramanienm F. Droit constitutionnel: 28 édition, Paris: Editions Dalloz, 2009, P. 437.

pasirinktas mažiau demokratiškas būdas – netiesioginiai rinkimai, ir dėl to, kad Senato nariai yra daugiau kaimo gyventojų ir nedidelių gyvenviečių, nei didelių miestų atstovai (priežastis jau išsiaiškinome, aptardami Senato formavimo tvarką). Tačiau net ir norėdamas keistis ir labiau prisitaikyti prie dabarties aktualijų Senatas susiduria su kliūtimis. Senato šalininkai argumentuoja, kad „Senatas yra didžioji Prancūzijos regionų taryba“ ir būtent tai atskleidžia Senato, kaip lojalaus respublikinių institucijų saugotojo, paskirtį, o jo rinkimų modelis, leidžiantis išvengti staigių nuomonės pasikeitimų, reprezentuoja tik neginčijamus privalumus.⁹⁶

Tačiau būta ir kitokių pavyzdžių – t.y., kai nuo bikameralizmo buvo pereita prie unikameralizmo. Tokia yra Švedijos ir Islandijos patirtis.

Keturi Švedijos luomai pirmą kartą į dvejų rūmų parlamentą susirinko 1866 metais. Aukštuomenė ir dvasininkija priešinosi dvejų rūmų parlamento modeliui, tačiau, veikiant didžiuliame tautos (ypatingai vidurinėsios klasės) spaudimui ir baiminantis gresiančios revoliucijos, 1865 m. gruodžio 7 dieną buvo priimtas šis sprendimas. Atstovai į Aukštuosius parlamento rūmus buvo renkami netiesiogiai – juos išrinkdavo apygardų tarybos ir municipalinės asamblėjos didesniuose miestuose. Aukštųjų parlamento rūmų nariai reprezentavo „išsilavinimą ir turta“. Aukštųjų parlamento rūmų nariais galėjo būti renkami tik vyrai, atitinkantys nustatytus amžiaus, pajamų ir turto cenzus. Į žemuosius Švedijos parlamento rūmus galėjo būti renkami taip pat tik vyrai. Rinkėjai turėjo būti nuosavybės savininkai arba mokėti kasmetinius pajamų mokesčius. Tam, kad būtų priimtas įstatymas, reikėjo abiejų rūmų pritarimo. Svarstant biudžeto projektą, būdavo rengiamas bendras abiejų parlamento rūmų posėdis, jei būdavo neįmanoma pasiekti susitarimo. Nuo 1950 m. prasidėjo diskusijos dėl bikameralizmo modelio. Buvo nuspręsta, kad šis modelis yra pasenęs, ir dešinėsios pakraipos partijos manė, kad dvejų rūmų parlamento modelis yra parankesnis socialdemokratų partijai. Tad 1971 m. panaikinti aukštieji parlamento rūmai, suformuotas vienerių rūmų parlamentas (Riksdagas), kurį sudarė 350 narių. 1977 m. Riksdago narių skaičius sumažintas iki 349 – tam, kad būtų išvengta vienodo balsų pasiskirstymo.

Islandijos atvejis gal kiek komplikuočiau, nes Islandijos (kaip ir jau aptartas Norvegijos) parlamentas buvo renkamas kaip viena institucija, tačiau vėliau pasidalydavo į savotiškus dvejus rūmus – Islandijos parlamente „aukštuosius“ rūmus sudarydavo trečdalis išrinktosios institucijos narių. Tačiau, pasak G. Sartori, tai – tik vidinė unikameralizmo modifikacija⁹⁷. Galiausiai 1991 m. Islandija perėjo prie tipinio vienerių rūmų parlamento modelio.

Kalbant apie bikameralizmo ir unikameralizmo tradicijas ir apsisprendimą pasirinkti vieną ar kitą modelį, nereikėtų pamiršti ir Lietuvos. Tiesa, bikameralizmo patirties Lietuva įgijo bendroje su Lenkija Abiejų Tautų Respublikoje, kur buvo formuojami Atstovų rūmai ir Senatas. Nepriklausomos

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ Sartori G. Lyginamoji konstitucinė inžinerija: Struktūrų, paskatų ir rezultatų tyrimas, Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2001, P. 179.

Lietuvos Respublikos parlamentai buvo ir yra vienerių rūmų. Tačiau yra pasiūlymų dėl bikameralizmo modelio įtvirtinimo Lietuvoje.

Bikameralizmo pranašumas prieš unikameralizmą grindžiamas argumentu, kad dveji rūmai – tai „apsauginis vožtuvas“ ir kad sutelkti įstatymų leidybos valdžią vienintelėje institucijoje yra ne tik pavojinga, bet ir neišmintinga – atsargumas reikalauja, kad bet kokių sprendimų priėmimo procesą kontroliuotų bei jame dalyvautų „stabdžiai“. Tačiau, jeigu abeji rūmai yra pernelyg panašūs, taigi – vieni kitų dubleriai, jų funkcionavimo efektyvumas tampa abejotinas. Kita vertus, kuo jie nepanašesni, tuo labiau gali atspindėti skirtingas daugumas, kurios savo ruožtu stabdo valdymo pajėgumą.

Apibendrinant galima daryti išvadą, kad pagrindiniai veiksniai, lemiantys bikameralizmo ar unikameralizmo pasirinkimą, yra šie: valstybės sandaros forma (arba stipri decentralizacija), išlikusi monarchija, istorinės tradicijos. Bikameralizmo pasirinkimas dažniausiai argumentuojamas įstatymų leidybos korekcijos ir patikros būtinumu bei papildomu valdžios galių ribojimu.

2. VIENERIŲ RŪMŲ PARLAMENTAS

2.1. Vienerių rūmų parlamento sudarymas: parlamento rinkimai Lietuvoje ir Švedijoje

Pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją tik Seimas yra Tautos atstovybė, nes tik Seimo nariai yra Tautos atstovai; joks kitas valstybės pareigūnas nėra Tautos atstovas.⁹⁸ Vienas iš svarbiausių požymių, pagal kurį valstybės valdžios institucija yra priskiriama prie Tautos atstovybės yra tas, kad tai kolegiali institucija, sudaryta iš Tautos atstovų ir priimanti sprendimus tik po debatų, tik balsų dauguma ir atsižvelgdama į įvairias nuomones. Atstovavimas Tautai visada susijęs su įstatymų ir kitų sprendimų kolegialiu priėmimu, nes būtent kolegialus įstatymų ir kitų sprendimų priėmimas leidžia geriausiai atspindėti ir integruoti visos Tautos, o ne tik kurios nors jos dalies lūkesčius ir interesus. Būtent Seimo nariai, sudarydami Tautos atstovybę, paverčia Tautos valią įstatymais ir kitais sprendimais; būtent per Seimą – Tautos atstovybę – Tautos valia įgauna valstybinės valios formą.⁹⁹

Nors kai kurie autoriai linkę laikytis nuomonės, kad dviejų rūmų parlamentas geriau atspindi ir įgyvendina demokratines idėjas, tačiau remiantis tarptautinės parlamentų sąjungos¹⁰⁰ duomenimis maždaug 60 proc. valstybių yra pasirinkusios vienerių rūmų parlamento modelį. Priežastis, lemiančias bikameralizmo ar unikameralizmo pasirinkimą, jau aptarėme. Dabar, remdamiesi įvairių valstybių patirtimi, pabandydysime paanalizuoti, kaip šie modeliai veikia tikrovėje.

Parlamentas – tai praktinis demokratijos (būtent – tautos valdžios) įgyvendinimo rezultatas. Kadangi visų piliečių dalyvavimas kuriant įstatymus sunkiai įsivaizduojamas (vien dėl šiuolaikinių valstybių gyventojų skaičiaus), taikomas atstovaujamosios demokratijos modelis.

Kai kalbame apie atstovų rinkimą į parlamentą ir tai, kas įteisina parlamentą žvelgiant iš demokratijos taško, laikomasi nuomonės, kad tai yra laisvi ir sąžiningi rinkimai. Tačiau ne mažiau svarbu yra ir tai, kad parlamentai turėtų ne tik atstovauti, bet ir atspindėti bendruomenes, kurioms jie tarnauja¹⁰¹. Parlamento nariai turi atstovauti visiems savo rinkėjams. Jeigu įvairialypėje

⁹⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucijos 77 str. 2 dalis nustato, kad Respublikos Prezidentas yra valstybės vadovas ir atstovauja Lietuvos valstybei. Nors atstovavimo Tautai ir atstovavimas valstybei nėra tapačios teisinės kategorijos, kiekviena iš jų turi tik jai vienai būdingą teisinį turinį – Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 30 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento 2003 m. balandžio 11 d. dekreto Nr. 40 „Dėl Lietuvos Respublikos pilietybės suteikimo išimties tvarka“ ta apimtimi, kuria nustatyta, kad Lietuvos Respublikos pilietybė išimties tvarka suteikiama Jurij Borisov, atitiktis Lietuvos Respublikos Konstitucijai Ir Lietuvos Respublikos įstatymo 16 str. 1 daliai“ // Valstybės žinios. 2003. Nr. 124-5643.

⁹⁹ Sinkevičius V. Lietuvos Respublikos Seimo, kaip Tautos atstovybės, konstitucinė koncepcija // Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda: kolektyvinė monografija, Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2007, P. 164 – 165.

¹⁰⁰ <http://www.ipu.org/parline-e/ParliamentsStructure.asp?REGION=All&LANG=ENG>

¹⁰¹ Čia nekalbama apie įpareigojantį mandatą. Rogeris Berry pastebi, kad politikoje dalyvauja pakankamai gerai išsilavinę vidurinėsios klasės vidutinio amžiaus vyrai – toks yra tipiškas parlamentas, kuris anaipol neatspindi nei bendruomenės sudėties, nei poreikių. Pvz., Tarptautinės parlamentų sąjungos duomenimis moterys sudaro tik 19,4 proc. visų pasaulio parlamentarų.

bendruomenėje parlamentas neatspindi tos įvairovės, tuomet mažai tikėtina, kad visi visuomenės nariai turės vienodas galimybes ir lygias teises. Taip pat yra didesnė tikimybė, kad parlamentai ir parlamentarai bus mažiau gerbiami visuomenės.¹⁰²

Remiantis Tarptautinės parlamentų sąjungos pateikiama statistika,¹⁰³ proporcinę ir mažoritarinę rinkimų sistemą taikančių valstybių (turinčių vienerių rūmų parlamentą) skaičius pasiskirsto beveik vienodai (atitinkamai 39,64 proc. ir 37,84 proc.). Mišrią rinkimų sistemą taiko 18,02 proc. valstybių, likę 4,05 proc. – kitokios rinkimų sistemos. Europos valstybių rinkimų sistemos į vienerių rūmų parlamentą pasiskirsto taip: 74,19 proc. – proporcinė, 22,58 proc. – mišri¹⁰⁴ ir 3,23 proc. – mažoritarinė. Tad akivaizdu, jog Europoje dominuoja proporcinė rinkimų sistema.¹⁰⁵

Daugumos, arba mažoritarinėmis, sistemomis nesiekama rinkti parlamento, kuriame atsispindėtų balsų pasiskirstymas, jomis siekiama aiškaus nugalėtojo. Jų tikslas – kad būtų išrinktas ne tik parlamentas, bet tuo pat metu ir vyriausybė (nors tai tik padarinys). Mažoritarinių rinkimų problema ta, kad jos yra pernelyg manipuliacinės. Proporcinių rinkimų problema – tai, kad jos leidžia reikštis pernelyg dideliame partijų skaičiui.¹⁰⁶

Lietuvos Respublikos Seimo nariai rankami taikant mišriąją rinkimų sistemą. Konstitucija nustato, kad Seimą sudaro Tautos atstovai 141 Seimo narys, kurie yra renkami ketveriems metams remiantis visuotine, lygia, tiesiogine rinkimų teise. Seimo narių rinkimo tvarką nustato įstatymas.¹⁰⁷ Būtent Seimo rinkimų įstatymas ir numato mišrią rinkimų sistemą – vienmandatėse rinkimų apygardose (atsižvelgiant į administracinę teritorinę Lietuvos Respublikos padalijimą ir gyventojų skaičių) mažoritarinės rinkimų sistemos pagrindu išrenkamas 71 Seimo narys, likusieji 70 – proporcinės.

Nors Seimas yra išskirtinis teisinių santykių subjektas, teisėtas kolektyvinis Tautos atstovas, tačiau šis statusas nesuponuoja būtinybės, kad visi Seimo nariai būtų išrinkti Tautos daugumos – tai pageidautina, bet ne visada įgyvendinama. Tad kokia balsų dauguma yra pakankama nustato Seimo rinkimų įstatymas – jei Seimas išrinktas remiantis Konstitucija ir Konstitucijai neprieštaraujančių įstatymų nustatyta tvarka bei procedūromis, Seimas yra teisėtas, nesvarbu, kiek rinkėjų balsavo už Seimo nariais išrinktus kandidatus.¹⁰⁸

¹⁰² Berry R. Parlamentinės demokratijos iššūkiai žvelgiant iš Vestminsterio //Parlamentarizmo genezė Europoje ir Lietuvos atvejis: Tarptautinės mokslinės konferencijos medžiaga, Vilnius, Parlamentinio bendradarbiavimo centras, 2008, P. 113 ir 115.

¹⁰³ Tarptautinė parlamentų sąjunga Europos regionui dar priskiria Armėniją, Azerbaidžaną, Gruziją.

¹⁰⁴ Be Lietuvos, mišrią rinkimų sistemą pasirinko Andora, Bulgarija, Monakas, Vengrija.

¹⁰⁵ Tarptautinės parlamentų sąjungos internetinio puslapio pateikiama statistika: <http://www.ipu.org/english/home.htm>

¹⁰⁶ Sartori G. Lyginamoji konstitucinė inžinerija: struktūrų, paskatų ir rezultatų tyrimas, Kaunas, Poligrafija ir informatika, 2001, P. 27 ir 31.

¹⁰⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucijos 55 str. 1 ir 3 dalis.

¹⁰⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras/ 2dalis, Vilnius: Teisės institutas, K. Jovaišo Pl., 2002, P. 3.

Rinkimus rengia trijų pakopų rinkimų komisijos sistema: Vyriausioji rinkimų komisija, Apygardų rinkimų komisijos ir Apylinkių rinkimų komisijos.¹⁰⁹ Apygardų ir Apylinkių rinkimų komisijos skiriamos tik rinkimų laikotarpiui.

Vienmandatėse ir daugiamandatėse rinkimų apygardose kandidatus į Seimo narius turi teisę kelti visos politinės partijos, įregistruotos įstatymų tvarka.¹¹⁰ Tuo pačiu metu šie asmenys gali kelti savo kandidatūras vienmandatėse rinkimų apygardose. Kadangi Seimo rinkimų įstatymas numato mišrią rinkimų sistemą, kiekvienas rinkėjas gauna du biuletenius (vienmandatės ir daugiamandatės). Rinkėjai turi galimybę reitinguoti daugiamandatėse apygardose dalyvaujančių partijų narių eilės tvarką partijos sąraše.

Nustatant Seimo rinkimų rezultatus vienmandatėse apygardose, rinkimai laikomi įvykusiais, jeigu juose dalyvavo ne mažiau nei 40 proc. rinkėjų, įrašytų į tos apygardos rinkėjų sąrašus. Išrinktu laikomas kandidatas, gavęs daugiau nei pusę dalyvavusių rinkėjų balsų. Jeigu vienmandatėje apygardoje nei vienas iš kandidatų negavo visų rinkėjų daugumos balsų, ne vėliau kaip per dvi savaites turi būti rengiamas pakartotinis balsavimas – jame dalyvauja daugiausiai balsų gavę kandidatai. Daugiamandatėje apygardoje rinkimai laikomi įvykusiais, jei juose dalyvavo ne mažiau nei 25 proc. visų rinkėjų. Tačiau Seimo rinkimų įstatymas nustato užveriamąjį barjerą partijoms – partija gali gauti Seimo narių mandatų tik tuomet, jei už ją balsavo ne mažiau kaip 5 proc., koalicijos – ne mažiau kaip 7 proc. visų rinkimuose dalyvavusių rinkėjų.¹¹¹ Tokiu užveriamojo barjero nustatymu siekiama darbingo parlamento, eliminuojant smulkias partijas. Kvota (balsų skaičius vienam mandatui gauti) apskaičiuojama daugiamandatėje apygardoje surinktus rinkėjų balsus padalijus iš 70. Taikant kvotų metodą, mandatai paskirstomi proporcingai partijų ar koalicijų gautų balsų skaičiui.¹¹²

Seimo nariu gali būti renkamas Lietuvos Respublikos pilietis, kuris nesusijęs priesaika ar pasižadėjimu su kita valstybe ir rinkimų dieną yra ne jaunesnis nei 25 metų amžiaus bei nuolat gyvena Lietuvoje. Seimo nariais negali būti renkami asmenys, nebaigę atlikti bausmės pagal teismo paskirtą nuosprendį, taip pat asmenys, teismo pripažinti neveiksniais ar nepakaltinamais. Taip pat Lietuvos Respublikos Konstitucija ir Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymas riboja tam tikras pareigas einančių asmenų pasyviąją rinkimų teisę¹¹³.

¹⁰⁹ Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymo 11 str. 1 dalis.

¹¹⁰ Politinių partijų steigimo ir įregistravimo tvarką nustato Lietuvos Respublikos Politinių partijų įstatymas Žin., 1990, Nr. 29-692 9 ir Lietuvos Respublikos Civilinis kodeksas.

¹¹¹ Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymo 88 ir 89 str. – Žin., 1992, Nr. 22-635, 2010 – 05 – 31 redakcija.

¹¹² Birmontienė T. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė: vadovėlis, Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002 P. 703.

¹¹³ Seimo nariais negali būti renkami teisėjai, asmenys, rinkimų dieną atliekantys privalomąją karo ar alternatyviąją krašto apsaugos tarnybą, profesinės karo tarnybos kariai, iki rinkimų likus 65 dienos neišėję į atsargą, statutinių institucijų ir įstaigų pareigūnai, ar asmenys, kurie pagal specialius įstatymus ar statutus negali dalyvauti politinių partijų veikloje, asmenys, kuriuos Seimas apkaltos tvarka pašalino iš užimamų pareigų ir panaikino jų Seimo nario mandatus. Kol eina pareigas, Seimo nariu negali būti renkamas Respublikos Prezidentas.

Eiliniai Seimo rinkimai rengiami Seimo narių įgaliojimų pabaigos metais spalio mėnesio antrą sekmadienį. Eilinius Seimo rinkimus skelbia Respublikos Prezidentas.

Seimo narių įgaliojimų laikas pradedamas skaičiuoti nuo tos dienos, kai naujai išrinktas Seimas susirenka į pirmąjį posėdį – nuo šio posėdžio pradžios baigiasi anksčiau išrinktų Seimo narių įgaliojimų laikas. Išrinktas Seimo narys visas Tautos atstovo teises įgyja tik po to, kai Seimo posėdyje prisiekia būti ištikimas Lietuvos Respublikai.

Pagal proporcinę rinkimų sistemą renkama absoliuti dauguma vienerių rūmų Europos valstybių parlamentų. Šiuo atveju ne išimtis – Švedijos parlamentas.

Švedijos parlamentą sudaro 349 nariai,¹¹⁴ jie renkami 4 metų kadencijai laisvais, tiesioginiais ir slaptais rinkimais, taikant proporcinę sistemą. Eiliniai rinkimai rengiami kas ketveri metai trečią rugsėjo sekmadienį.¹¹⁵ Kaip ir Lietuvoje, Švedijoje rinkimai yra rengiami trijų pakopų sistema: Centrinė rinkimų institucija, kuri yra atsakinga dėl visų su rinkimais Švedijoje susijusių dalykų, apygardos administracijos komisija atsako už rinkimų organizavimą regioniniu lygmeniu, savivaldybių komitetai – vietos lygmeniu. Per parlamento rinkimus Švedija yra padalijama į 29 rinkimų apygardas, šios dar dalijamos į rinkimų apylinkes po 1000 – 2000 rinkėjų. Vidutiniškai vienoje rinkiminėje apygardoje išrenkama 10 – 12 Riksdago narių, tačiau tai priklauso nuo apygardos dydžio – pvz., Stokholmo rinkiminėje apygardoje išrenkama 42 parlamento nariai.

Švedijos parlamento mandatai partijoms yra paskirstomi taikant liekanos skaičiavimo metodą. Pagal šį metodą paskirstoma 310 parlamento mandatų, likę 39 paskirstomi pagal tai, kaip balsavo visi rinkimuose dalyvavę rinkėjai – tačiau į papildomus mandatus gali pretenduoti tik tos partijos, už kurias balsavo ne mažiau kaip 4 proc. visų rinkėjų. Užveriamasis barjeras pagal rinkimų apygardų balsavimo rezultatus skirstomiems mandatams gauti – ne mažiau kaip 12 proc. rinkėjų balsų.

Riksdago nariu gali būti renkamas kiekvienas aktyviają rinkimų teisę turintis Švedijos pilietis – t.y., Švedijos pilietis, rinkimų dieną esantis ne jaunesnis nei 18 metų amžiaus, gyvenantis ar kada nors gyvenęs Švedijos teritorijoje¹¹⁶ – ir įrašytas į kurios nors partijos sąrašą.

Naujai išrinktas Švedijos parlamentas į pirmą posėdį susirenka ne vėliau po rinkimų rezultatų paskelbimo praėjus ne daugiau kaip 15, bet ne mažiau kaip 4 dienoms. Naujai išrinkto Švedijos parlamento narių įgaliojimai prasideda susirinkus į pirmą posėdį.

¹¹⁴ Švedijos konstitucija, Vyriausybės akto 3 skyriaus 1 str. Švedijos Konstitucija susideda iš keturių konstitucinių įstatymų: Paveldėjimo akto (1810 m.), Spaudos laisvės akto (1949 m.), Vyriausybės akto (1974 m.); Pagrindinis išraiškos laisvės įstatymo (1991) ir „beveik“ pagrindinio įstatymo – Riksdago akto (1974 m.), (taip yra todėl, kad iki 1974 metų Riksdago aktas buvo pagrindinis įstatymas, tačiau nuo 1974 m. jis užima poziciją tarp pagrindinio įstatymo ir tarp ordinarinio įstatymo)

¹¹⁵ Pagal Švedijos Rinkimų įstatymą, tą pačią dieną turi būti organizuojami ne tik rinkimai į parlamentą, bet ir rinkimai į vietos savivaldos institucijas. - <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/06/44/45/722c9ee2.pdf>

¹¹⁶ Ši konstitucinė nuostata nesuteikia rinkimų teisės užsienyje gimusiems ir niekada Švedijoje negyvenusiems Švedijos piliečiams.

2.2 Vidinė vienerių rūmų struktūra – Švedijos ir Lietuvos pavyzdžiai

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 76 str. numato, jog Seimo struktūra ir darbo tvarka nustatoma Seimo statutu – reiškia, kad Seimui yra suteikta teisė pačiam nusistatyti savo struktūrą ir darbo tvarką. Konstitucijoje yra įtvirtintos valstybės valdžių teisinio statuso pagrindinės nuostatos, bet nesprenžiami jų vidaus darbo organizavimo ir kai kurie kiti jų funkcionavimo klausimai, todėl įstatymų leidėjas priima įstatymus, kuriais konkretizuojamas valdžios institucijų teisinis statusas¹¹⁷. Konstitucijoje nėra normų, reglamentuojančių Seimo struktūrą. Konstitucijos V skirsnyje „Seimas“ nenustatyta net Seimo Pirmininko išrinkimo procedūra, nors jam, be vadovavimo posėdžiams, Konstitucijoje yra suteikti ir kiti įgaliojimai (Konstitucijos 70, 71, 89, 103, 140 ir 149 straipsniai).¹¹⁸ Tačiau „Seimas, kaip įstatymų leidybos institucija įgyvendindamas valdžios galias, yra savarankiškas tiek, kiek šių galių neriboja Konstitucija, bet jis visada privalo užtikrinti nepertraukiamą Konstitucijoje numatytą savo įgaliojimų įgyvendinimą.“¹¹⁹ Tad atsižvelgiant į Seimo kaip įstatymų leidžiamosios valdžios konstitucinį statusą turinčios institucijos tikslus, turi būti sukurta tokia Seimo struktūra ir demokratiškais principais pagrįsta darbo tvarka, kad šalyje esant bet kokiai situacijai Tautos atstovybė galėtų konstruktyviai, efektyviai ir nepertraukiamai įgyvendinti aukščiausiąją suverenią Tautos galią.

Tam, kad Seimas galėtų vykdyti savo funkcijas, jis turi turėti tam tikrą struktūrą, nustatyti savo darbo tvarką.¹²⁰ Seimo struktūra – tai tokia Seimo statute nustatyta jo vidinių padalinių sistema, kuri turi užtikrinti parlamento darbingumą, efektyvų jo funkcionavimą, t.y. turi sukurti reikiamas sąlygas bei prielaidas Seimui nepertraukiamai įgyvendinti Konstitucijoje apibrėžtas jo funkcijas.¹²¹ Tačiau Konstitucijoje nustatytos tik Seimo vadovybės funkcijos. Dėl to Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas daro išvadą, kad Seimo vadovybė yra svarbiausia struktūrinių padalinių sistemos dalis.¹²²

Kaip jau minėta, pagal Konstitucijos 76 straipsnį Seimo struktūrą ir darbo tvarką nustato Seimo statutas, kas reiškia, kad pagal Konstituciją tik Seimas turi įgaliojimus nustatyti savo struktūrą ir darbo tvarką, kad jokia kita valstybės valdžią įgyvendinanti institucija negali dalyvauti nustatant Seimo

¹¹⁷ Tokie yra Respublikos Prezidento įstatymas, Vyriausybės įstatymas, Konstitucinio Teismo, Teismų įstatymai, taip pat turintis įstatymo galią Seimo Statutas. – Lietuvos Konstitucinio Teismo 1994 m. vasario 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto II dalies 9, 9(3), 9(6), 10 ir 10(1) straipsnių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.

¹¹⁸ Lietuvos Konstitucinio Teismo 1994 m. vasario 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto II dalies 9, 9(3), 9(6), 10 ir 10(1) straipsnių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ Sinkevičius V. Lietuvos Respublikos Seimo, kaip tautos atstovybės, konstitucinė koncepcija // Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda: kolektyvinė monografija, Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2007, P. 215

¹²¹ Lietuvos Konstitucinio Teismo 1994 m. vasario 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto II dalies 9, 9(3), 9(6), 10 ir 10(1) straipsnių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.

¹²² Konstitucijoje įtvirtinta, kad pagrindinė Seimo darbo forma yra posėdžiai. Konstitucijos 66 straipsnio pirmojoje dalyje nustatyta, kad Seimo posėdžiams vadovauja Seimo Pirmininkas arba jo pavaduotojas. Nors čia minimos dvi Seimo vadovybės pareigos, tačiau šios normos turinys turi organizacinės funkcijos prasmę, nes čia tik nurodoma, kas vadovauja Seimo posėdžiams, todėl negalima daryti išvados, kad šia norma yra reglamentuojami struktūros klausimai, t.y. nustatomas Seimo Pirmininko pavaduotojų skaičius - Lietuvos Konstitucinio Teismo 1994 m. vasario 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto II dalies 9, 9(3), 9(6), 10 ir 10(1) straipsnių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.

struktūrą ir darbo tvarką, negali įsiterpti į šiuos Seimo konstitucinius įgaliojimus. Ši konstitucinė nuostata reiškia ir tai, kad Seimas savo struktūrą ir darbo tvarką turi nustatyti būtent Seimo statute.¹²³

Sąvoka „Seimo struktūra“ atspindi bendrą Seimo statute nustatytą Seimo vidinių padalinių sistemą. Seimas, pagal Konstituciją turėdamas diskreciją nustatyti savo struktūrą, turi diskreciją nustatyti ir savo padalinių pavadinimus, kompetenciją, jų sudarymo tvarką, sudėtį, struktūrinių padalinių tarpusavio santykius, veiklos trukmę; Seimas taip pat turi teisę formuluoti savo struktūriniais padaliniais tam tikrus uždavinius, teisės aktų nustatyta tvarka įvertinti jų veiklą bei jos rezultatus, prireikus panaikinti savo įsteigtus struktūrinius padalinius ir t.t.¹²⁴

Trumpai aptarsime svarbiausius Seimo struktūros elementus. Tai būtų Seimo statuto II dalies penktajame skirsnyje aprašomi elementai: Seimo vadovai (Seimo pirmininkas ir jo pavaduotojai), Seimo komisijos ir komitetai, Seimo narių frakcijos, mišrios ir laikinosios grupės, Seimo valdyba, Seniūnų sueiga.¹²⁵ Išsamiau paanalizuosime Seimo pirmininko, Seimo valdybos ir Seimo komisijų bei komitetų statusą bei įgaliojimus.

Seimo pirmininkas – tai parlamento vadovas, turintis tik šiai pareigybei būtinų įgaliojimų. Seimo narys, išrinktas Seimo pirmininku ar laikinai einantis jo pareigas, turi laikinai sustabdyti savo veiklą Seimo narių frakcijoje. Šiuo reikalavimu siekiama pabrėžti, kad asmuo, eidamas Seimo Pirmininko pareigas, turi vadovauti visam parlamentui, o ne daliai. Seimo pirmininką išrenka į pirmąjį Seimo posėdį susirinkę naujai išrinkto Seimo nariai.¹²⁶ Seimo pirmininkas vadovauja Seimo darbui ir atstovauja Seimui.¹²⁷ Kiti Seimo pirmininko įgaliojimai išdėstyti Lietuvos Respublikos Seimo statuto 29 straipsnio 2 dalyje.

Seime veikia Seimo valdyba, kurios pagrindinis uždavinys – spręsti organizacinius Seimo darbo klausimus ir teikti patarimus Seimo pirmininkui, kai jis to prašo. Seimo valdyba sudaroma iš Seimo Pirmininko, jo pavaduotojų¹²⁸ ir Seimo opozicijos lyderio. Seimo valdybos įgaliojimus nustato Seimo statuto 32 straipsnis.

¹²³ Profesoriaus Vytauto Sinkevičiaus nuomone, būtent tai, kad Seimo darbo tvarka ir struktūra yra nustatoma Seimo statutu, o ne įstatymu, ne tik daro Seimą nepriklausomą nuo kitų valstybės valdžios institucijų įtakos, bet taip atsiskleidžia ir valdžių padalijimo principas, pagal kurį įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžios turi būti atskirtos, pakankamai savarankiškos, bet kartu tarp jų turi būti pusiausvyra. Jei Seimas savo darbo tvarką nustatytų įstatymu, toks įstatymas turėtų būti perduodamas pasirašyti Prezidentui, o Prezidentas gali pasinaudoti veto teise ir grąžinti įstatymą dar kartą svarstyti – tokiu būdu Prezidentas galėtų daryti įtaką Seimui ir parlamentas, kaip Tautos atstovybė, būtų apribotas.

¹²⁴ Sinkevičius V. Lietuvos Respublikos Seimo, kaip tautos atstovybės, konstitucinė koncepcija // Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda: kolektyvinė monografija, Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2007, P. 217.

¹²⁵ Lietuvos Respublikos Seimo statuto 24, 25, 26, 27, 28 str., Žin., 1994, Nr. 15-249.

¹²⁶ Lietuvos Respublikos Seimo statuto 83 str.

¹²⁷ Lietuvos Respublikos Seimo statuto 29 str. 1 d.

¹²⁸ Seimo pirmininko pavaduotojų yra ne daugiau kaip šeši. Jie atlieka Seimo pirmininko jiems pavestas funkcijas, per 24 valandas pasirašo Seimo posėdžių protokolus, taip pat Seimo valdybos sprendimus, jeigu jie Seimo Pirmininko pavedimu vadovavo šioms posėdžiams; Seimo Pirmininką, laikinai išvykusį arba susirgusį ir dėl to laikinai negalintį eiti savo pareigų, tuo laiku pavaduoja Seimo Pirmininko pirmasis pavaduotojas arba Seimo pavedimu kitas pavaduotojas, Seimo statuto 29⁽¹⁾ straipsnyje nurodytais atvejais (t.y. – kai Seimo pirmininkas laikinai eina Respublikos Prezidento pareigas) Seimo

Įstatymų projektams nagrinėti bei kitiems Seimo kompetencijai Konstitucijos priskirtiems klausimams rengti Seimas per pirmąją sesiją iš savo narių sudaro komitetus. Komitetai sudaromi iš ne mažiau kaip 7 ir ne daugiau kaip 17¹²⁹ Seimo narių pagal proporcinio frakcijų atstovavimo principą. Seime sudaroma 15 komitetų.¹³⁰ Kiekvienas komitetas išsirenka savo pirmininką ir pavaduotoją (išimtis – Europos reikalų komitetas).¹³¹ Seimo narys gali būti tik vieno komiteto nariu, išskyrus Europos reikalų ir Užsienio reikalų komitetus. Seimo pirmininkas ir Ministras pirmininkas negali būti komiteto narys, taip pat jie negali būti renkami komiteto pirmininku ar komiteto pirmininko pavaduotoju. Seimo komitetai yra atsakingi ir atskaitingi Seimui. Kiekvienos kitos eilinės Seimo sesijos pradžioje gali būti išklausoma komitetų darbo ataskaitų. Komitetai privalo nustatyti laiku apsvarstyti ir pateikti apsvarstyti ir pateikti išvadas dėl jiems perduotų klausimų, atlikti kitas Seimo pavestas užduotis.¹³² Seimo komitetai yra atsakingi, kad laiku būtų nustatytas tam tikrų įstatymų ir kitų teisės aktų reikalingumas, pagal jų veiklos kryptis ir kompetenciją inicijuotas jų rengimas ir užsakytos išsamios išvados dėl jų projektų. Komitetų veiklą koordinuoja Seimo Pirmininkas ir Seimo valdyba. Svarstytiems klausimams parengti komitetai iš savo narių gali sudaryti parengiamąsias darbo grupes, į jas gali būti įtraukti sutikimą davę kiti Seimo nariai, taip pat valstybės institucijų, partijų ir visuomeninių organizacijų atstovai, ekspertai bei mokslininkai. Seimo komitetų darbas labiausiai susijęs su įstatymų leidybos procesu – Seimo komitetai svarsto įstatymų projektus ir teikia išvadas, rengia įstatymų projektus, rengia bei teikia Seimui projektus dėl įstatymų derinimo, papildymo, prieštaravimų pašalinimo. Šiuos ir kitus Seimo komitetų įgaliojimus nustato Lietuvos Respublikos Seimo statuto 49 str. Komitetų priimti sprendimai valstybės institucijoms yra rekomendacinio pobūdžio, nors privalu į juos atsakyti.¹³³

Esant būtinybei Seimas gali sudaryti nuolat veikiančias komisijas specialioms problemoms nagrinėti arba sudaryti laikinąsias tyrimo, kontrolės, revizijos, parengiamąsias, redakcines ir kitokias laikinąsias komisijas kokiam nors klausimui ištirti, parengti ar kitiems Seimo pavedimams atlikti. Sudarant laikinąsias komisijas, numatomas komisijos narių skaičius proporcinio atstovavimo

pirmininko pavaduotojas, kuriam Seimas pavedė laikinai eiti Seimo Pirmininko pareigas, šias pareigas eina tol, kol jas vėl pradės eiti Seimo pirmininkas – Lietuvos Respublikos Seimo statuto 30 str.

¹²⁹ Išskyrus Europos reikalų komitetą ir Užsienio reikalų komitetą. Europos reikalų komitetas sudaromas iš ne mažiau kaip 15 ir ne daugiau kaip 25 Seimo narių pagal proporcinio Seimo frakcijų atstovavimo principą. Europos reikalų komiteto nariais gali būti Seimo nariai, dirbantys ir kituose komitetuose.

¹³⁰ Aplinkos apsaugos; Audito; Biudžeto ir finansų; Ekonomikos; Europos reikalų; Informacinės visuomenės plėtros; Kaimo reikalų; Nacionalinio saugumo ir gynybos; Socialinių reikalų ir darbo; Sveikatos reikalų; Švietimo, mokslo ir kultūros; Teisės ir teisėtvarkos; Užsienio reikalų; Valstybės valdymo ir savivaldybių; Žmogaus teisių.

¹³¹ Europos reikalų komiteto pirmininku skiriamas Seimo Pirmininko pavaduotojas, atsakingas už Europos Sąjungos reikalus.

¹³² Lietuvos Respublikos Seimo statuto 48 str.

¹³³ Lietuvos Respublikos Seimo statutas

frakcijoms pagrindu. Seime sudaromos nuolat veikiančios Etikos ir procedūrų komisija, Peticijų komisija, Operatyvinės veiklos parlamentinės kontrolės komisija ir kitos komisijos.¹³⁴

Priešingai nei Lietuvos Konstitucija, Švedijos Konstitucija reglamentuoja Riksdago Pirmininko rinkimų tvarką, nustato Riksdago Pirmininko pavaduotojų skaičių (Švedijos parlamente jų yra trys). Kaip ir Lietuvoje, Riksdago Pirmininkas yra išrenkamas per pirmą naujai išrinkto parlamento posėdį slaptu balsavimu. Riksdago Pirmininku tampa kandidatas surinkęs daugiau kaip pusę balsų (jei po dviejų balsavimų nei vienas kandidatas nesurenka daugiau kaip pusės balsų, trečią kartą balsuojama tik už vieną iš dviejų kandidatų, surinkusių daugiausiai balsų per antrąjį balsavimą. Riksdago Pirmininku tokiu atveju tampa daugiau balsų surinkęs kandidatas).¹³⁵ Svarbu pažymėti, kad Riksdago pirmininkas yra renkamas visai 4 metų parlamento kadencijai ir negali būti pašalintas Riksdago narių balsavimu – Riksdago Pirmininko įgaliojimai nutrūksta tik dviem atvejais: Riksdago Pirmininkui atsistatydinus arba mirus. Riksdago Pirmininko postas yra aukščiausios renkamos pareigos Švedijoje – Riksdago Pirmininko pareigos yra žemesnės nei valstybės vadovo (karaliaus), tačiau aukštesnės nei Ministro Pirmininko. Riksdago Pirmininkas atstovauja Riksdagui įvairiuose nacionaliniuose ir tarptautiniuose renginiuose. Viena pagrindinių Riksdago Pirmininko užduočių – vadovauti deryboms sudarant naują Vyriausybę ir pasiūlyti naujo Ministro Pirmininko kandidatūrą – tai išskirtinė Švedijos Riksdago Pirmininko prerogatyva – kitose valstybėse paprastai Ministrą Pirmininką skiria valstybės vadovas¹³⁶ Tokios ypatingos Riksdago ir Riksdago pirmininko galios būtent ir parodo, kad Švedija yra parlamentinė valstybė bei pabrėžia parlamento svarbą valstybės valdyme. Be to, Riksdago Pirmininkas ne tik teikia parlamentui Ministro Pirmininko kandidatūrą, bet ir atleidžia Ministrą pirmininką ar bet kurį ministrą, jei parlamentas nubalsuoja už nepasitikėjimą. Riksdago Pirmininkas turi būti nešališkas, jis negali būti komitetų narys, dalyvauti debatuose ir balsuoti¹³⁷. Riksdago pirmininkas vadovauja parlamento darbui – t.y. atsako už parlamento veiklos planavimą ir organizavimą. Riksdago pirmininkas gali laikinai pavaduoti valstybės vadovą (monarchą), jei to negali daryti nei vienas karališkos šeimos asmuo. Karo metu yra Karo delegacijos vadas. Užtikrina Konstitucijos laikymąsi, gali atmesti įstatymus, jei jie prieštarauja Konstitucijai.

Riksdago Pirmininko pavaduotojų postai paskirstomi atsižvelgiant į parlamento partijų dydį, tačiau partija, kurios narys yra išrinktas Riksdago pirmininku, negali deleguoti savo atstovo į Riksdago Pirmininko pavaduotojo pareigas. Riksdago Pirmininkas ir Riksdago Pirmininko pavaduotojai

¹³⁴ Šiuo metu Seime be jau minėtų nuolatinių komisijų dar veikia Antikorupecijos, Atominės energetikos, Jaunimo ir sporto reikalų, Jūrinių ir žuvininkystės reikalų, Lietuvos Respublikos Seimo ir Pasaulio lietuvių bendruomenės, Narkomanijos ir alkoholizmo prevencijos, Pasipriešinimo okupaciniams režimams dalyvių ir nuo okupacijų nukentėjusių asmenų teisių ir reikalų nuolatinės komisijos.

¹³⁵ Švedijos Konstitucijos Riksdago akto VIII skyriaus 1 str.

¹³⁶ Pvz., Lietuvos Respublikos Prezidentas Seimo pritarimu skiria ministrą pirmininką – Lietuvos Respublikos Konstitucijos 84 str. 4 d.

¹³⁷ Riksdago Pirmininkas negali balsuoti priimant įstatymus. Riksdago valdybos posėdyje Riksdago Pirmininkas balso teise turi.

pasikeisdami vadovauja parlamento posėdžiams. Jie reguliariai susitinka aptarti vadovavimo Riksdagui klausimų. Riksdago Pirmininko pavaduotojai kaip ir Riksdago Pirmininkas atstovauja parlamentui įvairiuose renginiuose. Jei nepirmininkauja Riksdago posėdžiui, Riksdago Pirmininko pavaduotojai turi teisę balsuoti.

Riksdago darbo klausimai yra aptariami Riksdago valdyboje, kurią sudaro Riksdago Pirmininkas, Riksdago Pirmininko pavaduotojai ir dar 10 Riksdago narių (komitetų pirmininkai, administracijos pirmininkas). Riksdago valdyba renkasi vieną kartą per mėnesį Riksdago pirmininko iniciatyva. Riksdago valdyba teikia pasiūlymus Riksdago Pirmininkui ir Riksdagui, gali įsteigti naujas komisijas, pristatyti naujus debatus ir taisykles, rengia biudžeto projektą. Riksdago valdyba vadovauja Riksdago administracijai ir sprendžia svarbius su tarptautiniais Riksdago ryšiais susijusius klausimus.

Riksdage veikia 15 komitetų, kurių paskirtis – užtikrinti, kad visi klausimai būtų kruopščiai išnagrinėti prieš parlamentui priimant sprendimą. Kaip ir Lietuvos Seime, Švedijos Riksdago komitetai formuojami pagal proporcinę partijų (frakcijų) atstovavimo principą¹³⁸. Kiekvieną Riksdago komitetą sudaro 17 narių.¹³⁹ Kiekvienas komitetas turi pirmininką, kuris vadovauja komiteto posėdžiams ir komiteto pirmininko pavaduotoją – komiteto pirmininkas ir jo pavaduotojas atstovauja skirtingoms politinėms jėgoms (pozicijai ir opozicijai).

Švedijos Konstitucija nustato, kad turi būti sudaryti Konstitucinis komitetas ir Finansų komitetas.¹⁴⁰ Riksdago aktas kaip būtiną numato dar ir Mokesčių komitetą bei kitus komitetus.¹⁴¹ Papildomu reguliavimu nustatyta, kad Švedijos parlamentas ne vėliau kaip per savaitę nuo pirmojo naujai išrinkto parlamento posėdžio sudaro 15 komitetų.¹⁴² Komitetai teikia Riksdagui svarstyti įstatymų projektus, tiria ir vertina Riksdago sprendimus, analizuoja Europos Sąjungos pasiūlymus ir Europos Sąjungos teisės aktų nuostatas. Vyriausybė kartais tariasi su komitetais atitinkamais su Europos Sąjunga susijusiais klausimais. Europos Sąjungos reikalų komitete derinama bendra visų partijų pozicija Europos Sąjungos atžvilgiu – Vyriausybė turi atsižvelgti į šio komiteto nuomonę. Komitetai gali bendradarbiauti. Be kita ko, komitetai atlieka visuomenės apklausas ir kitokius tyrimus, tam kad išsiaiškintų, koks teisinis reguliavimas yra reikalingas, kokie visuomenės prioritetai, kokios galimos problemos ir t.t.

Gali būti sudaromos Tyrimo komisijos, kai Vyriausybė, prieš priimdama svarbų sprendimą, nori detalai išanalizuoti situaciją. Tokios komisijos gali susidėti iš mokslininkų, ekspertų, politikų, valstybės tarnautojų ir t.t. Tyrimo komisija teikia savo išvadas Vyriausybei.

¹³⁸ Išskyrus Europos Sąjungos reikalų komitetą, kurį sudaro visų partijų atstovai.

¹³⁹ Kiekvieną Riksdago komitetą turi sudaryti nelyginis narių skaičius ne mažesnis nei 15.

¹⁴⁰ Švedijos Konstitucija, Vyriausybės aktas, IV skyrius 3 str. 2 dalis.

¹⁴¹ Riksdago aktas, IV skyrius, 2 str.

¹⁴² Konstitucijos; Finansų; Mokesčių; Teisingumo; Civilinių reikalų, Užsienio reikalų; Gynybos, Socialinio draudimo; Sveikatos ir socialinio aprūpinimo; Kultūros reikalų, Švietimo; Transporto ir komunikacijos, Aplinkos ir žemės ūkio; Prekybos ir pramonės, Darbo rinkos komitetai. Be šių komitetų dar veikia Europos Sąjungos reikalų komitetas.

Apibendrinant galima pastebėti, kad tiek Lietuvos Respublikos Seimo, tiek Švedijos Riksdago vidinė struktūra ir struktūrinių elementų įgaliojimai bei funkcijos yra panašūs. Labiau išsiskiria Švedijos Riksdago Pirmininko kadencijos nepertraukiamumas ir galios – skiriant ir atleidžiant Ministrą Pirmininką ir vadovaujant Karo delegacijai (karo metu), tačiau nereikėtų pamiršti, kad Švedija yra monarchija, čia valstybės vadovas nėra renkamas Tautos ar Tautos atstovų, tad tradicija riboti monarcho galias yra suprantama.

2.3. Įstatymų leidybos procesas Lietuvos ir Švedijos parlamentuose

Visur yra pabrėžiama, kad parlamentas – įstatymų leidžiamoji valdžia. Nors parlamentai paprastai neapsiriboja vien įstatymų leidyba – paprastai parlamentams be įstatymų kūrimo dar būdinga veikla yra valstybės biudžeto tvirtinimas ir parlamentinė kontrolė, vis tik ši funkcija (t.y. įstatymų leidyba), o ne kuri nors kita, yra pagrindinė parlamento funkcija. Dar daugiau – tai yra parlamento, kaip valstybės valdžios institucijos, funkcionavimo pagrindas ir esmė. Nes paprastai tik parlamentui – vienintelei iš kitų valstybės valdžios institucijų – nustatoma ši funkcija.

Įstatymų kūrimo kompetencijos ribos taip pat nėra vienodai realizuotos. Didžiojoje Britanijoje parlamentas turi įgaliojimus priimti sprendimus ir numatyti elgesio taisykles visose valstybės gyvenimo srityse, kai tuo tarpu Prancūzijos Konstitucija griežtai riboja parlamento veiklos ribas nustatydamą konkretų sąrašą visuomeninių santykių, kuriuos galima reguliuoti įstatymais.¹⁴³ Lietuvos Respublikos Konstitucija suteikia Seimui įgaliojimus priimti įstatymus, reguliuojančius bet kurią visuomeninių santykių sritį.¹⁴⁴

Seimo kompetencija – tai įgaliojimų visuma, per kurią atsiskleidžia šios valstybės valdžios institucijos pagrindinės funkcijos. Seimo kompetencija įvardyta Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67 straipsnyje, atsižvelgiant į valdžių padalijimo principą. Parlamento įgaliojimai ne dubliuoja vykdomosios ir teisminių valdžių įgaliojimus, bet atspindi pagrindinę Seimo kaip atstovaujamosios ir įstatymų kuriamosios institucijos paskirtį.

Taigi įstatymų leidyba yra viena svarbiausių parlamento – Seimo – veiklos funkcijų. Lietuvos Respublikos Konstitucija tik Seimui suteikia tokius įgaliojimus. Įstatymų leidybos procedūrą numato Lietuvos Respublikos Konstitucija ir Seimo statutas.

Įstatymų iniciatyvos teisę Konstitucija numato Seimo nariams, Respublikos Prezidentui, Vyriausybei. Taip pat šia teise gali pasinaudoti 50 tūkstančių piliečių, turinčių rinkimų teisę, kuria vadovaudamiesi gali teikti Seimui įstatymo projektą ir jį Seimas privalo svarstyti.

¹⁴³ Prancūzijos parlamentą plačiau aptarsime III šio darbo dalyje.

¹⁴⁴ Birmontienė ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė: vadovėlis, Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002, P. 717.

Įstatymų leidybos procedūra turi keletą privalomų etapų. Visų pirma įstatymo projektas įregistruojamas. Seimo statutas įstatymo projektui numato griežtus reikalavimus. Tik juos atitinkantis įstatymo projektas gali būti registruojamas Seimo posėdžių sekretoriato gautų įstatymų projektų ir pasiūlymų rejestre. Jei nėra aplinkybių,¹⁴⁵ numatytų Seimo statute, dėl kurių įstatymo projektas Seimui neteikiamas svarstyti, įstatymo projektas pateikiamas Seimo posėdyje.

Įstatymo projektą Seimo posėdyje pateikia projekto iniciatorius arba jo atstovas¹⁴⁶ trumpai apibūdindamas įstatymo projektą ir atsakydamas į klausimus. Po projekto pristatymo Seimo pirmininkas supažindina su Seimo kanceliarijos Teisės departamento, taip pat, jei yra gautos, su Seimo komitetų, Vyriausybės ir Europos teisės departamento prie Teisingumo ministerijos išvadomis ir teikia pasiūlymus balsuoti. Seimas priima sprendimą dėl pateikto projekto. Seimas gali priimti vieną iš šių sprendimų: pradėti įstatymo projekto svarstymo procedūrą; atidėti projekto pateikimo procedūrą ir nurodyti iniciatoriams, kokius veiksmus jie privalo atlikti iki pakartotinio projekto pateikimo Seime; arba atmesti projektą nurodant atmetimo motyvus. Jei Seimas priima sprendimą pradėti svarstymo procedūrą, tuomet gali būti sprendžiama, ar taikyti skubos, ar ypatingos skubos tvarka bei tai, ar paskelbti šį įstatymo projektą svarstyti visuomenei. Nutaręs pradėti projekto svarstymą Seimas tame pačiame posėdyje turi paskirti preliminarį svarstymo Seimo posėdyje datą (ne anksčiau kaip po savaitės ir ne vėliau kaip iki sesijos pabaigos), pagrindinį komitetą ir papildomus komitetus projektui toliau nagrinėti bei tobulinti.

Komitetas, Seimo paskirtas kaip pagrindinis nagrinėti įstatymo projektą, ne vėliau kaip per savaitę turi savo posėdyje apsvarstyti pasirengimą įstatymo projektui nagrinėti komitete. Jeigu pagrindinis komitetas nutaria įstatymo projektą gražinti tobulinti iniciatoriams, asmenys, turintys įstatymų leidybos iniciatyvos teisę, pastabas ir pasiūlymus gali pateikti tokia pat tvarka ir dėl patobulinto įstatymo projekto. Įstatymo projekto tobulinimui gali būti sudaroma darbo grupė. Pagrindinis komitetas įvertina ir apibendrina visą dėl įstatymo projekto gautą medžiagą. Įstatymo projektas svarstomas pagrindinio komiteto posėdyje. Pagrindinis komitetas gali priimti vieną iš šių sprendimų: gali pritarti iniciatorių pateiktam arba komiteto patobulintam įstatymo projektui ir komiteto išvadoms; pritarti arba nepritarti įstatymų leidybos iniciatyvos teisę turinčių asmenų pateiktoms pataisoms dėl įstatymo projekto (pataisos, kurioms pritarta, įtraukiamos į komiteto patobulintą įstatymo projektą; visos iš šių asmenų gautos pataisos įtraukiamos į komiteto išvadas); daryti svarstymo komitete pertrauką ir gražinti įstatymo ir išvadų projektus tobulinti išvadų rengėjams, kurie

¹⁴⁵ Įstatymo projektas neteikiamas svarstyti Seime, jei Teisės ir teisėtvarkos komitetas padaro išvadą, kad įstatymo projektas prieštarauja Konstitucijai (tačiau Seimui nepritarus Teisės ir teisėtvarkos komiteto išvadai, toks įstatymo projektas gali būti svarstomas); jei pateiktąjį ar analogiško turinio įstatymo projektą per paskutinius 6 mėnesius Seimas jau buvo atmetęs; įstatymo projektas pateiktas netinkamų subjektų (tokie projektai užregistruojami, su jais susipažįsta Seimo komitetai) – Lietuvos Respublikos Seimo statuto 139 str.

¹⁴⁶ Respublikos Prezidento atstovas, Ministras Pirmininkas, Vyriausybės įgaliotas ministras ar viceministras, piliečių atstovas.

turi atlikti komiteto nurodytus veiksmus; paskelbti projektą svarstyti visuomenei; grąžinti projektą iniciatoriams patobulinti; įstatymo projektą atmesti. Pagrindinio komiteto sprendimas pateikiamas svarstyti Seimo posėdyje.

Įstatymo projektas ir pagrindinio komiteto išvados išdalijamos Seimo nariams ne vėliau kaip 72 valandos prieš Seimo posėdžio, kuriame svarstomas šis projektas, pradžią. Svarstant įstatymo projektą Seimo posėdyje aptariamas įstatymo projekto tikslingumas, koncepcija, pagrindinės projekto nuostatos ir principai, pateikiamos visos pagrindiniame komitete gautos įstatymų iniciatyvos teisę turinčių subjektų pataisos ir papildymai. Seimo posėdyje dėl įstatymo projekto jį nagrinėjantis komitetas skaito pranešimą, kuriuo pristatomos komiteto išvados apie projekto svarstymo pagrindiniame komitete rezultatus. Jei pagrindinis komitetas siūlo įstatymo projektą atmesti arba grąžinti jo iniciatoriams, Seimas gali paskirti kitą pagrindinį komitetą arba sudaryti specialiąją Seimo komisiją įstatymo projektui tobulinti.

Po svarstymo Seimas gali priimti vieną iš šių sprendimų: Seimas gali pritarti komiteto patvirtintam įstatymo projektui su per Seimo posėdį priimtomis pataisomis ir paskirti įstatymo priėmimo datą ne anksčiau kaip po 2 darbo dienų; paskelbti projektą svarstyti visuomenei¹⁴⁷; grąžinti projektą pagrindiniam komitetui tobulinti¹⁴⁸; daryti projekto svarstymo pertrauką; arba atmesti projektą ir prireikus pavesti parengti naują.

Per įstatymo projekto priėmimą pranešėjas trumpai aptaria gautus papildomus pasiūlymus ir pataisas. Po pranešėjo aptarimo balsuojama dėl atskirų įstatymo projekto dalių. Jeigu Seimas nenutaria kitaip, straipsniai priimami iš eilės – straipsnius, kurie lemia įstatymo projekto principus ir sandarą, posėdžio pirmininkas gali pateikti balsuoti pirmiau už kitus, o straipsnius dėl kurių nėra prieštaravimų ar naujų pasiūlymų Seimas gali priimti bendru sutarimu (t.y. – be balsavimo, jei tam neprieštarauja nei vienas Seimo narys).

Dėl viso įstatymo projekto balsuojama apsvarsčius visus įstatymo projekto straipsnius. Priimant įstatymą (kai balsuojama už visą įstatymo projektą) siūlymai atmesti projektą nepriimami. Įstatymo projektas laikomas atmetu tada, jei negauna reikiamo balsų skaičiaus. Įstatymas laikomas priimtu, jei už jį balsavo dauguma posėdyje dalyvaujančių Seimo narių. Jei įstatymo projektas nepriimamas, Seimas gali pavesti projekto iniciatoriams arba pagrindiniam komitetui parengti naują projektą. Jei įstatymo projektas bet kurioje svarstymo stadijoje atmetamas, jis gali būti siūlomas ne anksčiau kaip praėjus 6 mėnesiams nuo projekto atmetimo dienos.¹⁴⁹

Seimo priimti įstatymai įsigalioja po to, kai juos oficialiai pasirašo ir oficialia paskelbia Lietuvos Respublikos Prezidentas, jeigu pačiais įstatymais nenustatoma vėlesnė įsigaliojimo data. Respublikos

¹⁴⁷ Tuomet procedūra kartojama nuo svarstymo komitete; grąžinti projektą pagrindiniam komitetui tobulinti.

¹⁴⁸ Šiuo atveju procedūra taip pat kartojama nuo svarstymo pagrindiniame komitete, tačiau toks sprendimas svarstant įstatymo projektą gali būti priimtas tik vieną kartą.

¹⁴⁹ Lietuvos Respublikos Seimo statuto 113 str., 155 str., 159 str.

Prezidentas priimtą įstatymą ne vėliau kaip per dešimt dienų nuo įteikimo arba pasirašo ir oficialiai paskelbia, arba motyvuotai grąžina Seimui pakartotinai svarstyti. Jei per nustatytą terminą Respublikos Prezidentas nei pasirašo Seimo priimto įstatymo, nei grąžina Seimui pakartotinai svarstyti, tuomet toks įstatymas įsigalioja po to, kai jį pasirašo ir oficialiai paskelbia Seimo Pirmininkas¹⁵⁰. Pasirašytas įstatymas skelbiamas „Valstybės žinių“ leidinyje.

Jei Prezidentas grąžina Seimo priimtą įstatymą pakartotinai svarstyti, Seimo Pirmininkas apie tai praneša Seimui artimiausiame posėdyje. Ne vėliau kaip kitą posėdžių dieną Seimas balsavimu turi nuspręsti, ar svarstyti grąžintą įstatymą iš naujo, ar laikyti įstatymą nepriimtu (šiuo atveju Seimas gali pavesti vienam iš komitetų parengti naują įstatymo projektą arba tam sudaryti darbo grupę). Jei nusprendžiama įstatymą svarstyti iš naujo, tame pačiame posėdyje Seimas turi paskirti svarstymo Seimo posėdyje datą (šis svarstymas turi įvykti ne vėliau kaip po savaitės). Svarstant grąžintą įstatymą Seimo posėdyje išklausomi pagrindinio ir papildomų komitetų pranešimai ir rengiama bendroji diskusija. Po svarstymo tame pačiame Seimo posėdyje rengiamas pakartotinai Seimo apsvairstyto įstatymo priėmimas – pirmiausia balsuojama, ar priimti visą įstatymą be pakeitimų. Pakartotinai Seimo apsvairstytas įstatymas laikomas priimtu, jei už įstatymo priėmimą balsavo daugiau kaip pusė visų Seimo narių – t.y. tam, kad būtų įveiktas Prezidento veto, reikalinga kvalifikuota Seimo narių balsų dauguma. Jei įstatymas be pakeitimų nepriimamas, tada balsuojama, ar priimti įstatymą su visomis Respublikos Prezidento teikiamomis pataisomis ir pasiūlymais – šiuo atveju užtenka, kad už pakartotinai apsvairstytą įstatymą balsuotų dauguma posėdyje dalyvaujančių Seimo narių.¹⁵¹

Tokia yra įstatymų priėmimo procedūra Lietuvoje. Dabar paanalizuosime, kaip šis procesas vyksta Švedijoje.

Švedijos parlamentas – Riksdagas yra svarbiausia Tautos atstovybė. Švedijos Konstitucija nustato, kad Riksdagas leidžia įstatymus ir nusprendžia, kaip turi būti naudojami šalies ištekliai, tikrinti Vyriausybės ir Švedijos karalystės administracijos veiklą.

Švedijos parlamentas (Riksdagas) yra vienintelis įstatymų leidėjas. Tai reiškia, kad Parlamentui tenka visa atsakomybė už įstatymų ar pataisų priėmimą. Pagrindiniai įstatymai yra aukščiausios galios Švedijos teisės aktai. Švedijos Konstitucija nustato, kurie klausimai gali būti reguliuojami tik įstatymais, tačiau yra ir tokių, kurie yra reguliuojami ordonansais. Tad nors Riksdagas yra vienintelis įstatymų leidėjas, tam tikrais Konstitucijos numatytais atvejais Riksdagas gali įgalioti Vyriausybę nustatyti teisinį reguliavimą.

Daugiausia įstatymų projektų inicijuoja Vyriausybė,¹⁵² tačiau įstatymų iniciatyvos teisę turi ne tik Vyriausybė, bet ir Parlamento nariai bei Parlamento komitetai. Prieš tai, kai Vyriausybė pateikia Riksdagui įstatymo projektą, turi būti nustatomi ir išanalizuojami probleminiai būsimo įstatymo

¹⁵⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucijos 70 ir 71 str.

¹⁵¹ Lietuvos Respublikos Seimo statuto 165 str., 166 str., 167 str.

¹⁵² Švedijos Vyriausybė per metus Riksdagui pateikia apie 200 įstatymų projektų.

aspektai. Ši užduotis gali būti patikima atitinkamos ministerijos pareigūnams, tačiau dažniausiai Vyriausybė pasirenka ekspertą ar sudaro darbo grupę, nustato išvadų pateikimo terminą, suformuluoja probleminius klausimus, kuriuos turėtų tirti darbo grupė. Tyrimo išvados pateikiamos Vyriausybei. Šiose išvadose nurodomas tyrimo objektas ir apibrėžiamos nustatytos problemos. Darbo grupė veikia nepriklausomai nuo Vyriausybės, tačiau atitinkamos srities ministras parenka darbo grupės narius. Darbo grupę gali sudaryti įvairių sričių ekspertai, valstybės tarnautojai, politikai – šitaip suteikiama galimybė parlamento opozicijai ir įvairioms interesų grupėms sekti įstatymo projekto kūrimo darbą nuo pačios pradinės stadijos. Darbo grupė pristato savo pasiūlymus Vyriausybei teikiamoje ataskaitoje apie tyrimo išvadas. Darbo grupės išvados yra paskelbiamos viešai – tokiu būdu suteikiama galimybė visuomenei susipažinti su rengiamu įstatymu.

Vyriausybė, susipažinusi su Darbo grupės išvadomis, jas yra išsiunčia įvairioms konsultacinėms institucijoms – tai gali būti įvairios valstybės ar savivaldybės institucijos ar kitos institucijos, įskaitant ir nevyriausybines organizacijas, kurių veiklai gali turėti įtakos rengiamas įstatymas. Šios institucijos pateikia savo komentarus. Darbo grupės tyrimo išvados ir konsultacinių institucijų pastabos ir komentarai sudaro įstatymo projekto pagrindą. Kadangi Parlamentas įstatymus priima kolegialiai, Vyriausybės nariai, prieš pateikdami įstatymo projektą Riksdagui, turi pasiekti konsensumą. Vyriausybė privalo pateikti svarbiausius įstatymo projekto straipsnius Legislatyvinei tarybai. Į šios institucijos sudėtį įeina Aukščiausiojo Teismo ir Aukščiausiojo Administracinio Teismo teisėjai. Reikalavimas teikti įstatymo projektą Legislatyvinei tarybai, keliamas visų pirma dėl to, kad būtų užtikrinamas būsimo įstatymo suderinamumas su Švedijos teisine sistema ir atitikimas Švedijos Konstitucijai¹⁵³. Kaip matome, vykdoma išankstinė konstitucinė kontrolė. Tačiau Legislatyvinė taryba yra tik patariamoji institucija.

Kai Vyriausybė pateikia Riksdagui įstatymo projektą, jis yra nagrinėjamas viename iš Riksdago komitetų. Bet kuris Riksdago narys ar narių grupė gali pasiūlyti Vyriausybės pateikto įstatymo projekto pataisas arba pateikti kontrpasiūlymus. Tokius pasiūlymus Riksdago nariai gali pateikti ne vėliau kaip per 15 dienų nuo tada, kai Vyriausybė pristato įstatymo projektą per parlamento posėdį. Jei Parlamentas oficialiai pritaria siūlomoms pataisoms, Vyriausybė privalo jas įtraukti į įstatymo projektą. Riksdagas gali priimti sprendimą atidėti įstatymo projekto svarstymą.

Po to, kai Vyriausybė pateikia Riksdagui įstatymo projektą, jis yra svarstomas viename iš Riksdago komitetų. Komiteto nariai susipažįsta su Vyriausybės pateiktu įstatymo projektu bei privačių asmenų pasiūlymais. Dažnai yra kviečiami ekspertai ir įvairių organizacijų atstovai, tam kad suteiktų reikiamos informacijos arba pareikštų kompetentingą nuomonę. Komiteto, nagrinėjančio įstatymo projektą, nariai aptaria savo nuomos gautų pasiūlymų atžvilgiu. Kai komitetas apsisprendžia dėl savo pozicijos, parengiamos komiteto išvados. Šiose išvadose komitetas suformuluoja savo

¹⁵³ Švedijos karalystėje nėra Konstitucinio Teismo.

rekomendaciją Riksdagui dėl įstatymo projekto. Jei yra komiteto narių, nepritariančių bendram komiteto sprendimui, išvadose jie gali pateikti savo atskirąją nuomonę.

Komiteto išvados yra išdalijamos Riksdago nariams ir skiriama laiko su jomis susipažinti. Komitetas, nagrinėjantis įstatymo projektą, baigęs įstatymo projekto svarstymą, pateikia išvadas per Riksdago posėdį ir pareiškia, kokį sprendimą parlamentas turėtų priimti, atsižvelgiant į Vyriausybės ir Riksdago narių pasiūlymus. Parlamentas svarsto įstatymo projektą ir balsuoja už jo priėmimą. Jei diskusijų neįvyksta, įstatymas gali būti priimamas bendru sutarimu. Jei kyla diskusija, komiteto, nagrinėjančio įstatymo projektą, nariai pristato savo nuomones. Visi parlamento nariai turi teisę dalyvauti diskusijoje. Debatui pasibaigus balsuojama už įstatymo priėmimą. Įstatymai, skirtingai nei pagrindiniai (konstituciniai) įstatymai priimami paprastąja Parlamento posėdyje dalyvaujančių Riksdago narių balsų dauguma.¹⁵⁴ Po balsavimo Riksdagas apie savo sprendimą raštu trumpai informuoja Vyriausybę.

Vyriausybės paskirtis – įgyvendinti Riksdago sprendimus ir užtikrinti, kad jie būtų tinkamai vykdomi. Kai Parlamentas priima įstatymą, Vyriausybė jį oficialiai paskelbia. Visi Švedijos įstatymai ir ordonansai yra oficialiai skelbiami Įstatymų kodekse. Kiekvienais metais Vyriausybė Riksdagui pristato rašytinį pranešimą, kuriame supažindinama su priemonėmis, kurių buvo imtasi įgyvendinant Riksdago sprendimus.

Taigi įstatymų priėmimo procedūra tiek Lietuvos, tiek Švedijos parlamentuose yra panaši. Švedijoje nėra Konstitucinio Teismo institucijos, tačiau kreipiamasi į Legislatyvinę tarybą dėl rengiamo įstatymo atitikties Konstitucijai ir teisės sistemai, Lietuvoje panašias išvadas teikia Teisės ir teisėtvarkos komitetas. Išsamus įstatymo projekto nagrinėjimas vyksta pagrindiniame komitete. Įstatymas priimamas, jei už jį balsuoja posėdyje dalyvaujančių parlamento narių dauguma.

¹⁵⁴ Paprastai Riksdago posėdyje dalyvauja apie 300 narių.

3. DVEJŲ RŪMŲ PARLAMENTAS

3.1. Dvejų rūmų parlamento formavimo ypatumai unitarinėse ir federacinėse valstybėse: Prancūzijos, Čekijos, Vokietijos ir JAV pavyzdžiai

Nors pasaulyje dominuoja vienerių rūmų parlamento modelis, tačiau kartais pati valstybės sandaros forma diktuoja dvejų rūmų parlamento pasirinkimo būtinybę. Nes tik taip įmanoma tinkamai atstovauti ne tik Tautai, bet ir federacijos vienetams. Tačiau dvejų rūmų parlamentas, kaip tinkamesnis demokratijos užtikrinimo ir įgyvendinimo būdas, yra pasirenkamas ir unitarinių valstybių. Bet tai jau aptarėme anksčiau.

Unikameralizmo modelis dominuoja ne tik pasaulyje, bet ir Europoje. Tačiau Šiaurės Amerikoje ir Pietų Amerikoje populiariesnis bikameralizmo modelis.

Analizuojant rinkimų sistemų pasiskirstymą, renkant dvejų rūmų parlamentus pasaulyje dominuoja mažoritarinė rinkimų sistema (40,91 proc.). Likusios rinkimų sistemos pasiskirsto taip: 24,04 proc. – proporcinė, 13,64 proc. – mišri, 21,43 proc. – kitokios rinkimų sistemos. Tačiau Europoje situacija ženkiai skiriasi – 41,18 proc. – proporcinė rinkimų sistema, 20,59 proc. – mažoritarinė, 20,59 proc. – mišri, 17,65 proc. – kitos rinkimų sistemos.

Rinkimų sistemos taikomos renkant žemuosius parlamento rūmus pasaulyje pasiskirsto taip: 44,16 proc. mažoritarinė, 33,7 proc. proporcinė, 20,78 proc. – mišri, 1,30 proc. – kitos rinkimų sistemos. Europoje vis tik dominuoja proporcinė rinkimų sistema – 58,82 proc., 23,53 Europos parlamentų žemųjų rūmų formuojama pagal mišrią, 17,65 proc. – pagal mažoritarinę.

Formuojant aukštuosius parlamento rūmus pasaulyje dominuoja kitokios rinkimų sistemos – 41,56 proc., 37,66 proc. sudaro mažoritarinė, 14,29 proc. – proporcinė, 6,49 – mišri. Šiuo atveju Europos statistika nuo pasaulinės skiriasi ne taip kardinaliai – 35,29 proc. – kitos rinkimų sistemos, po lygiai (po 23,53 proc.) pasiskirsto proporcinė ir mažoritarinė sistemos, 17,65 proc. – mišri.¹⁵⁵

Detaliau analizuodami dvejų rūmų parlamentų sudarymo tvarką remsimės Prancūzijos, Čekijos, Vokietijos ir JAV pavyzdžiais. Iš pradžių aptarsime Prancūzijos ir Čekijos patirtį – t.y. dvejų rūmų formavimą unitarinėse valstybėse, vėliau pereisime prie Vokietijos ir JAV – tipinių „klasikinių“ federacinių valstybių.

¹⁵⁵ Tarptautinės parlamentų sąjungos internetinio puslapio statistika: <http://www.ipu.org/english/home.htm>

3.1.1. Dvejų rūmų parlamento formavimas unitarinėse valstybėse: Prancūzijos ir Čekijos pavyzdžiai

Nors 1946 m. Prancūzijos Konstitucijoje pirmiausia (po skyriaus „Apie Suvereną“ buvo aptariamoms Parlamento galios ir įgaliojimai, tai pabrėžė Parlamento išskirtinumą ir svarbumą valstybės valdymo sistemoje), tačiau 1958 m. (V-osios Respublikos) Konstitucijoje parlamentas aptiriamas tik IV skirsnyje – t.y. po Prezidento ir Vyriausybės. Be abejo, yra valstybių, kurios Konstitucijos struktūriniam išdėstymui neteikia didelės reikšmės (pvz., Latvijos konstitucija), ir, antra vertus, negalima remtis vien tik tuo, kuris Konstitucijos skirsnis yra skiriamas vienai ar kitai valstybės valdžios institucijai aptarti, sprendžiant apie tos institucijos vietą ir reikšmę valstybės valdžios institucijų sistemoje, tačiau tam tikrais atvejais galima atkreipti dėmesį ir į tai. Kaip pažymi Georges Burdeu et al. (1997)¹⁵⁶ – šis išdėstymas nėra atsitiktinis – jis išreiškia Konstitucijos kūrėjų ketinimus įtvirtinti būtent tokį valdžių padalijimo principo modelį, būtent – nesureikšminti parlamento vaidmens valstybės valdžių sistemoje.

Taigi Prancūzijos Konstitucijos 24 straipsnis nustato, kad Parlamentą sudaro Nacionalinė Asamblėja ir Senatas. Nors vėliau aptarsime vidinę kiekvienų rūmų struktūrą, tačiau tam tikrų sandaros klausimų negalime išvengti jau dabar, t.y., kalbant apie Prancūzijos parlamento (kaip ir visų kitų dvejų rūmų parlamentų) formavimą. Tą lemia paprasta priežastis – aukštieji ir žemieji parlamento rūmai formuojami skirtingais principais ir pagrindais, gali būti taikomos skirtingos rinkimų sistemos, nustatoma nevienoda kadencijos trukmė ir t.t.

Prancūzijos Konstitucijoje įtvirtinta įdomi nuostata – Nacionalinės Asamblėjos narių skaičius negali viršyti 577. Dėl šios priežasties Nacionalinės Asamblėjos narių skaičius nuo Prancūzijos V-osios Respublikos Konstitucijos įsigaliojimo 1958 spalio 4 d. varijavo. Septintosios kadencijos (1981 – 1986 m.) Nacionalinę Asamblėją sudarė 491 narys. Tačiau 1985 m. liepą rinkimų reforma įtvirtino proporcinę rinkimų sistemą¹⁵⁷ ir padidino Nacionalinės Asamblėjos narių skaičių iki Konstitucijoje leistino maksimalaus skaičiaus – 577. Šie pakeitimai buvo pritaikyti jau per 1986 m. parlamento rinkimus. Nacionalinės asamblėjos narių skaičius nepasikeitė ir įvedus mažoritarinę rinkimų sistemą¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Burdeu G. et al. *Droit Constitutionnel*: 25e édition, Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1997, P. 567

¹⁵⁷ Iki 1985 m. reformos galiojo Charles'io de Gaulle'io 1958 m. spalio 13 d. priimtu ordonansu Nr. 58 – 945 nustatyta mažoritarinė Nacionalinės asamblėjos rinkimo tvarka. 1976 m. liepos 19 ordonansas Nr. 76 – 665 įtvirtino „12,5 proc. visų rinkėjų balsų taisyklę“, kandidatams antrajame rinkimų ture. 1985 m. liepos 10 d. įstatymas Nr. 85 – 890, pakeitusiam rinkimų sistemą iš mažoritarinės į proporcinę rasti buvo dvi pagrindinės priežastys: tuometinio prezidento François Mitterando programa kandidatams, susidedanti iš 110 pasiūlymų, tarp kurių buvo ir pasiūlymas mažoritarinę Nacionalinės Asamblėjos narių rinkimo sistemą keisti proporcine ir tai, kad tuo metu labai susilpnėjo kairiųjų politikų populiarumas. Tačiau jau po metų, 1986 lapkričio 11 d. įstatymu Nr. 86 – 1197 grąžinta mažoritarinė rinkimų sistema.

¹⁵⁸ 577 mandatai paskirstomi taip: 555 metropolijos rinkimų apygardų, ir 15 Prancūzijos užjūrio regiono rinkimų apygardų (Prancūzijos Gviana (Pietų Amerika), Gvadelupė (Karibai), Martinika (Karibai), Reunijonas (Indijos vandenynas)), 2 Prancūzijos užjūrio bendriųjų rinkimų apygardų (Majotas (Indijos vandenynas), Sent Pjeras ir Mikelonas (Atlanto vandenynas)), 5 Prancūzijos užjūrio teritorijų rinkimų apygardų (Naujoji Kaledonija (Ramusis vandenynas), Prancūzų

Nacionalinės Asamblėjos nariai išrenkami visi iš karto visuotiniais tiesiogiais lygiais rinkimais. Rinkimai vyksta sekmadienį ir trunka vieną dieną.¹⁵⁹ Išrinktu laikomas tas kandidatas, kuris rinkiminėje apygardoje surenka daugiau kaip pusę visų rinkimuose dalyvavusių rinkėjų balsų (kai rinkimuose dalyvauja ne mažiau kaip ketvirtadalis visų balso teisę turinčių asmenų). Jei nei vienas iš kandidatų per pirmąjį turą nesurenka absoliučios daugumos rinkėjų balsų, tada antrame ture dalyvauja kandidatai, kurie pirmame ture surinko ne mažiau kaip 12,5 proc. visų rinkėjų balsų. Šiuo atveju Prancūzija vėl išsiskiria „originaliu“ teisiniu reguliavimu – paprastai į antrą rinkimų turą patenka du daugiausiai rinkėjų balsų pirmame ture surinkę kandidatai. Išrinktu laikomas tas kandidatas, kuris antrame ture surenka daugiau balsų (absoliuti dauguma nebūtina).

Prancūzijos Nacionalinės Asamblėjos nariais gali būti renkami visi veiksnūs Prancūzijos piliečiai, ne jaunesni nei 23 metų,¹⁶⁰ disponuojantis pilietinėmis ir politinėmis teisėmis¹⁶¹. Prancūzijos Rinkimų kodeksas pasyviają rinkimų teisę taip pat riboja tam tikras pareigas einantiems asmenims (šiuo atveju Prancūzijos teisinis reguliavimas išsiskiria tuo, jog reikalavimai kandidatams į Nacionalinę Asamblėją yra įtvirtinti ne pačioje Konstitucijoje, bet Konstitucijos 25 str. imperatyviai nurodomais organiniais įstatymais (ir Rinkimų kodeksu). Už rinkimų organizavimą yra atsakinga Prancūzijos vidaus reikalų ministerija¹⁶².

Senatui (aukštiesiems Prancūzijos parlamento rūmams) nustatoma kitokia rinkimų tvarka, kadencijos trukmė, keliama kitokie reikalavimai kandidatams.

Šiuo metu Prancūzijos Senatą sudaro 343 nariai. Senatas renkamas 6 metų kadencijai, tačiau taikomas rotacijos principas – kas 3 metus pusė Senato yra atnaujinama.¹⁶³ Senatas renkamas netiesioginiais rinkimais. Senatas užtikrina Prancūzijos teritorinių bendruomenių atstovavimą. Prancūzai, gyvenantys ne Prancūzijoje, yra atstovaujami Senato.¹⁶⁴ Taigi nors Prancūzija yra unitarinė valstybė, kolonijinio periodo „palikimas“ suponuoja bikameralizmo pasirinkimo būtinybę. Tai rodo ir mandatų pasiskirstymas. Pagal dabar naujai nustatytą Senato rinkimų tvarką, senatoriai 2011 m. bus renkami taip: 326 išrenkami Prancūzijos teritorijoje, 2 Prancūzų Polinezijoje, 1 Valis ir Futūnos saloje,

Polinezija (Ramusis vandenynas), Volis ir Futūna (Ramusis vandenynas)). Rinkimų apygardas sudaro rinkimų apylinkės – priklausomai nuo gyventojų skaičiaus, rinkimų apygardas sudaro nuo 2 iki 24 rinkimų apylinkių.

¹⁵⁹ Prancūzijos Rinkimų kodekso L54 ir L55 str.

¹⁶⁰ Prancūzijos Rinkimų kodekso str. LO 127.

¹⁶¹ T. y. Nacionalinės Asamblėjos nariu negali būti renkami asmenys, atliekantys karo tarnybą ar laisvės atėmimo bausmę, taip pat asmenys, šiurkščiai pažeidę rinkimų finansavimo tvarką, nepateikę turto deklaracijos arba nuslėpę teistumą, neatsiskaitę su kreditoriais bankroto byloje.

¹⁶² Prancūzijoje ši ministerija vadinama Vidaus, užjūrio teritorijų ir bendrųjų reikalų ministerija.

¹⁶³ Iki 2004 m. Senato nariai buvo renkami 9 metams, kas 3 metus atnaujinant Senatą trečdaliu. Nuo 2007 m. šis terminas sutrumpintas iki 6 metų, kas 3 metai atnaujinama pusė Senato. Kadangi dalis Senato narių yra išrinkti pagal anksčiau galiojusią tvarką, kai Senatas buvo atnaujinamas trečdaliu, jų mandatų laikas buvo sutrumpintas arba pratęstas iki 2007 m., 2010 m. arba iki 2013 m. Pirmą kartą naujoji tvarka, kai atnaujinama pusė Senato, turėtų būti pritaikyta 2011 m. ir 2014 m.

¹⁶⁴ Prancūzijos Konstitucija, 24 str.

1 Sent Bartelemėjuje, 1 Sent Martene, 2 Naujojoje Kaledonijoje, 2 Mejote, 1 Saint Pjere ir Mikelone, 12 atstovaus Prancūzijos piliečius, gyvenančius užsienyje. Nuo 2011 m. Senatą sudarys 348 nariai.¹⁶⁵

Reikalavimai kandidatams į Senatą yra tokie patys, kaip ir kandidatams į Atstovų rūmus, išskyrus amžiaus cenzą – Senato nariu gali tapti ne jaunesnis nei 35 metų amžiaus Prancūzijos pilietis.¹⁶⁶ Taip pat ribojama tam tikras pareigas einančių asmenų pasyvioji rinkimų teisė – į Senatą negali būti renkami nei Nacionalinės Asamblėjos, nei Vyriausybės nariai, bei kitas svarbias pareigas einantys asmenys.

Senatoriai išrenkami netiesiogiai – juos renka rinkikų kolegijos, sudaromos kiekviename departamente (apygardoje). Rinkikų kolegijos susideda iš gyventojų išrenkamų deputatų, generalinių tarėjų ir regioninių tarėjų ir municipalinių tarybų deleguotų atstovų, kurie sudaro 95 proc. visos rinkikų kolegijos – tad galima teigti, jog senatoriai yra praktiškai išrenkami municipalinių tarybų atstovų. Municipalinių tarybų delegatų į rinkikų kolegiją skaičius varijuoja priklausomai nuo gyventojų populiacijos: nuo 1 iki 15 teritorijose, kur gyventojų skaičius neviršija 9 000, visa municipalinė taryba (26 – 29 delegatai) teritorijose, kur gyvena 9 000 – 30 000 gyventojų. Iš vietovių, kurių gyventojų skaičius viršija 30 000, gali būti deleguojami papildomi nariai į rinkikų kolegiją (papildomai vienas delegatas kiekvienam 1 000 gyventojų)¹⁶⁷. Tačiau nepriklausomai nuo gyventojų skaičiaus, kiekvienas departamentas (apygarda) deleguoja po vieną kandidatą. Tad apibendrintai galima teigti, jog Senato nariai labiau atstovauja kaimų gyventojams, o ne miestuose gyvenantiems rinkėjams.¹⁶⁸

Senatoriai yra išrenkami pagal mažoritarinę sistemą dviejuose rinkimų turuose apygardose, kuriose renkama ne daugiau kaip 3 atstovai į Senatą ir užjūrio teritorijose. Tokiose apygardose kandidatai į Senato narius gali būti išrenkami ir per pirmą turą – jei surenka absoliučią rinkikų balsų daugumą. Antrame ture užtenka paprastos balsų daugumos. Rinkikų balsams pasiskirsčius tolygiai, Senato nariu išrenkamas vyresnis kandidatas.¹⁶⁹ Taip išrenkami 48 proc. Senato narių. Apygardose, kuriose išrenkama 4 ir daugiau Senato narių, taikoma proporcinė rinkimų sistema – rinkikas gali balsuoti tik už vienos partijos kandidatą.¹⁷⁰ Pagal tokią sistemą išrenkami 52 proc. Senato narių. 12 Senatorių, kurie atstovauja Prancūzijos piliečiams, gyvenantiems ne Prancūzijoje yra renkami taip pat pagal proporcinę rinkimų sistemą, juos išrenka Prancūzijos piliečių, gyvenančių užsienyje, asamblėja.

Čekijos parlamentą taip pat sudaro dveji rūmai – Senatas ir Deputatų rūmai. Trumpai Čekijos parlamentarizmo istorijos bruožus aptarėme anksčiau, kai aiškinomės priežastis, dėl kurių valstybės

¹⁶⁵ Tai – ne pirmasis Senato narių skaičiaus keitimas. 2004 m. Senatą sudarė 331 narys, 2008 m. – 343, 2011 m. – 348 nariai. Senato rinkimų reforma įgyvendinta siekiant geriau atstovauti teritorijoms, atsižvelgiant į demografinę padėtį.

¹⁶⁶ Prancūzijos Rinkimų kodeksas, L.O. 296 str.

¹⁶⁷ Prancūzijos rinkimų kodekso L. 284 str. Papildomi delegatai yra siunčiami tam, kad, reikalui esant, galėtų pakeisti nedalyvaujančius rinkikus.

¹⁶⁸ Pvz.: 100 gyventojų bendruomenė gali deleguoti vieną senatorių, tuo tarpu kai 30 000 gyventojų bendruomenė deleguoja vieną 30 senatorių – t.y. – 1 senatorius deleguojamas nuo 1000 gyventojų.

¹⁶⁹ Prancūzijos rinkimų kodekso L294 str.

¹⁷⁰ Prancūzijos rinkimų kodekso L295 str.

pasirenka vienerių ar dvejų rūmų parlamento modelį. Čekija, kaip ir Prancūzija, turėjo tiek unikameralizmo, tiek bikameralizmo patirties. Tiesa, Čekija, priskiriama Vidurio ir Rytų Europos valstybėms, šiek tiek išsiskiria iš šio konteksto, pasirinkusi dvejų rūmų parlamento modelį.

Čekijos Konstitucija nustato, kad įstatymų leidžiamoji valdžia Čekijoje priklauso Parlamentui, kurį sudaro dveji rūmai: Deputatų Asamblėja ir Senatas.¹⁷¹ Čekijos Konstitucija taip pat nustato ir tam tikrus parlamento narių rinkimų tvarkos elementus.

Deputatų rūmus sudaro 200 deputatų, jie yra renkami 4 metų kadencijai visuotiniais, lygiais ir tiesioginiais rinkimais, slaptu balsavimu. Deputatų rūmų nariai renkami pagal proporcinę rinkimų sistemą. Deputatų rūmų nariu gali būti renkami Čekijos Respublikos piliečiai, turintys aktyviąją rinkimų teisę¹⁷² ir rinkimų dieną esantys ne jaunesni nei 21 metų. Konstitucija įtvirtina draudimą tuo pačiu metu būti abiejų parlamento rūmų nariu, taip pat ribojama tam tikras pareigas einančių asmenų pasyvioji rinkimų teisė.¹⁷³

Parlamento rinkimus skelbia Čekijos Respublikos Prezidentas. Rinkimai trunka 2 dienas – penktadienį ir šeštadienį. Rinkimai organizuojami rinkiminėse apygardose, kurias sudaro rinkiminės apylinkės, užsienyje esantys Čekijos piliečiai gali balsuoti Čekijos Respublikos ambasadose. Čekija yra padalijama į 14 rinkimų apygardų (13 ir sostinė Praha).

Partijoms, dalyvaujančioms rinkimuose, yra nustatytas užveriamasis barjeras – tam, kad gautų Deputatų rūmų mandatą, reikalingas tam tikras rinkėjų balsų skaičius: 5 proc. – partijai ar politinei organizacijai, 10 proc. dviejų partijų ar politinių organizacijų koalicijai, 15 proc. – trijų partijų ar politinių organizacijų koalicijai, 20 proc. – keturių ar daugiau partijų ir politinių organizacijų koalicijai. Mandatai paskirstomi tarp partijų ir koalicijų, peržengusių užveriamąjį barjerą, taikant didžiausios liekanos metodą. Rinkėjai, balsuodami už partijų sąrašus turi galimybę reitinguoti sąrašo narius – rinkėjai gali pažymėti du partijos narius, kuriems teikia pirmenybę.

Čekijos parlamento aukštieji rūmai – Senatas – skirtingai nei Prancūzijoje, renkami tiesioginiais rinkimais. Senatą sudaro 81 narys, renkamas 6 metų kadencijai, kas 2 metus Senatas yra atnaujinamas trečdaliu¹⁷⁴. Senato rinkimai organizuojami 81 rinkimų apygardoje. Senato nariai renkami pagal mažoritarinę rinkimų sistemą.¹⁷⁵ Išrinktu laikomas tas kandidatas, kuris per pirmą rinkimų turą surinko absoliučią daugumą rinkimuose dalyvavusių rinkėjų balsų. Jei nei vienas kandidatas pirmame ture

¹⁷¹ Čekijos Respublikos Konstitucijos 15 str., oficialus Čekijos Respublikos Konstitucinio Teismo internetinis puslapis, http://www.concourt.cz/view/czech_constitution.

¹⁷² Aktyviąją rinkimų teisę turi visi Čekijos Respublikos piliečiai sulaukę 18 metų, veiksnūs ir kurių laisvė nėra apribota dėl visuomenės saugumo.

¹⁷³ Deputatų rūmų nariais negali būti renkami šalies Prezidentas, teisėjai, kiti valstybės tarnautojai.

¹⁷⁴ Iš pradžių (t.y. – 1996 m., kai įvyko pirmieji Čekijos Senato rinkimai) trečdalis senatorių buvo renkami 2 metams, trečdalis – 4, likęs trečdalis – 6 metams. Tačiau 1998 m. Senato rinkimų tvarka buvo pakeista ir visi senatoriai renkami 6 metų kadencijai. Dabartinė tvarka nustato, kuriose apygardose ir kuriais metais turi vykti senatorių rinkimai.

¹⁷⁵ Čekijos Respublikos Konstitucijos 18 str.

nesurenka absoliučios balsų daugumos, į antrą rinkimų turą patenka du daugiausia rinkėjų balsų pirmame ture surinkę kandidatai.

Senato nariu gali būti renkamas Čekijos Respublikos pilietis, ne jaunesnis nei 40 metų amžiaus. Visi kiti reikalavimai yra identiški tiems, kurie yra keliami ir kandidatams į Deputatų rūmus. Rinkimuose gali dalyvauti tiek partijų iškelti kandidatai, tiek partijoms nepriklausantys asmenys.

Tiek Deputatų rūmų nario, tiek Senato nario mandatas įsigalioja, kai po rinkimų naujai išrinkti parlamento rūmai susirenka į pirmąjį posėdį ir parlamento nariai prisiekia.

3.1.2. Dvejų rūmų parlamento formavimas federacinėse valstybėse: Vokietijos ir JAV pavyzdžiai

V. Dicey JAV laikė „labiausiai išstobulintu federalizmo tipu“, kai tuo tarpu to meto Vokietijoje, jo nuomone, buvo „per daug anomalijų, [...], kad galėtume ją laikyti kokios nors žinomos formos teisingu pavyzdžiu.¹⁷⁶ Šiais laikais ir Vokietija yra laikoma tipine federacine valstybe.

Kad būtų sukurta federacinė valstybė reikia, kad būtų grupė šalių, glaudžiai susijusių savo geografinė padėtimi, istorija, rase ar pan., kadaise praeityje buvusios artimos sąjungininkės arba priklaususios tam pačiam valdovui ir reikia, kad šalių, kurios ketina susivienyti, gyventojai to norėtų. Jie turi norėti susivienyti, bet neprivalo norėti vienybės – tai yra, būsimos federacinės valstybės žmonės dėl daugelio tikslų turi norėti suformuoti vieną naciją, tačiau tai nesuponuoja būtinybės atsisakyti atskiros valstijos, žemės ar kantonų egzistavimo.¹⁷⁷ Pagal profesorių Egidijų Jarašiūną, federacija yra sąjunginė valstybė, kurią sudaro federacijos nariai – valstybinio pobūdžio teritoriniai junginiai. Tokioje valstybėje, be bendrų visai federacijai valstybės valdžios institucijų, funkcionuoja ir federacijos subjektų valdžios institucijos. Federacijos subjektai, skirtingai, nei unitarinės valstybės administraciniai vienetai, naudojami didesniu ar mažesniu politiniu savarankiškumu.¹⁷⁸ Georges Scelle kaip tris pagrindinius federacinės valstybės principus įvardija federacijos valdžios viršenybę, autonomiškumą ir federacijos vienetų dalyvavimą.¹⁷⁹

Kaip jau esame minėję, federacinė valstybės valdymo forma suponuoja dvejų rūmų parlamento būtinybę – tam, kad būtų demokratiškai atstovaujama ne tik tautai, bet ir kiekvienam federacinės valstybės vienetui. Jei unitarinės valstybės šiuo atžvilgiu turi teisę rinktis joms priimtinesnį parlamento modelį, federacinės valstybės tokio pasirinkimo neturėtų turėti.¹⁸⁰

¹⁷⁶ Dicey A. V. Konstitucinės teisės studijų įvadas, Vilnius: Eugrimas, 1998, P. 98

¹⁷⁷ *Ibid.*, P. 99 – 100

¹⁷⁸ T. Birmontienė ir kt., Lietuvos konstitucinė teisė: Vadovėlis, Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002, P. 544

¹⁷⁹ Toulemonde G. Institutions politiques comparées, Paris: Elipses Édition Marketing, 2006, P. 40.

¹⁸⁰ Tačiau yra išimčių – pvz., Jungtinius Arabų Emyratus sudaro 7 valstijos (emyratai), tačiau parlamentą sudaro vieneri rūmai. 20 atstovų išrenkami netiesioginiais rinkimais.

Vokietijos Federacinės Respublikos parlamentą sudaro dveji rūmai. Tačiau tokia formuluotė nėra *expressis verbis* įtvirtinta Vokietijos Pagrindiniame įstatyme, priešingai nei Prancūzijoje ar Čekijoje. Vokietijos Pagrindinio įstatymo III ir IV skyriai aptaria Bundestago ir Bundesrato įgaliojimus, rinkimų tvarką, tam tikrus struktūrinius elementus atskirai.

Bundestagas (Atstovų rūmai) renkami visuotiniais, tiesioginiais, laisvais, lygiais ir slaptais rinkimais. Bundestago nariai yra visos Tautos atstovai, nesusaisyti pavedimų ir nurodymų. Tautos atstovai vadovaujasi tik savo sąžine.¹⁸¹ Vokietijos Pagrindinis įstatymas nenustato Bundestago narių skaičiaus, nei pagal kokią rinkimų sistemą Bundestagas yra renkamas – išsamiau reglamentuoti rinkimus numatyta Bundestago rinkimų įstatyme.

Federaliniame rinkimų įstatyme nustatyta, kad Bundestagą sudaro 656 nariai,¹⁸² renkami 4 metų kadencijai. Tačiau dabartinį Bundestagą sudaro 622 narių – 11 daugiau nei ankstesnės kadencijos parlamentą.¹⁸³ Bundestago nariais gali tapti asmenys, sulaukę pilnametystės (18 metų). Bundestago nariu negali būti renkami asmenys, kuriems teismo sprendimu yra uždrausta balsuoti, neveiksnius asmenys, asmenys, gydomi psichiatrijos ligoninėse,¹⁸⁴ asmenys, dėl kurių yra priimtas teismo sprendimas, draudžiantis dalyvauti parlamento rinkimuose arba eiti valstybines pareigas, asmuo, neturintis Vokietijos pilietybės.¹⁸⁵ Vokietijos Konstitucija (Pagrindinis įstatymas) riboja tam tikras pareigas einančių asmenų aktyviają rinkimų teisę. Bundestago nariais kol eina pareigas negali būti renkami valstybės tarnautojai, profesionalūs kariai, laikinąją savanoriškąją karo tarnybą atliekantys asmenys, teisėjai, taip pat Vokietijos Prezidentas, Prezidento komandos darbuotojai, Vokietijos Kancleris ir Vyriausybės nariai, Federalinės audito tarnybos nariai, taip pat – Bundesrato nariai.

Rinkimus skelbia Vokietijos prezidentas. Rinkimus organizuoja Federalinis rinkimų pareigūnas ir Federalinis rinkimų komitetas (šalies mastu), Žemės rinkimų pareigūnas ir Žemės rinkimų komitetas (Vokietijos žemėse), Apygardos rinkimų pareigūnas ir Apygardos rinkimų komitetas (apygardose), Rinkimų pareigūnas ir Rinkimų kolegija (apylinkėse). Skirtingai nei unitarinėse valstybėse, kur rinkimai organizuojami trijų grandžių (šalies, apygardų ir apylinkių) už rinkimų organizavimą atsakingų institucijų, Vokietijoje atsiranda dar viena – ketvirtoji – grandis, atsakinga už rinkimų organizavimą žemėse (federacijos vienetuose). Rinkimai organizuojami 299 vienmandatėse ir 16 daugiamandatių apygardų (tiek, kiek yra federacinių vienetų – žemių).

Atstovai į Bundestagą išrenkami taikant mišrią rinkimų sistemą. Iš 656 Bundestago narių 598 išrenkami tiesiogiai, pagal mažoritarinę rinkimų sistemą – kandidatams nekeliamas reikalavimas

¹⁸¹ Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinio įstatymo 38 str. 1 d.

¹⁸² <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>

¹⁸³ Vokietijos Federacinis rinkimų įstatymas, 1 str. 1 d. <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/BWG.htm#ToC2>

¹⁸⁴ Šiuo metu lieka 14 laisvų mandatų. 2008 m. Vokietijos Konstitucinis teismas nusprendė, kad tokia situacija yra antikonstituciška, tad iki 2011 m. rinkimų turi būti rastas šios situacijos sprendimo būdas, tačiau dabartinė rinkimų sistema buvo taikoma ir per 2009 m. vykusius Bundestago rinkimus.

¹⁸⁵ Vokietijos rinkimų įstatymo 13 ir 15 str.

¹⁸⁶ Vokietijos rinkimų įstatymas, 15 str.

surinkti absoliučią daugumą rinkimuose dalyvaujančių rinkėjų balsų – mandatą gauna daugiausiai balsų apygardoje surinkęs kandidatas. Toks modelis (*first past the post*) taikomas ir per Atstovų rūmų rinkimus Didžiojoje Britanijoje. Jei du ar daugiau kandidatų surenka vienodą skaičių balsus, laimėtojas nustatomas burtų tvarka.¹⁸⁶ Likę Bundestago nariai išrenkami pagal proporcinę sistemą kiekvienoje žemėje.

Rinkėjai turi du balsus – pirmasis balsas atiduodamas už vieną iš kandidatų vienmandatėje apygardoje, antrą kartą balsuojama už vieną iš žemės partijų sąrašų. Mandatų dalybose pagal proporcinę sistemą gali dalyvauti partijos, surinkusios ne mažiau kaip 5 proc. rinkėjų balsų ir tos partijos, kurių nariai pagal mažoritarinę sistemą yra laimėję ne mažiau kaip 3 mandatus. Partijų narių, laimėjusių rinkimus vienmandatėse apygardose mandatai pridedami prie partijų laimėtų mandatų daugiamandatėse apygardose. Būtent šis „antrasis balsas“ nulemia partijų pasiskirstymą Bundestage ir tai, kas formuos būsimą Vyriausybę.

Bundestago įgaliojimų laikas prasideda jam susirinkus į pirmąjį posėdį.¹⁸⁷ Pirmasis naujai išrinkto Bundestago posėdis turi įvykti po rinkimų praėjus ne daugiau kaip 30 dienų.

Bundesrato narių rinkimų tvarką nustato kiekviena Vokietijos žemė. Bundesratą sudaro 69 nariai. Mandatai paskirstomi atitinkamai pagal gyventojų skaičių,¹⁸⁸ tačiau tai nėra vienintelis faktorius. Kadangi tai yra federacijos vienetų atstovavimas, turi būti derinami tiek federacijos, tiek demokratinių rinkimų principai – didžiosios žemės negali dominuoti vien dėl to, kad turi daugiau gyventojų, tačiau negalima nepaisyti mažųjų žemių interesų, nugalint juos balsų dauguma. Vokietijos Pagrindinis įstatymas užtikrina teisingą atstovavimą ir mažųjų žemių interesų gerbimą. Per Bundesratą žemės dalyvauja įstatymų leidyboje, valstybės valdyme ir Europos Sąjungos reikaluose.

Bundesratas susideda iš federalinių žemių vyriausybių narių. Jos gali paskirti ir atšaukti savo deleguotus narius – jei žemės atstovas yra atšaukiamas iš Bundesrato, jį pakeisti gali kitas vyriausybės narys, tad mandatas nėra terminuotas. Rinkimai organizuojami visose 16 Vokietijos žemių – jais išrenkama žemių parlamentai (landtagai). Landtagai suformuoja žemės vyriausybę, kuri deleguoja nuo 3 iki 6 (priklausomai nuo žemės populiacijos dydžio) savo narių į Bundesratą.

Bunderato nariu gali būti renkamas 18 metų Vokietijos pilietis, turintis Vokietijos pilietybę ne mažiau kaip metus ir išrinktas į žemės vyriausybę.

¹⁸⁶ Vokietijos Federacinis rinkimų įstatymas, 5 str.

¹⁸⁷ Vainiutė M. Parlamento institucija: Vokietijos Federacinė Respublika // Parlamentas ir valstybės valdžios institucijų sąranga: Liber Amicorum Česlovui Juršėnui: Monografija, Vilnius Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2008, P. 501

¹⁸⁸ Kiekviena federalinė žemė gali deleguoti 3 atstovus, žemės, kurių gyventojų skaičius yra daugiau kaip 2 milijonai gyventojų gali deleguoti 4, žemės, kurių gyventojų skaičius yra didesnis nei 6 milijonai gyventojų – 5, žemės, kuriose gyvena daugiau nei 7 milijonai gyventojų – 6. Pvz. daugiausiai – po 6 vietas – Bundesrate turi Badenai – Vurtembergas, Bavarija, Žemutinė Saksonija, Šiaurės Reino Vestfalija (gyventojų skaičius svyruoja nuo 7,94 mln. iki 17,89 mln.); mažiausiai – po 3 vietas – turi Bremenai, Hamburgas, Meklenburgas – Vakarų Pomeranija, ir Sarlandas (gyventojų skaičius – nuo 0,66 mln. iki 1,78 mln.) – tokia tvarka yra nustatyta Vokietijos Konstitucijos 51 str. 2 dalyje.

Kita tipinė federacinė valstybė – Jungtinės Amerikos Valstijos. Jau pačiu pirmuoju JAV Konstitucijos I straipsnio skyriumi nustatoma, kad įstatymų leidžiamosios valdžios įgaliojimai priklauso Kongresui, kuris susideda iš Senato ir Atstovų rūmų.¹⁸⁹ Atkreiptinas dėmesys, kad Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucija yra pirmoji ir seniausia rašytinė konstitucija pasaulyje, tad vargu ar galėtume teigti, jog tai, kad Parlamento galios ir įgaliojimai yra aptariami pirmame skirsnyje parodo išskirtinę parlamento padėtį valstybės valdžios institucijų sistemoje. Antras aspektas – Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucijoje *expressis verbis* yra įtvirtintas valdžių padalijimo principas, todėl iš pradžių institucijos yra pristatomos būtent per šią prizmę – pirmi trys skyriai pradedami straipsniais, kurie nusako, kurioms institucijoms paskiriama įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžia.

JAV Atstovų rūmai susideda iš 435 narių, renkamų kas dveji metai, nuo visų 50 valstijų pagal jų gyventojų skaičių. Sprendimas nustatyti nuolatinį 435 narių skaičių buvo priimtas po 1910 m. gyventojų surašymo, atliekamo kas 10 metų. 87-osios kadencijos Kongrese šis skaičius buvo padidintas iki 473, kad būtų suteiktos vietos Aliaskos ir Havajų atstovams. Konstitucija nustato, kad nuo 30 000 gyventojų turi būti renkamas ne daugiau, kaip vienas atstovas, tačiau kiekviena valstija privalo turėti bent vieną atstavą. Pagal ankstesnį paskirstymą toje pačioje valstijoje vienas Atstovų rūmų narys atstovaudavo daugiau nei 900 000 rinkėjų, kitas buvo renkamas apygardoje, turinčioje tik 175 000 gyventojų.¹⁹⁰ 1967 m. panaikinti „bendrieji“ rinkimai – t.y., tokie rinkimai, kai Atstovų rūmų nariai buvo renkami visos valstijos rinkėjų, o ne Kongreso rinkimų apygardų rinkėjai, išskyrus tas valstijas, kurios turi teisę rinkti tik po vieną narį.

Atstovų rūmų nariais gali būti renkami ne jaunesni nei 25 metų amžiaus Jungtinių Amerikos Valstijų piliečiai, JAV pilietybę turintys ne mažiau kaip 7 metus ir gyvenantys toje valstijoje, kurioje iškelia savo kandidatūrą.¹⁹¹ Atstovų rūmų nariu negali būti renkami asmenys, neturintys aktyviosios rinkimų teisės arba tie, kuriems ta teisė yra apribota: t.y.: ginkluotojų pajėgų tarnautojai, prekybos laivyno tarnautojai, jų sutuoktiniai ir jų išlaikomi asmenys, privatūs asmenys, negyvenantys Jungtinėse Amerikos Valstijose, Vyriausybės tarnautojai. Daugelis valstijų draudžia balsuoti už sunkius nusikaltimus nuteistiems asmenims ir neveiksniems asmenims. Pasyvi rinkimų teisė ribojama bet kokias valstybės tarnybos pareigas einantiems asmenims.

Rinkimų laiką, vietą ir tvarką kiekvienoje valstijoje nustato valstijos įstatymų leidžiamoji institucija. Kongresui paliekama teisė bet kada priimti įstatymą, kuriuo būtų nustatoma arba keičiama rinkimų tvarka.¹⁹²

Rinkimai organizuojami pagal mažoritarinę sistemą, taikant principą „pirmasis gauna postą“ (*first past the post*), išskyrus Džordžijos valstiją, kur organizuojamas antrasis rinkimų turas, jei nei

¹⁸⁹ Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucijos I straipsnio 1 skyrius, oficialus Jungtinių Amerikos Valstijų Atstovų rūmų internetinis puslapis – <http://www.house.gov/house/Constitution/Constitution.html>

¹⁹⁰ Kaip kuriami JAV įstatymai, Vienna: USIA Regional Program Office, 1999, P. 6 – 7

¹⁹¹ Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucijos I straipsnio 2 skyriaus 2 dalis

¹⁹² Išskyrus senatorių rinkimo vietas.

vienas iš kandidatų per pirmąjį rinkimų turą nesurenka absoliučios daugumos rinkėjų balsų. Iki 2006 m. absoliučios daugumos buvo reikalaujama ir Luizianoje, tačiau 2007 m. sausio 1 d. įsigaliojęs įstatymas panaikino šį reikalavimą.

Be visų valstijų atstovų, Atstovų rūmų posėdžiuose dalyvauja komisaras – rezidentas ir Puerto Riko ir delegatai iš Kolumbijos apygardos, Rytų Samoa, Guamo ir Virdžinijos salų. Šie asmenys turi daugumą Atstovų rūmų narių įgaliojimų, tačiau jie negali balsuoti svarstomais klausimais.¹⁹³

JAV Senatą sudaro 100 narių – po du iš kiekvienos valstijos, neatsižvelgiant į gyventojų skaičių. Senatas renkamas 6 metų kadencijai, kas 2 metus atnaujinamas trečdaliu. Senatoriai renkami tiesioginiais rinkimais, taikant mažoritarinę rinkimų sistemą nereikalaujant absoliučios daugumos rinkėjų balsų (išimtys – analogiškos kaip ir Atstovų rūmų rinkimuose). Kiekvienas rinkėjas balsuoja už du kandidatus. Pagal ankstesnę tvarką senatorius rinkdavo kiekvienos valstijos įstatymų leidžiamoji institucija.¹⁹⁴

Kandidatams į Senato narius keliami panašūs reikalavimai, kaip ir kandidatams į Atstovų rūmus, tik nustatomas didesnis amžiaus ir pilietybės cenzas: Senato nariu gali būti renkamas asmuo ne jaunesnis nei 30 metų ir turintis Jungtinių Amerikos Valstijų pilietybę ne mažiau kaip 9 metus. Kitus reikalavimus, kaip ir kandidatams į Atstovų rūmus, nustato kiekviena valstija.

Apibendrinant federacinių valstybių parlamento rinkimų organizavimą, galima pastebėti tai, kad rinkimai organizuojami skirtingai. Nors tiek Vokietija, tiek Jungtinės Amerikos Valstijos yra federacinės valstybės, Vokietijai būdinga didesnė centrinės valdžios įtaka – Bundestago rinkimų tvarką nustato Federalinis rinkimų įstatymas, kai JAV tiek Atstovų rūmų, tiek Senato rinkimų tvarką nustato pačios valstijos. JAV labiau akcentuojamas federacijos vienetų nepriklausomumas, Vokietijos žemėse rinkimai organizuojami pagal federacijos įstatymus.

Kalbant apskritai apie dvejų rūmų parlamento formavimą (tiek unitarinėse, tiek federacinėse valstybėse), pastebėtina yra tai, kad kandidatams į aukštuosius parlamento rūmus nustatomi aukštesni reikalavimai (didesnis amžiaus, pilietybės cenzas), taip pat aukštieji parlamento rūmai gali būti renkami netiesiogiai, o per rinkikus.

3.2. Dvejų rūmų parlamento vidinė struktūra bei galių paskirstymas tarp aukštųjų ir žemųjų rūmų – Prancūzijos, Čekijos, Vokietijos ir JAV pavyzdžiai

Dveji parlamento rūmai skiriasi ne tik rinkimų tvarka, taikoma rinkimų sistema, skirtingais reikalavimais kandidatams, bet dažnai ir savo funkcijomis bei galiomis.

¹⁹³ Kaip kuriami JAV įstatymai, Vienna: USIA Regional Program Office, 1999, P. 7.

¹⁹⁴ Šią tvarką pakeitė XVII Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucijos pataisa.

Jei abeji rūmai turi nelygią galią, tai aukštieji rūmai visada yra silpnesni. Nors, prisimenant istorinius pavyzdžius, iš pradžių dominavo aukštieji parlamento rūmai ir jų sprendimas būdavo galutinis – ar bent to buvo tikimasi – tačiau dabar dominuojančią padėtį įgijo žemieji parlamentų rūmai. Aukštieji rūmai yra silpnesni ir jų galia su žemaisiais rūmais yra nelygi dėl daugelio priežasčių. Tai gali būti rinkimų sistema – jei aukštieji rūmai suformuojami ne rinkimais arba renkama tik dalis aukštųjų rūmų narių, pagrįstu galima laikyti reikalavimą, kad aukštieji rūmai nusileistų Tautos išrinktai institucijai. Taip pat mažesnio legitimumo statusą gali lemti tai, kad aukštieji rūmai renkami netiesiogiai, nors dažniausiai aukštieji rūmai yra mažesnės svarbos institucija netgi tada, kai jie renkami tiesiogiai. Jei parlamento rūmų galios yra nelygios, turime silpnojo (asimetriškojo) bikameralizmo modelį, kai galios yra daugmaž lygios – turime stipriojo (simetriškojo) bikameralizmo modelį. Kai visais galios požūriais abeji parlamento rūmai yra lygūs, turime tobulą bikameralizmą.¹⁹⁵ Tačiau kai kurių aukštųjų rūmų stiprumas nėra susijęs su tuo, ar rūmai renkami tiesiogiai, ar ne – pvz., Vokietijos Bundesratas yra gana galingas, nors nėra renkamas visuotinai.¹⁹⁶

Kitas skirtumas – kai abeji parlamento rūmai yra panašūs arba nepanašūs savo prigimtimi ir sudėtimi. Abeji rūmai yra panašios prigimtės, jei ir vieni, ir kiti yra renkami gyventojų ir jiems atstovauja – t.y. atstovauja gyventojams, o ne teritorijoms. Panašios sudėties parlamento rūmai laikomi tada, kai abeji yra renkami pagal analogiškas rinkimų sistemas. Ir atvirkščiai – kai parlamento rūmai yra renkami taikant skirtingas rinkimų sistemas, vieni renkami tiesiogiai, kiti – netiesiogiai, vieni atstovauja gyventojams, kiti – teritorijoms – tada tikėtinas rezultatas – diferencijuotasis bikameralizmas. Prigimtės ir sudėties panašumas yra palankus „panašioms daugumoms“, tuo tarpu nepanašūs rūmai yra palankesni skirtingoms ir konfliktuojančioms daugumoms.¹⁹⁷

Iš esmės rūmai, turintys lygias galias įstatymų leidybos procese, – tai rūmai, vienas kito atžvilgiu turintys veto galią. Tobulasis bikameralizmas (toks, koks yra Jungtinėse Amerikos Valstijose) yra sveikintinas dalykas, tačiau tik su sąlyga, kad abejuose rūmuose yra ta pati dauguma. Prezidentinėse valstybėse abiejų rūmų konfliktą gali išspręsti prezidentas, tačiau parlamentinėse valstybėse, abejiems parlamento rūmams nepasiekus konsensuso, gali gręsti sunki konstitucinė krizė. Kad to būtų išvengta, parlamento rūmus turi sudaryti panašios daugumos – tam, kad nebūtų blokuojami vieni kitų sprendimai, arba atsisakyti tobulojo / stipriojo bikameralizmo daugiau galių perleidžiant vieniems iš rūmų (dažniausiai – žemutiniams).¹⁹⁸

Kalbant apie asimetriškąjį bikameralizmą, turbūt svarbiausiais aspektas, apibūdinantis aukštųjų rūmų galią yra veto teisė. Ši teisė gali varijuoti nuo įstatymo atidėjimo galimybės (kraštutinis silpnojo bikameralizmo atvejis) ir minimalios veto galios, kai ją galima įveikti paprastąja žemųjų rūmų balsų

¹⁹⁵ Sartori G. Lyginamoji konstitucinė inžinerija: Struktūrų, paskatų ir rezultatų tyrimas, Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2001, P. 179 – 180.

¹⁹⁶ *Ibid*, P.183

¹⁹⁷ *Ibid*, P.180.

¹⁹⁸ *Ibid*, P.182.

dauguma, iki absoliučios veto galios, kurios negalima įveikti. Tarp šių kraštutinumų yra absoliutaus ir įveikiamo veto kombinacijos ir skirtingi įveikimo žemuosiuose rūmuose lygmenys – skirtingai nustatomos kvalifikuotos daugumos.¹⁹⁹

Tad jei abeji rūmai per daug panašūs (tiek galia, tiek sudėtimi) ir jų daugumos yra panašios, tada tai padidina valdymo pajėgumą, tačiau neatlieka jokios naudingos kontrolės funkcijos – kas, iš esmės, yra ar bent turėtų būti aukštųjų rūmų egzistavimo priežastis. Tačiau jei abeji parlamento rūmai yra per daug skirtingi, tai užtikrina geresnę kontrolę, bet tai veda į paralyžių ir aklavietę nepasiekus konsensuso. Aštriausiai tai pasireikštų esant tobulajam bikameralizmui. Kitas kraštutinumas – silpnasis bikameralizmas supanašėja su unikameralizmu, nes aukštieji parlamento rūmai neturi galių kaip nors paveikti žemųjų rūmų priimtų sprendimų.²⁰⁰

Kaip jau minėta, federacinėse valstybėse aukštieji parlamento rūmai yra būtini, kaip federacijos vienetų atstovybė. Stiprusis bikameralizmas sustiprina federalizmą, tad federacinėms valstybėms reikalingi tokie dvejų parlamentų rūmai, kurių galios būtų lygios, tačiau rūmų formavimas būtų skirtingos prigimties.²⁰¹

Toliau panagrinėsime konkrečių valstybių pavyzdžius – formavimą (taigi ir prigimtį) jau išsiaiškinome anksčiau, paanalizuosime galių pasiskirstymą tarp abiejų parlamento rūmų, bei parlamento rūmų vidinę struktūrą.

Kaip jau minėta, Prancūzijos apsisprendimą pasirinkti dvejų rūmų parlamento modelį lėmė istorinės tradicijos. Tad Prancūzijos V-osios Respublikos Konstitucija, remdamasi ankstesnėse konstitucijose įtvirtintu teisiniu reguliavimu, nustato, kad Prancūzijos parlamentas yra sudaromas iš dvejų rūmų, renkamų tiesioginiais rinkimais ir vieni iš šių rūmų turi aukštesnę galią, nei kiti.

Iki 1958 m. Prancūzijos parlamentui organizacijos ir funkcionavimo klausimais buvo suteikta didelė laisvė. Konstitucija praktiškai nereglamentuoja šių klausimų, todėl tiek Nacionalinė Asamblėja, tiek Senatas galėjo nusistatyti savo vidaus struktūrą ir darbo tvarką. Kadangi šie reglamentai nebuvo jokios išorinės kontrolės objektai, kiti parlamento rūmai galėjo suabejoti šių taisyklių atitikimu Konstitucijai.

Tai, kas anksčiau buvo reglamentuojama pačių parlamentų vidaus aktais, Prancūzijos V-ojoje Respublikoje reglamentuojama Konstitucija arba organiniais įstatymais. Konstitucija nustato kiekvienų parlamento rūmų primininko mandato trukmę (32 str.), komisijų skaičių (43 str.), darbotvarkės sudarymą, debatų eigą (42 ir 44 str.). Taip pat Konstitucija nustato išankstinę organinių įstatymų ir parlamento rūmų reglamentų konstitucinę kontrolę (61 str.), taip išsprendžiant galimo prieštaravimo Konstitucijai problemą.

¹⁹⁹ *Ibid*, P.183.

²⁰⁰ *Ibid*.

²⁰¹ *Ibid*, P.183 - 184.

Tačiau nereikėtų manyti, kad parlamento rūmai yra išprausti į griežtus rėmus ir negali nieko patys nuspręsti. Parlamento rūmai yra gana autonomiški: patys nustato savo vidaus struktūrą, disponuoja jiems priskirtu personalu, tvirtina būtinų išlaidų sąmatą (praktiškai turi autonomišką biudžetą).

Kadangi abejus parlamento rūmus sudaro daug narių, pagrindinis darbas vyksta mažesniuose dariniuose. Prancūzijos parlamente veikia Parlamento pirmininkas, Parlamento valdyba, parlamentinės grupės ir komisijos.

Anksčiau kiekvienų rūmų pirmininkai būdavo kas metai perrenkami, tačiau dabartinė Prancūzijos Konstitucija nustato, kad Nacionalinės Asamblėjos pirmininkas renkamas visai parlamento kadencijai (5 metams), Senato – kas 3 metus (kai atnaujinama trečdalis Senato). Nacionalinės Asamblėjos pirmininko mandatas nutrūksta atsistatydinus, praradus parlamento nario mandatą arba mirus, Senato pirmininko – atsistatydinus, mirus, arba dėl to, kad Senato pirmininkas laikinai eina Respublikos Prezidento pareigas. Kiekvienų rūmų pirmininkas išrenkamas per pirmą naujai išrinktų parlamento rūmų sesiją. Balsuojama slapta. Taikoma tokia pati sistema kaip Švedijoje – jei nei vienas iš kandidatų į pirmininko postą per du pirmus balsavimus nesurenka absoliučios daugumos, rengiamas trečias turas – parlamento rūmų pirmininku tampa daugiausiai balsų surinkęs kandidatas.

Nacionalinės Asamblėjos pirmininkas laikomas ketvirtuoju pagal svarbą asmeniu valstybėje (po Respublikos Prezidento, Ministro Pirmininko ir Senato pirmininko). Jis pirmininkauja Nacionalinės Asamblėjos posėdžiams, atstovauja Nacionalinei Asamblėjai, sušaukia ir vadovauja Parlamento valdybos posėdžiams,²⁰² *de facto* yra Tarptautinės prancūzakalbių parlamentarų asamblėjos ir Tarptautinės parlamentų sąjungos Prancūzijos grupės prezidentas, pirmininkauja Kongreso (bendriems Nacionalinės Asamblėjos ir Senato) posėdžiams: Prancūzijos Konstitucija numato tris Kongreso sušaukimo atvejus: kai svarstomas Konstitucijos pataisos projektas, Respublikos Prezidentas gali nuspręsti sušaukti Kongreso posėdį;²⁰³ Prezidentas, palaikydamas savo santykius su Parlamentu, skaito savo kreipimąsi per Kongreso posėdį;²⁰⁴ Kongresas taip pat gali būti šaukiamas sprendžiant su Europos Sąjunga susijusius klausimus.²⁰⁵ Nacionalinės Asamblėjos pirmininkas gali būti pavaduojamas vicepirmininko.

Nacionalinės Asamblėjos pirmininkas turi teisę kreiptis į Konstitucinę Tarybą, kai mano, kad priimtas, bet dar nepromulguotas įstatymas prieštarauja Konstitucijai arba abejoja dėl tarptautinės

²⁰² Nacionalinės asamblėjos pirmininkas skelbia Nacionalinės Asamblėjos posėdžius, nusprendžia, kuriems komitetams paskirti nagrinėti įstatymo projektus ar pataisas, turi kompetencijos įvertinti pataisų leistinumą ir priima nuosprendžius, nustato ir tvirtina darbotvarkės pakeitimus, gali pradėti, sustabdyti ir pabaigti sesiją, skelbia su Nacionaline asamblėja susijusius pranešimus, palaiko posėdžio tvarką, nustato pasisakymų trukmę, suteikia teisę pasisakyti, pagal nustatytas procedūras nusprendžia, kokia tvarka bus svarstomi pakeitimai, skelbia balsavimą, kartu su dviem viceprezidentais pasirašo stenogramos tekstą, taip patvirtindamas jo autentiškumą, gali teikti pasiūlymus dėl Nacionalinės Asamblėjos vidaus taisyklių keitimo.

²⁰³ Prancūzijos Konstitucijos 89 str.

²⁰⁴ Prancūzijos Konstitucijos 18 str.

²⁰⁵ Prancūzijos Konstitucijos 88-5 str.

sutarties atitikimo Konstitucijai, arba kai prašo išspręsti ginčą, kilusį tarp Nacionalinės Asamblėjos pirmininko ir Administracijos dėl įstatymų projektų ar pataisų leistinumą. Priešingai nei Švedijos Riksdago pirmininkas, Prancūzijos Nacionalinės Asamblėjos pirmininkas turi teisę pasisakyti debatuose, balsuoti, teikti įstatymų ir įstatymų pataisų projektų pasiūlymus (tačiau retai naudojasi šiomis teisėmis), kai kada tam tikrais klausimais konsultuoja Respublikos Prezidentą (pvz. dėl Parlamento paleidimo), skiria tris Konstitucinės Tarybos teisėjus.

Senato pirmininkas laikomas trečiuoju pagal svarbą asmeniu valstybėje (po Respublikos Prezidento ir Ministro pirmininko), tačiau faktiškai tai yra antras pagal svarbumą valstybės pareigūnas, nes būtent Senato pirmininkas gali laikinai eiti Respublikos Prezidento pareigas. Senato pirmininkas nepirmininkauja Kongreso posėdžiams (tą, kaip minėta, daro Nacionalinės Asamblėjos pirmininkas), atstovauja Senatui tiek nacionaliniu, tiek tarptautiniu lygiu. Senato pirmininką gali pavaduoti vienas iš 6 viceprezidentų. Senato pirmininkas pirmininkauja Senato posėdžiams²⁰⁶ ir vadovauja Vadovų susirinkimams²⁰⁷ kartu su Vyriausybe. Kai nepirmininkauja posėdžiui, gali dalyvauti debatuose, išimtiniais atvejais gali balsuoti, teikia įstatymų arba pataisų projektus, gali raštu ar žodžiu pateikti klausimus, turi teisę kreiptis į Konstitucinę Tarybą (tokiais pačiais pagrindais kaip ir Nacionalinės Asamblėjos pirmininkas), tam tikrais klausimais konsultuoja Respublikos Prezidentą (pvz. dėl Parlamento paleidimo). Senato pirmininkas užtikrina svarbiausių valstybės institucijų tinkamą funkcionavimą: įgyvendindamas Respublikos tęstinumą Senato pirmininkas laikinai eina Respublikos Prezidento pareigas, kai Prezidentas to negali daryti, atsistatydina arba miršta. Laikinai eidamas Respublikos Prezidento pareigas Senato pirmininkas negali paleisti Nacionalinės Asamblėjos ir organizuoti referendumo. Kaip Konstitucijos saugotojas, skiria 3 iš 9 Konstitucinės Tarybos teisėjų.

Tiek Nacionalinės Asamblėjos, tiek Senato pirmininkai yra atitinkamai Nacionalinės Asamblėjos ir Senato valdybos nariai. Nacionalinės Asamblėjos valdyba susideda iš 22 narių: Nacionalinės Asamblėjos pirmininko, 6 pavaduotojų, 3 administratorių, atsakingų už vidaus biudžetą ir 12 sekretorių. Tarybos nariai (kaip ir Nacionalinės Asamblėjos pirmininkas) yra išrenkami per pirmą naujai išrinktos Nacionalinės Asamblėjos posėdį slaptu balsavimu ir kas metai yra perrenkami (išskyrus Pirmininką) per pirmą eilinės sesijos posėdį. Jei per pirmus du balsavimus kandidatai nesurenka absoliučios daugumos, balsuojama trečią kartą – po trečio balsavimo į Nacionalinės asamblėjos valdybą išrenkami daugiausiai balsų surinkę kandidatai.²⁰⁸ Nacionalinės Asamblėjos taryba yra aukščiausias kolegialus parlamento struktūrinis padalinys. Taryba renkasi reguliariai vieną kartą per mėnesį, o esant būtinybei – ir dažniau. Nacionalinės Asamblėjos Taryba turi galią nuspręsti, kaip

²⁰⁶ Įgaliojimai analogiški Nacionalinės Asamblėjos pirmininko turimiems įgaliojimams.

²⁰⁷ Vadovų susirinkimą sudaro Senato pirmininkas, Senato pirmininko pavaduotojai, politinių frakcijų vadovai, komisijų pirmininkai, generaliniai pranešėjai iš Finansų ir socialinių reikalų komisijų, ir Senato Europos reikalų komisijos pirmininkas. Kiekviename vadovų susirinkime dalyvauja Vyriausybės atstovas. Vadovų susirinkimas atlieka panašias funkcijas kaip Lietuvos Seimo Seniūnų sueiga.

²⁰⁸ Nacionalinės Asamblėjos reglamento 10 str.

reguluoti Nacionalinės Asamblėjos svarstymus, kaip pagal galiojančių teisės aktų nustatytą reglamentavimą spręsti Nacionalinės Asamblėjos tvarkos ir organizacinius klausimus.

Senato valdyba yra didesnė nei Nacionalinės Asamblėjos (nors daugiau narių turi Nacionalinė Asamblėja). Senato valdybą sudaro 25 senatoriai: Senato pirmininkas, 8 pavaduotojai, 3 administratoriai, atsakingi už Senato vidaus biudžetą, 14 sekretorių. Valdyba išrenkama per pirmą naujai išrinkto Senato posėdį (kadangi Senatas atnaujinamas kas 3 metus, Senato valdyba taip pat renkama kad 3 metus). Sudarant valdybą laikomasi proporcinio atstovavimo parlamentinėms grupėms principo. Senato valdyba renkama kaip ir Senato pirmininkas – slaptu balsavimu: jei per pirmus du balsavimus kandidatai į Pirmininko pavaduotojus ir administratorius nesurenka absoliučios balsų daugumos, balsuojama trečią kartą – tokiu atveju pavaduotojais ir administratoriais tampa daugiausiai balsų atitinkamoje kategorijoje surinkę Senato nariai. Tuo tarpu sekretoriai yra pasiūlomi po Senato pirmininko, pavaduotojų ir administratorių išrinkimo – remiantis proporcinio atstovavimo sistema. Jei nėra prieštaravimų, Senato pirmininkas patvirtina pasiūlytus kandidatus valdybos sekretoriais.²⁰⁹ Valdyba renkasi Senato pirmininko iniciatyva, nereguliariai. Valdyba tikrina įstatymų leistinumą, pritaria arba nepritaria Pirmininko siūlomai politikai palaikant santykius su užsienio parlamentais, Pirmininkui pasiūlius skiria į postus įvairius pareigūnus.

Prancūzijos Konstitucijoje *expressis verbis* minimos nuolatinės parlamento komisijos.²¹⁰ Konstitucija nustato maksimalų komisijų skaičių – ne daugiau kaip 8 kiekvienuose parlamento rūmuose.²¹¹ Taigi, kitaip nei Lietuvoje ar Švedijoje, įstatymų projektus Prancūzijos parlamente nagrinėja komisijos – dažniausiai tai daro nuolatinės komisijos, tačiau Vyriausybei prašant įstatymo projektui svarstyti gali būti sudaryta ir speciali laikinoji komisija.²¹² Nacionalinėje Asamblėjoje veikia 8 nuolatinės komisijos: Ekonominių reikalų; Finansų; Ilgalaikio vystymo ir teritorijų planavimo; Kultūros ir švietimo reikalų; Nacionalinės gynybos ir ginkluotųjų pajėgų; Socialinių reikalų; Teisės; Užsienio reikalų. Be šių dar nuolat veikia komisija, skirta nagrinėti pareiškimams dėl Prancūzijos Konstitucijos 26 str. aptariamų Parlamento nario idemniteto ir imuniteto klausimų; komisija, skirta tikrinti ir vertinti sąskaitas bei Europos Sąjungos reikalų komisija. Taip pat šiuo metu veikia 4 specialiosios komisijos: specialioji komisija, nagrinėjanti įstatymų projektus, susijusius su bioetikos klausimais; specialioji komisija, nagrinėjanti pasiūlymus įstatymų, stiprinančių nuo smurtinių nusikaltimų nukentėjusių moterų apsaugą, tokių nusikaltimų prevenciją ir baudžiamąsias priemones; specialioji komisija, nagrinėjanti organinių įstatymų projektus, susijusius su audiovizualiniais reikalais ir įstatymų projektus, susijusius su televizija; specialioji komisija, nagrinėjanti įstatymų projektus,

²⁰⁹ Prancūzijos Senato reglamento 1 str., 3¹⁴ str.

²¹⁰ Su kiekvienų rūmų nuolatinėmis komisijomis, priklausomai nuo jų kompetencijos, tariasi Respublikos Prezidentas prieš skirdamas į postus aukštus pareigūnus – Prancūzijos Konstitucijos 13 str., įstatymo projektas svarstomas parlamento komisijose – Prancūzijos Konstitucijos 42 str. 1 d.

²¹¹ Prancūzijos Konstitucijos 43 str. 1 d.

²¹² Prancūzijos Konstitucijos 43 str. 2 d.

susijusius su socialiniu dialogu ir viešųjų paslaugų tęstinumu reguliariojo sausumos transporto srityje. Nuolatinų komisijų narių skaičius – aštuntadalis visos Nacionalinės Asamblėjos narių, kiekvienas deputatas turi priklausyti kuriai nors komisijai. Komisijų nariai paskirstomi pagal proporcinį atstovavimą parlamentinėms grupėms. Nuolatinų komisijų pagrindinės funkcijos yra įstatymų projektų nagrinėjimas ir parlamentinės kontrolės vykdymas. Net ir įkūrus specialiąją komisiją, visi įstatymų projektai ar pasiūlymai yra nagrinėjami vienoje iš nuolatinų komisijų ir vėliau pateikiami svarstyti per Nacionalinės Asamblėjos posėdį. Specialiosios komisijos gali būti įkurtos, kai to prašo Vyriausybė, bet kurios nuolatinės komisijos pirmininkas, parlamento grupės (frakcijos) vadovas arba ne mažiau kaip 15 Nacionalinės Asamblėjos narių. Tyrimo komisijos gali būti įkurtos vieno ar daugiau Nacionalinės Asamblėjos narių, siekiant konkrečiu klausimu surinkti informaciją, kuri vėliau bus perduota Nacionalinei Asamblėjai. Tyrimo komisijos turi plačius įgaliojimus reikalauti reikiamų dokumentų ir kitokios medžiagos.

Prancūzijos Senate veikia 6 nuolatinės komisijos: Užsienio reikalų, gynybos ir ginkluotųjų pajėgų; Socialinių reikalų; Kultūros, švietimo ir komunikacijos reikalų; Ekonomikos, ilgalaikio vystymo ir teritorinio planavimo; Finansų; Konstitucinių įstatymų, įstatymų leidybos, visuotinių rinkimų, reguliavimo ir aukščiausiosios administracijos komisijos. Taip pat, remiantis Konstitucijos 88-4 str., veikia Europos reikalų nuolatinė komisija. Be šių nuolatinų komisijų taip pat veikia specialioji komisija, kuri užsiima sąskaitų tikrinimu ir vidaus auditu. Senato komisijų narių skaičius yra nevienodas – Finansų ir Konstitucinių įstatymų, įstatymų leidybos, visuotinių rinkimų, reguliavimo ir aukščiausiosios administracijos komisijas sudaro po 48 narius, Ekonomikos, ilgalaikio vystymo ir teritorinio planavimo komisiją – 78 nariai, kitas – po 56 narius.²¹³ Komisijos formuojamos proporcinio atstovavimo parlamento (Senato) grupėms principu. Kiekvienas senatorius gali būti tik vienos komisijos nariu (apribojimas netaikomas Europos reikalų komisijai). Senato pirmininkas negali būti jokios komisijos nariu.

Vyriausybės iniciatyva gali būti sudaromos bendros Senato ir Nacionalinės Asamblėjos komisijos (jas sudaro po 7 parlamentarų iš kiekvienų rūmų). Tokios komisijos yra sudaromos tam, kad būtų galima suderinti Nacionalinės Asamblėjos ir Senato pozicijas dėl svarstomo įstatymo projekto, taikant šaudyklės principą. Ši priemonė yra taikoma siekiant išvengti konstitucinės krizės, kai abejį parlamento rūmų nesutaria dėl įstatymo projekto ir laikosi savo pozicijų. Tačiau tokių komisijų funkcionavimą ir veiklą aptarsime vėliau.

Čekijos Konstitucija numato, kad kiekvieni parlamento rūmai išsirenka pirmininką ir jo pavaduotojus²¹⁴. Detaliau kiekvienų rūmų pirmininko rinkimo tvarka yra reglamentuojama atitinkamų

²¹³ Toks Senato komisijų narių skaičius numatomas iki 2011 m. rugsėjo 30 d. Vėliau visų komisijų, išskyrus Ekonomikos, ilgalaikio vystymo ir teritorinio planavimo komisiją, narių skaičius bus padidintas vienu nariu.

²¹⁴ Čekijos Konstitucijos 28 str.: Deputatų rūmai išsirenka ir atšaukia rūmų pirmininką ir jo pavaduotojus. Senatas išsirenka ir atšaukia rūmų pirmininką ir jo pavaduotojus.

rūmų reglamentų. Deputatų rūmų pirmininkas renkamas per pirmą naujai išrinkto parlamento posėdį. Pirmininku gali būti renkami visi Deputatų rūmų nariai, davę parlamentaro priesaiką, išskyrus tuos, kurie yra ir Vyriausybės nariai. Kandidatų, pretenduojančių tapti Deputatų rūmų pirmininku, sąrašas 24 valandos prieš pirmininko rinkimus formaliai turi būti patvirtintas Rinkimų komiteto. Deputatų rūmų pirmininkas išrenkamas, jei už jį balsuoja absoliuti dauguma Deputatų rūmų narių. Jei per pirmą turą nei viena iš kandidatų nesurenka absoliučios balsų daugumos, rengiamas antras turas, kuriame dalyvauja du daugiausiai balsų pirmame ture surinkę kandidatai. Jei ir antrame ture nei vienas iš kandidatų nesurenka absoliučios balsų daugumos, skirtingai nei kitose valstybėse, pirmininko rinkimai kartojami po 10 dienų. Pirmininkas renkamas 4 metų kadencijai, mandatas nutrūksta dėl šių priežasčių: atsistatydinus (jei atsistatydinimą priima Deputatų rūmai), mirus, dėl pirmalaikių Deputatų rūmų rinkimų, negalint eiti pareigų, netekus deputato mandato. Priešingai nei Prancūzijoje, Čekijos Deputatų rūmų pirmininkas kartu su Ministru pirmininku gali laikinai eiti valstybės vadovo (t.y. prezidento) pareigas.²¹⁵ Be kita ko, Deputatų rūmų pirmininko ypatingą svarbą parodo ir tai, kad būtent Deputatų rūmų pirmininkas priima išrinkto Čekijos prezidento priesaiką²¹⁶ ir priima jo atsistatydinimą.²¹⁷ Tokie įgaliojimai rodo ne tik Deputatų rūmų pirmininko išskirtinumą, bet ir pačių Deputatų rūmų svarbą bei ypač gerai atskleidžia tai, kad Čekijos Respublikos valdymo forma yra parlamentinė respublika. Be šių išskirtinių pareigų, Deputatų rūmų pirmininkas atstovauja Deputatų rūmams tarptautiniuose santykiuose, teikia Prezidentui tvirtinti Ministro Pirmininko kandidatūrą, priima Aukščiausiojo audito tarnybos narių priesaikas, perduoda visus įstatymų projektus ir visų tarptautinių sutarčių projektus Senatui po to, kai šie projektai yra priimti arba ratifikuoti Deputatų rūmuose; perduoda priimtus įstatymus pasirašyti Prezidentui ir Ministrui Pirmininkui; pasirašo Deputatų rūmų priimtas deklaracijas, teisės aktus ir kitus dokumentus.²¹⁸ Taip pat Deputatų rūmų pirmininkas kviečia naują deputatą, atsiradus vakansijai ir išleidžia patvirtinimą, kad šis asmuo tapo deputatu, tvirtina leidimą sulaikyti deputatą, užtikta darantį nusikaltimą ar tuoj po to, pirmininkauja posėdžiams ir turi kitus tradicinius parlamento (rūmų) vadovo įgaliojimus. Deputatų rūmų pirmininkas sušaukia jungtinius Deputatų rūmų ir Senato posėdžius (Kongreso posėdžius) bei jiems pirmininkauja. Turi teisę dalyvauti debatuose, balsuoti, siūlyti įstatymų ar pataisų projektus.

Atitinkamai Senato pirmininko rinkimų tvarką, jo funkcijas ir įgaliojimus nustato Senato reglamentas. Senato pirmininku (ar pirmininko pavaduotoju) negali būti renkami senatoriai, esantys Vyriausybės nariais. Senato pirmininkas išrenkamas per pirmąjį naujai išrinkto Senato posėdį.²¹⁹

²¹⁵ Čekijos Respublikos Konstitucijos 66 str. numato, kokias valstybės vadovo funkcijas laikinai perima ministras pirmininkas, kokias – Deputatų rūmų pirmininkas. Senato pirmininkas gali laikinai perimti valstybės vadovo funkcijas (tas, kurias laikinai tokiu atveju perima Deputatų rūmų pirmininkas), jei tuo metu Deputatų rūmai yra paleisti.

²¹⁶ Čekijos Respublikos Konstitucijos 59 str.

²¹⁷ Čekijos Respublikos Konstitucijos 61 str.

²¹⁸ Čekijos Respublikos Deputatų rūmų reglamento 29 str. 1 d.

²¹⁹ Kadangi Čekijos Senatas yra atnaujinamas kas 2 metai, Senato pirmininkas taip pat renkamas kas dveji metai.

Senato pirmininkas atstovauja Senatui, pirmininkauja Senato posėdžiams, pasirašo Senato priimtus teisės aktus ir rezoliucijas ir įgyvendina kitus Čekijos Respublikos reglamento 33 str. įtvirtintus įgaliojimus.²²⁰

Nei Konstitucija, nei Deputatų rūmų reglamentas nenustato Deputatų rūmų pirmininko pavaduotojų skaičiaus. Tai padaro patys deputatai, išrinkę pirmininką.²²¹ Šiuo metu Deputatų rūmai turi 3 pirmininko pavaduotojus. Pirmininko pavaduotojai veikia pirmininko naudai pagal jo nurodymus arba specialų teisinį reguliavimą, pavaduodami Deputatų rūmų pirmininką, pavaduotojai perima visas jo teises ir pareigas. Čekijos Deputatų rūmuose nėra Valdybos, tačiau jos atitikmeniu gali būti laikomas Organizacinis komitetas – jį sudaro Deputatų rūmų pirmininkas, pirmininko pavaduotojai, tačiau skirtingai nei kituose parlamentuose – dar ir kiti deputatai. Deputatų rūmų pirmininkas yra šio komiteto pirmininkas *ex officio*, pirmininko pavaduotojai užima komiteto pirmininko pavaduotojų postus, tačiau dar yra išrenkami 2 papildomi pirmininko pavaduotojai. Organizacinio komiteto funkcijos atitinka kituose parlamentuose veikiančios parlamento valdybos funkcijas.

Analogiškai Senato pirmininko pavaduotojų skaičius nėra griežtai nustatytas – tą nusprendžia senatoriai po Senato pirmininko rinkimų. Šiuo metu Čekijos Senate yra 5 pirmininko pavaduotojai. Kaip ir Deputatų rūmai, Čekijos Senatas neturi valdybos, jos funkcijas atlieka Dienotvarkės ir procedūrų (organizacinis) komitetas. Komitetą sudaro Senato pirmininkas, jo pavaduotojai ir kiti Senato nariai, proporcingai atstovaujantys parlamentinėms grupėms. Šis komitetas organizuoja ir koordinuoja Senato ir jo struktūrinių padalinių darbą.

Be Organizacinio komiteto Čekijos Deputatų rūmuose dar veikia 16 komitetų.²²² Deputatų rūmų reglamentas imperatyviai nurodo, jog Deputatų rūmuose turi veikti Mandato ir imuniteto komitetas, Peticijų komitetas, Biudžeto komitetas, Biudžetinės kontrolės komitetas, Organizacinis komitetas, Rinkimų komitetas, Europos reikalų komitetas. Dėl kitų komitetų steigimo nusprendžia patys deputatai²²³. Deputatai gali būti vieno komiteto nariai, išskyrus deputatus, priklausančius Mandato ir imuniteto, Peticijų ir Organizaciniam komitetams – jie gali būti dviejų komitetų nariai. Deputatų rūmų pirmininkas ir pirmininko pavaduotojai gali būti tik Organizacinio komiteto nariais. Kiekvienas deputatas gali vadovauti tik vienam komitetui. Komitetai (išskyrus Organizacinį komitetą) sudaromi pagal deputatų proporcinį atstovavimą parlamento grupėms. Komitetų narių skaičius yra nevienodas.

Deputatų rūmuose gali būti įsteigtos nuolatinės ar laikinosios komisijos, sudarytos iš deputatų ar kitų asmenų – tokių komisijų primininku renkamas Deputatų rūmų narys. Į komisijų sudėtį negali

²²⁰ Kaip išskirtinė funkcija paminėtina tai, kad Čekijos Respublikos Senato pirmininkas tvirtina leidimą traukti baudžiamojon atsakomybėn Konstitucinio teismo teisėją, užtikta darantį nusikaltimą ar tuoj po to.

²²¹ Čekijos Respublikos Deputatų rūmų reglamento 26 str.

²²² Aplinkos; Biudžetinės kontrolės; Biudžeto; Ekonomikos reikalų; Europos reikalų; Gynybos ir saugumo; Konstitucijos ir teisės reikalų; Mokslo, švietimo, kultūros, jaunimo ir sporto; Peticijų; Socialinės politikos; Sveikatos priežiūros; Užsienio reikalų; Viešojo administravimo ir regioninės plėtros; Žemės ūkio; bei Rinkimų ir Mandato ir imuniteto komitetai.

²²³ Čekijos Respublikos Deputatų rūmų reglamento 32 str.

patekti Deputatų rūmų narys, kuris tuo pačiu metu yra ir Vyriausybės narys.²²⁴ Šiuo metu Čekijos Deputatų rūmuose veikia šios nuolatinės komisijos: Šeimos klausimų ir lygių galimybių komisija; Telekomunikacinių įrašų, asmenų ir objektų persekiojimo ir stebėjimo, elektroninių komunikacijų trukdymo ir Čekijos policijos inspekcijos veiksmų priežiūros komisija; Karinės žvalgybos darbo priežiūros komisija; Nacionalinės saugumo tarnybos darbo priežiūros komisija; Deputatų rūmų tarnybos darbo komisija. Be šių, dar veikia Deputatų rūmų rinkiminė komisija. Komisijos sudaromos pagal tokius pačius principus ir taisykles, kaip ir Deputatų rūmų komitetai.

Be to, ne mažiau kaip vieno penktadalio Deputatų rūmų narių prašymu, gali būti sudaromos laikinosios tyrimo komisijos, aktualiems klausimams spręsti, kai tai susiję su viešuoju interesu. Tyrimo komisijos sudaromos tik iš Deputatų rūmų narių, deputatai, tuo pačiu metu esantys ir Vyriausybės nariais, negali būti tyrimo komisijų nariais. Tyrimo komisijos įkuriamos Deputatų rūmų nutarimu, taip pat nustatoma ir komisijos veikimo terminas.²²⁵

Čekijos Senato reglamentas imperatyviai nurodo tik du komitetus: Organizacinį ir Mandato ir imuniteto komitetus. Dėl kitų komitetų steigimo ir būtinumo sprendžia patys senatoriai.²²⁶ Šiuo metu be jau minėtų Organizacinio bei Mandato ir imuniteto komitetų Čekijos Senate veikia dar 8 komitetai.²²⁷ Kiekvienas senatorius turi būti kurio nors vieno komiteto narys. Išimtyt daromos tiems senatoriams, kurie yra Organizacinio komiteto arba Mandato ir imuniteto komiteto nariai. Senatorius gali būti renkamas tik vieno komiteto pirmininku. Senato pirmininkas ir pirmininko pavaduotojai gali būti tik Organizacinio komiteto nariais. Komitetai (išskyrus Organizacinį komitetą) sudaromi pagal proporcinio atstovavimo parlamento grupėms sistemą. Komitetai yra atskaitingi Senatui už savo veiklą.²²⁸

Specialiems klausimams spręsti, gali būti sukurtos laikinosios arba nuolatinės Senato komisijos. Komisijos gali būti sudarytos iš Senato narių ir iš kitų kompetentingų asmenų. Komisijos gali būti steigiamos tik tada, kai iškilusi problema apima ne vieno Senato komiteto ar komisijos jurisdikciją, arba kai nei vienas iš Senato struktūrinių vienetų nėra kompetentingas spręsti probleminio klausimo. Komisijos pirmininku gali būti renkamas tik Senato narys. Komisija teikia savo veiklos ataskaitą Senatui.²²⁹ Šiuo metu Čekijos Senate veikia šios nuolatinės komisijos: Čekijos Respublikos Konstitucijos ir parlamento procedūrų komisija, Kaimo plėtros komisija, Privačios nuosavybės komisija, Senato kanceliarijos veiklos komisija, Tėvynainių, gyvenančių užsienyje, reikalų komisija, Žiniasklaidos komisija, bei Rinkimų komisija.

²²⁴ Čekijos Respublikos Deputatų rūmų reglamento 47 str.

²²⁵ Čekijos Respublikos Deputatų rūmų reglamento 48 str.

²²⁶ Čekijos Respublikos Senato reglamento 36 str.

²²⁷ Europos Sąjungos reikalų; Nacionalinės ekonomikos, žemės ūkio ir transporto; Sveikatos ir socialinės politikos; Švietimo, mokslo, kultūros, žmogaus teisių ir peticijų; Teisės ir konstitucinių reikalų; Užsienio reikalų, gynybos ir saugumo; Viešojo administravimo, regioninės plėtros ir aplinkos; komitetai.

²²⁸ Čekijos Respublikos Senato reglamento 36 str.

²²⁹ Čekijos Respublikos Senato reglamento 43 str.

Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinis įstatymas nustato, kad Bundestagas renka savo pirmininką ir jo pavaduotojus. Vokietijos Bundestago pirmininkas renkamas slaptu visų Bundestago narių balsavimu per pirmąjį naujai išrinkto Bundestago posėdį, 4 metų kadencijai. Nors formaliai kiekvienas Bundestago narys turi teisę būti renkamas Bundestago pirmininku, tradiciškai Bundestago pirmininku išrenkamas didžiausios parlamentinės grupės atstovas – laikantis šios tradicijos, kitų parlamentinių grupių nariai taip pat balsuoja už šį kandidatą. Jei per pirmą balsavimą nei vienas iš kandidatų nesurenka absoliučios daugumos balsų, rengiamas antras turas, kuriame gali dalyvauti nauji kandidatai. Jei ir per antrą balsavimą nei vienas kandidatas nesurenka absoliučios balsų daugumos, rengiamas trečias turas, į kurį patenka du daugiausiai balsų antrame ture surinkę kandidatai. Bundestago pirmininku tampa daugiau balsų surinkęs kandidatas. Jei balsai trečiajame ture pasiskirsto po lygiai, traukiami burtai. Bundestago pirmininko posto netenkama dėl šių priežasčių: mirus, praradus Bundestago nario mandatą, atsistatydinus arba dėl pirmalaikių Bundestago rinkimų.

Bundestago pirmininkas laikomas antruoju pagal svarbą valstybės pareigūnu – šios pareigos laikomos žemesnėmis nei Federacijos Prezidento, bet aukštesnėmis nei Federalinio Kanclerio ir Bundesrato pirmininko.²³⁰ Bundestago pirmininkas pirmininkauja bendriems Bundestago ir Bundesrato posėdžiams (kai prisiekia Vokietijos Federacinės Respublikos Prezidentas). Tačiau Bundesrato, o ne Bundestago pirmininkas laikinai eina Federacinės Respublikos prezidento pareigas, kai prezidentas negali to daryti,²³¹ tad tokios Bundestago pirmininko pareigos ir jų traktavimas panašesnis į Prancūzijos Nacionalinės Asamblėjos pirmininko, nei į Čekijos Deputatų rūmų vadovo statusą.

Bundestago pirmininkas atstovauja ne tik Bundestagui, bet ir Vokietijos įstatymų leidžiamajai valdžiai. Bundestago pirmininko pareigos išdėstytos Procedūrų taisyklėse: Bundestago pirmininkas atstovauja Bundestagui ir vadovauja jo veiklai. Jis turi puoselėti Bundestago autoritetą ir teises, taip pat Bundestago darbą, sąžiningai ir nešališkai vadovauti debatams ir palaiko tvarką Bundestago. Bundestago pirmininkas gali dalyvauti bet kurio komiteto posėdyje, be teisės balsuoti.²³² Kaip ir kitų parlamento vadovų, pagrindinė ir geriausiai žinoma Bundestago pirmininko pareiga yra vadovauti parlamento posėdžiams. Tačiau Bundestago pirmininko pareigos neapsiriboja vien vadovavimu posėdžiams – kaip reprezentuojantis Bundestago asmuo, jis veikia kaip Bundestago ambasadorius viešojoje erdvėje. Jis yra kviečiamas į valstybinius priėmimus, sako kalbas svarbiomis politinėmis ar visuomeninėmis progomis, palaiko Bundestago autoritetą ir gina Bundestago narių teises. Be to,

²³⁰ Pagal kitus šaltinius – antras pagal svarbą yra Bundesrato pirmininkas. Vyriausybės protokoluose Bundesrato pirmininkas įvardijamas antruoju pagal svarbą pareigūnu po federalinio prezidento, būtent dėlto, kad Bundesrato pirmininkas laikinai eina prezidento pareigas, šiam negalint to daryti. Tačiau nėra jokio kito oficialaus dokumento, kuriame Vokietijos Federacinės Respublikos pareigūnai būtų „grupuojami“ pagal svarbą. Vokietijos Bundestago ir Bundesrato pirmininkai tam tikrais atvejais turi skirtingus įgaliojimus.

²³¹ Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinio įstatymo 57 str.

²³² Vokietijos Federacinės Respublikos Bundestago Procedūrų taisyklių 7 str. 1 d.

Bundestago pirmininkas yra Bundestago administracijos vadovas, jis yra aukščiausias maždaug 2 500 darbuotojų personalo viršininkas, jo pareiga užtikrinti saugumą, jam priklauso nuosavybės teisė į Bundestago rūmų pastatą, jo dalis bei žemė, priklausančią Bundestagui. Bundestago pirmininkas gali dalyvauti debatuose ir balsuoti, tačiau tą gali daryti nepirmininkaudamas posėdžiui. Taip pat Bundestago pirmininkas yra atsakingas už ryšius su užsienio parlamentais, su Bundestago pritarimu skiria Bundestago kanclerį. Bundestago pirmininkas turi teisę dalyvauti debatuose, gali teikti įstatymų projektus ar pataisų projektus.

Vokietijos Pagrindinis įstatymas nustato, kad Bundesrato pirmininkas renkamas vieneriems metams²³³. Kaip minėta, būtent Bundesrato pirmininkas laikinai eina Vokietijos Federacinės Respublikos prezidento pareigas šiam negalint to daryti. Bundesrato Procedūrų taisyklės nustato, kad Bundesratas be svarstymo išsirenka pirmininką ir du pirmininko pavaduotojus.²³⁴ Tačiau Bundesrato pirmininko rinkimų tvarka yra išskirtinė tuo, kad kiekvienais metais pirmininku išrenkamas vis kitos žemės atstovas. Per 16 metų visų žemių atstovai vienus metus eina Bundesrato pirmininko pareigas. Eilės tvarka nustatoma pagal žemės populiacijos dydį.²³⁵ Tokia sistema užtikrina visų žemių (federacinių vienetų) lygiateisiškumą, Bundesrato pirmininkas tokiu atveju nėra priklausomas nuo kintančios valdančiosios daugumos ar politinių partijų susitarimų.

Kiti Bundestago valdybos (prezidiumo) nariai renkami išrinkus pirmininką. Nuo 1994 m. Procedūrų taisyklės nustato, kad kiekviena Bundestago grupė (frakcija) siūlo po vieną kandidatą į pirmininko pavaduotojo postą. Šiuo metu Bundestage yra 5 pirmininko pavaduotojai. Kaip ir pirmininkas jie yra renkami visai kadencijai. Kartu su Bundestago pirminiu jie sudaro Bundestago valdybą (prezidiumą). Taip pat jie yra Seniūnų tarybos nariai. Prezidiumas renkasi reguliariai kartą per savaitę, tam, kad apsvarstytų vadovavimo Bundestagui klausimus.

Kaip ir Bundesrato pirmininkas, Bundesrato pirmininko pavaduotojai renkami vieneriems metams. Išrenkami 2 pirmininko pavaduotojai²³⁶. Bundesrato pirmininkas ir pirmininko pavaduotojai sudaro Bundesrato valdybą (prezidiumą). Valdyba (prezidiumas) po debatų su nuolatine patariamąja taryba, kurią sudaro 16 Bundesrato narių, ruošia Bundesrato biudžeto projektą. Prezidiumo posėdžiams pirmininkauja Bundesrato pirmininkas.

Bundestago procedūrų taisyklės nustato, kad Bundestagas gali įsteigti nuolatinius komitetus, skirtus svarstyti įstatymų projektus ir specialius komitetus, skirtus svarstyti specialioms klausimams.²³⁷ Kai kurių komitetų įsteigimą tiesiogiai ar netiesiogiai nurodo Vokietijos Pagrindinis įstatymas.²³⁸

²³³ Nuo lapkričio 1 d. iki spalio 31 d.

²³⁴ Vokietijos Federacinės Respublikos Bundesrato Procedūrų taisyklių 5 str. 1 d.

²³⁵ Toks susitarimas priimtas dar 1950 m.

²³⁶ Vokietijos Federacinės Respublikos Bundesrato Procedūrų taisyklių 5 str.

²³⁷ Vokietijos Federacinės Respublikos Bundestago Procedūrų taisyklių 54 str. 1 d.

²³⁸ Vokietijos Pagrindinio įstatymo 44 str. – Tyrimo komitetas, 41 str. – Rinkimų rezultatų peržiūrėjimo komitetas, 45 str. – Europos reikalų komitetas, 45a – Užsienio reikalų ir gynybos komitetas, 45c – Peticijų komitetas, 95 str. 2 d. – Teisėjų atrankos komitetas, 94 str. 1 d. – Delegatų komitetas, 77 str. – Tarpininkavimo komitetas.

Kiekvienas Bundestago narys turi priklausyti kuriam nors Bundestago komitetui. Kiekvienas komitetas išsirenka savo pirmininką ir pirmininko pavaduotojus su Seniūnų tarybos pritarimu. Komitetai sudaromi visai Bundestago kadencijai. Komitetų narių skaičius nėra nustatytas – jis priklauso nuo to, kiek komitetų veikia Bundestage.²³⁹ Šešioliktosios kadencijos Bundestago komiteto narių skaičius svyruoja nuo 13 iki 41 nario, vietų skaičius paskirstomas pagal proporcinę politinių partijų (frakcijų) atstovavimo sistemą. Šiuo metu Bundestage veikia 22 nuolatiniai komitetai.²⁴⁰ Taikinimo komitetas yra sudaromas iš 16 Bundestago ir 16 Bundesrato narių, šis komitetas yra grandis, jungianti Bundestagą ir Bundesratą. Šio komiteto paskirtis – pasiekti abiejų rūmų konsensumą, kai Bundestago priimti teisės aktai nesulaukia daugumos palaikymo Bundesrate. Jungtinis komitetas susideda iš 48 narių: iš jų – du trečdalius sudaro Bundestago nariai, likusį trečdalį – Bundesrato nariai. Jungtinis komitetas yra pasiruošęs veikti kaip „atsarginis parlamentas“, jei paskelbus karo padėtį tikrasis parlamentas negalėtų susirinkti. Bundestagas gali, o jei to prašo ne mažiau kaip ketvirtadalis Bundestago narių – privalo steigti Tyrimo komitetą (komisiją), skirtą tirti blogo valdymo, blogo administravimo ar galimus politikų padarytus nusižengimus. Nuolatiniai komitetai gali steigti pakomitečius, skirtus nagrinėti tam tikrus specialius klausimus.

Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindiniame įstatyme minimi ir Bundesrato komitetai.²⁴¹ Bundesrato Procedūrų taisyklės nustato, kad Bundesratas turi suformuoti nuolatinius komitetus. Taip pat gali būti steigiami papildomi komitetai specialioms klausimams spręsti.²⁴² Bundesrato komitetai formuojami kiek kitokia tvarka – kiekviename komitete turi būti po vieną kiekvienos Vokietijos žemės atstovą. Tokia komitetų formavimo tvarka ne tik užtikrina demokratišką visų žemių atstovų pasiskirstymą, bet reiškia ir tai, jog balsavimas komitetuose skirsis nuo balsavimo Bundesrate. Bundesrato komitetų pirmininkus renka Bundesratas vieneriems metams, prieš tai išklauses komitetų nuomonę. Komiteto pirmininko pavaduotojus išrenka patys komiteto nariai. Bundesrate šiuo metu veikia 16 nuolatinių komitetų.²⁴³ Taip pat Bundestage veikia Europos rūmai, sprendžiantys su Europos Sąjunga susijusius klausimus – šių rūmų įsteigimą numato Vokietijos Pagrindinis įstatymas.²⁴⁴ Šie rūmai išsiskiria tuo, kad tam tikrais atvejais, susijusiais su Europos Sąjungos reikalais, sprendimus

²³⁹ Pirmajame, 1949 m. išrinktame Bundestage veikė net 40 nuolatinių komitetų, tačiau šeštajame – tik 17.

²⁴⁰ Aplinkos, gamtos išsaugojimo ir branduolinio saugumo; Biudžeto; Darbo ir socialinių reikalų; Ekonomikos ir technologijų; Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros; Europos reikalų; Finansų; Gynybos; Kultūros ir žiniasklaidos reikalų; Maisto, žemės ūkio ir vartotojų apsaugos; Peticijų; Rinkimų rezultatų peržiūrėjimo; Sporto; Sveikatos; Šeimos, pagyvenusių žmonių, moterų ir jaunimo; Švietimo, mokslinių tyrimų ir technologijų vertinimo; Tarptautinių reikalų; Teisės reikalų; Transporto, pastatų ir miestų reikalų; Turizmo; Užsienio reikalų; Žmogaus teisių ir humanitarinės pagalbos. Taip pat Bundestage veikia specialūs komitetai (komisijos), kurie skiriasi nuo anksčiau išvardytų – tai Tarpininkavimo komitetas, Jungtinis komitetas ir Tyrimo komitetas.

²⁴¹ Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinio įstatymo 52 str. 4 d. ir 53 str.

²⁴² Vokietijos Federacinės Respublikos Bundesrato Procedūrų taisyklių 11 str. 1 d.

²⁴³ Aplinkos, gamtos išsaugojimo ir branduolinio saugumo; Darbo ir socialinės politikos; Ekonomikos reikalų; Europos Sąjungos reikalų; Finansų; Gynybos; Kultūros; Miestų plėtros, urbanistikos ir regionų planavimo; Moterų ir jaunimo; Sveikatos; Šeimos ir pagyvenusių žmonių; Tarptautinių reikalų; Teisės reikalų; Transporto; Užsienio reikalų; Žemės ūkio politikos ir vartotojų apsaugos.

²⁴⁴ Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinio įstatymo 52 str.

priima jie, o ne į plenarinį posėdį susirinkę Bundesrato nariai. Į Europos rūmus kiekviena žemė deleguoja po vieną kandidatą.

Jungtinių Amerikos Valstijų konstitucija imperatyviai nurodo, kad Atstovų rūmai išsirenka savo pirmininką.²⁴⁵ JAV Atstovų rūmų pirmininkas renkamas 2 metų kadencijai. Reikalaujama absoliučios daugumos – jei per pirmą turą nei vienas kandidatas jos nesurenka, rengiami papildomi balsavimai, kuriuose savo kandidatūras į pirmininko postą gali iškelti kiti nariai. Amerikos Valstijos išsiskiria neįprasta Atstovų rūmų pirmininko rinkimo tvarka – pirmininkas išrenkamas po to, kai patvirtinamas mandatų galiojimas, bet dar neprisiekus naujai išrinktų Atstovų rūmų nariams. Taip yra todėl, kad naujai išrinktų Atstovų rūmų nariai prisiekia rūmų pirmininkui. Pirmininko įgaliojimai baigiasi jam atsistatydinus arba mirus. Atstovų rūmų pirmininkui priskiriamos trys pagrindiniai vaidmenys: jis reprezentuoja savo apygardą, yra savo partijos lyderis ir Atstovų rūmų vadovas. Formaliai pirmininku gali būti renkamas bet kuris Atstovų rūmų narys, tačiau praktiškai tai yra partijos, laimėjusios Atstovų rūmų rinkimus, lyderis. Dėl kitokio valdžių padalijimo principo įgyvendinimo modelio, Atstovų rūmai nedalyvauja formuojant JAV vyriausybę. JAV Atstovų rūmų pirmininkas pagal rangą yra trečias valstybės pareigūnas – jie gali laikinai eiti valstybės vadovo pareigas, jei to negali daryti Jungtinių Amerikos Valstijų Prezidentas ir Viceprezidentas (t.y. – Senato pirmininkas). Tačiau, skirtingai nei kituose jau aptartuose parlamentuose, Atstovų rūmų pirmininkas neturi išimtinės teisės pirmininkauti bendriems Atstovų rūmų ir Senato posėdžiams – Kongresui vadovauja abiejų rūmų pirmininkai. Atstovų rūmų pirmininkas yra *ex officio* kai kurių patariamųjų institucijų narys ir kai kurių komitetų narys (pvz., Atstovų rūmų Žvalgybos komiteto narys). Pirmininkui negalint eiti pareigų, jį pavaduoja jo paskirtas Atstovų rūmų narys, arba, jei tokio nėra, – pirmas Atstovų rūmų pirmininko po rinkimų sudarytame sąraše esantis Atstovų rūmų narys. Atstovų rūmų pirmininkas skelbia Atstovų rūmų posėdžių pradžią, pabaigą, pertrauką, skelbia pranešimus, susijusius su Atstovų rūmais, sudaro norinčių pasisakyti sąrašą, suteikia pasisakymo teisę ir gali ją atšaukti (su Valdymo komiteto pritarimu), skelbti balsavimus, nusprendžia kokia forma jie turi vykti, prižiūri balsavimo procedūrą, gali panaikinti balsus, jei buvo pažeista balsavimo procedūra, tikrina kvorumą, patvirtina priimtų teisės aktų tekstus ir debatų įrašus, interpretuoja taisykles, kitus teisės aktus bei precedentes, susijusius su Atstovų rūmais, turi diskrecijos teisę įtraukti į dienotvarkę iš anksto nenumatytus klausimus; tam tikrais numatytais atvejais tikrina įstatymų projektų ar pataisų projektų leistinumą, paskirsto įstatymų projektus komitetams; Atstovų rūmams prašant steigia komitetus, tvirtina jų pirmininkus. Atstovų rūmų pirmininkas yra atsakingas už ryšius su užsienio parlamentais, taip pat už Atstovų rūmų saugumą. Atstovų rūmų pirmininkas gali dalyvauti debatuose, taip pat turi teisę balsuoti (tačiau pirmininkas balsuoja tada, kai jo balsas yra lemiamas arba kai balsuojama slapta), teikia įstatymų ar

²⁴⁵ Jungtinių Amerikos Valstijų konstitucijos I str. 2 sk. 5 d.

pataisų projektus. Pasitaręs su Atstovų rūmų mažumos lyderiu, gali skirti atlikti narkotikų testą atitinkamiems Atstovų rūmų nariams.

Pagal JAV konstitucijos I str. 3 skyrių Senato pirmininkas yra Jungtinių Amerikos Valstijų viceprezidentas. Viceprezidentu tampa asmuo, per rinkimus gavęs daugiausiai balsų po kandidato, išrinkto Jungtinių Amerikos Valstijų prezidentu.²⁴⁶ Prezidentą (ir viceprezidentą) renka kiekvienos valstijos rinkikų kolegija. Viceprezidentas renkamas ir Senatui vadovauja 4 metus – tiek, kiek trunka ir Prezidento kadencija. Senato pirmininku (Viceprezidentu) gali tapti ne jaunesnis nei 35 metų amžiaus Jungtinių Amerikos Valstijų pilietis pagal *jus soli* principą, gyvenantis Jungtinėse Amerikos Valstijose ne mažiau kaip 14 metų. Rinkimų rezultatus formaliai turi patvirtinti Kongresas. Senato pirmininko posto netenkama atsistatydinus, mirus, arba jei viceprezidentas yra pašalinamas iš pareigų apkaltos proceso tvarka dėl išdavystės, kyšininkavimo, sunkaus nusikaltimo.

Senato pirmininkas (viceprezidentas) yra antras pagal rangą valstybės pareigūnas po Jungtinių Amerikos Valstijų prezidento ir laikinai eina valstybės vadovo pareigas, jei prezidentas negali to daryti. Kartu su Atstovų rūmų pirmininku vadovauja Kongreso posėdžiams. Senato pirmininkas (viceprezidentas) yra ir JAV vyriausybės narys. Senato pirmininkui negalint eiti pareigų arba jam einant Valstybės vadovo pareigas, Senatas išrenka vieną senatorių laikinai pavaduoti pirmininką – dažniausiai tai būna Senato daugumos vyriausiasis narys.

Senato pirmininkas tikrina įstatymų ir pataisų projektų leidžiamumą, skelbia Senato posėdžių pradžią, pabaigą, pertrauką; skelbia balsavimus, nusprendžia, kokia forma jie vyks, prižiūri balsavimo procedūrą, gali anuliuoti balsus, jei procedūra buvo pažeista, tikrina kvorumą, tvirtina priimto teisės akto ir debatų įrašų autentiškumą, interpretuoja taisyklių ir kitų teisės aktų nustatytą reguliavimą, susijusį su Senatu. Senato pirmininkas atsakingas už Senato saugumą. Skirtingai nei kitų nagrinėtų valstybių parlamento rūmų pirmininkų, JAV Senato pirmininkas priima, skiria ir atleidžia tik jam dirbantį personalą. Senato pirmininkas gali balsuoti tik tada, jei Senato narių balsai pasiskirsto po lygiai.²⁴⁷ Šiuo metu susiklostė tradicija, kad Senato pirmininkas (viceprezidentas) Senato posėdžiams pirmininkauja retai – iškilmingomis progomis arba kai yra galimas tolygus balsų pasiskirstymas. Dažniau viceprezidentas dalyvauja vyriausybės veikloje – tai rodo, kad ši pareigybė ilgainiui įgavo daugiau vykdomosios valdžios institucijos bruožų.

Nei Atstovų rūmai, nei Senatas nerenka pirmininko pavaduotojų, kaip tai daroma kituose parlamentuose. Valdyba būtų galima pavadinti rūmų pirmininką, laikinąjį rūmų pirmininką, daugumos lyderį, daugumos lyderio pavaduotoją, mažumos lyderį ir mažumos lyderio pavaduotoją (analogiškai abejuose rūmuose). Kai kurias valdybai įprastas funkcijas atlieka kiti struktūriniai padaliniai.

²⁴⁶ Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucijos II str. , 1 sk. 3 d.

²⁴⁷ Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucijos I str. 3 sk. 4 d.

JAV konstitucija nenumatė komitetų steigimo, tačiau dabar jie yra labai svarbūs parlamento struktūriniai padaliniai. Šiuo metu Atstovų rūmuose veikia 20 nuolatinų komitetų.²⁴⁸ Taip pat veikia specialusis Energetinės nepriklausomybės ir pasaulinio atšilimo komitetas. Atstovų rūmų komitetai sudaromi ne vėliau kaip per septynias kalendorines dienas rūmų darbo pradžios. Kai kurių komitetų (Biudžeto, Valstybinio valdymo standartų) nariams numatomi specialūs reikalavimai, tad jų neatitinkantys Atstovų rūmų nariai negali būti renkami į tuos komitetus. Atstovų rūmų komitetų narių skaičius skiriasi. Komitetai sudaromi pagal proporcinę atstovavimo sistemą, tačiau kadangi Jungtinėse Amerikos valstijose dominuoja dvi partijos – respublikonai ir demokratai – Atstovų rūmų struktūriniai padaliniai proporcingai formuojami iš valdančiosios daugumos ir mažumos atstovų.

Be šių veikia trys jungtiniai (Kongreso) komitetai: Ekonomikos komitetas, Kongreso Inauguracinių ceremonijų komitetas ir Mokesčių komitetas. Ekonomikos komitetą sudaro 20 narių – po 10 iš abiejų rūmų. Inauguracinių ceremonijų komiteto narius paskiria atitinkamai Viceprezidentas ir Atstovų rūmų pirmininkas. Paprastai šį komitetą sudaro Senato daugumos lyderis, Senato Vidaus tvarkos ir administravimo komiteto pirmininkas ir jo pavaduotojai, Atstovų rūmų pirmininkas, Atstovų rūmų daugumos ir mažumos lyderiai. Mokesčių komitetą sudaro penki Senato nariai iš Finansų komiteto (trys iš valdančiosios daugumos, du iš opozicijos) ir penki Atstovų rūmų nariai iš Kelių ir lėšų komiteto (taip pat – trys iš valdančiosios daugumos, du – iš opozicijos). Pirmininkauja pakaitomis Senato Finansų komiteto pirmininkas ir Atstovų rūmų kelių ir lėšų komiteto pirmininkas.

Dar du jungtiniai komitetai – Spaudos ir Kongreso bibliotekos. Jungtinį spaudos komitetą sudaro po penkis²⁴⁹ Senato ir Atstovų rūmų narius. Jungtinio spaudos komiteto pirmininkas ir vicepirmininkas (vienas – Senato narys, kitas – Atstovų rūmų narys) vadovauja komitetui paeiliui – rotacija vyksta kas 2 metai. Pagrindinis šio komiteto tikslas – prižiūrėti Vyriausybės spaudos biuro funkcijas ir pagrindines federalinės vyriausybės spaudos procedūras. Jungtinis Kongreso bibliotekos komitetas formuojamas taip pat kaip ir Jungtinis spaudos komitetas. Šis komitetas rūpinasi Kongreso bibliotekos, nacionalinės ir seniausios JAV bibliotekos, reikalais ir administravimu.

Senato nuolatiniai komitetai ir jų pirmininkai bei kiti nariai patvirtinami Senatui priėmus rezoliuciją.²⁵⁰ Kiti komitetai ir jų pirmininkai, jei nėra nustatyta kitaip, tvirtinami tokia pačia tvarka. Senatoriai gali būti ne vieno komiteto nariais. Senato taisyklės nustato, kad kiekviename Senate turi veikti 17 nuolatinų komitetų, patvirtinamų naujai išrinktam Senatui pradėjus dirbti.²⁵¹ Komitetų narių

²⁴⁸ Asignavimų; Biudžeto; Energijos ir prekybos; Finansinių paslaugų; Gamtinių išteklių; Ginkluotųjų pajėgų; Karo veteranų reikalų; Kelių ir lėšų; Mokslo ir technologijų; Parlamentinės kontrolės ir valdymo reformų; Rūmų administravimo; Smulkiojo verslo; Švietimo ir darbo; Šalies saugumo; Teismų; Transporto ir infrastruktūros; Užsienio reikalų; Valstybinio valdymo standartų; Vidaus tvarkos; Žemės ūkio ir nuolatinis specialusis Žvalgybos komitetas.

²⁴⁹ 3 nariai iš valdančiosios daugumos – 2 iš opozicijos.

²⁵⁰ Jungtinių Amerikos Valstijų Senato taisyklių XXIV skyriaus 1 str.

²⁵¹ Šiuo metu JAV Senate veikia šie komitetai: Aplinkos ir viešųjų darbų; Asignavimų; Bankų, urbanistikos plėtros ir miestų reikalų; Biudžeto; Energijos ir gamtinių išteklių; Finansų; Ginkluotųjų pajėgų; Karo veteranų reikalų, Prekybos,

skaičius skiriasi – daugiausiai (28) narių turi Asignavimų komitetas, mažiausiai (12) – Karo veteranų reikalų komitetas.²⁵² Be šių nuolatinių Senato komitetų dar veikia Apkaltos proceso komitetas, Indėnų reikalų komitetas, Specialusis etninių grupių komitetas, Specialusis žvalgybos komitetas; Specialusis pagyvenusių žmonių reikalų komitetas.

Apibendrinant galima daryti išvadą, kad iš esmės struktūriniai padaliniai dvejų rūmų tipo parlamentuose (atskiruose rūmuose) formuojami panašiai kaip ir vienerių rūmų parlamentuose. Iš konteksto išsiskiria Vokietija ir Jungtinės Amerikos Valstijos. Pirmoji – dėl pabrėžtino federacijos vienetų atstovavimo Senato struktūriniuose padaliniuose, antroji – dėl visiškai kitokios Senato pirmininko rinkimo tvarkos ir jo funkcijų artimumo vykdomajai valdžiai. Dvejų rūmų parlamentai turi specifinį darinį – bendruosius, jungtinius komitetus – „mažuosius parlamentus“, kurie paspartina bendrą abiejų rūmų darbą ir padeda greičiau pasiekti susitarimą arba atlieka tam tikras, abiem rūmams bendras funkcijas. Taip pat svarbu pažymėti, kad tam tikros parlamento aukštųjų ar žemųjų rūmų pirmininko funkcijos, jo santykis su kitomis valstybės valdžios institucijomis,²⁵³ tam tikra prasme parodo ir atitinkamų parlamento rūmų galias.

3.4 Įstatymų leidybos procesas dvejų rūmų parlamente Prancūzijoje, Čekijoje, Vokietijoje, JAV

Parlamentas, be abejo, turi ne vieną funkciją, tačiau, kaip jau minėta anksčiau, šiame darbe koncentruojamės į pagrindinę parlamento funkciją – įstatymų leidybą. Kita vertus – būtent per ją labiausiai atsiskleidžia dvejų ir vienerių rūmų parlamentų skirtumai. Rūmų įtaka galutinio sprendimo priėmimui įstatymų leidybos procese parodo (dažniausiai aukštųjų) parlamento rūmų stiprumą, galių pusiausvyrą dvejų rūmų parlamente. Apie rūmų galią taip pat galima spręsti ir iš kitų, specifinių, tik vieniems parlamento rūmams (ar jų struktūriniams padaliniams) priklausančių funkcijų – kai kurias iš jų trumpai aptarėme anksčiau. Dabar paanalizuosime, kaip įgyvendinamas įstatymų leidybos procesas dvejų rūmų parlamente ir kokias parlamento rūmų galias vienas kito atžvilgiu tai atskleidžia.

Prancūzijos Respublikos Konstitucija nustato, kokie visuomenės santykiai ir vertybės turi būti reglamentuojami įstatymų.²⁵⁴ Klausimai, nepriskirti įstatymų reguliavimo sričiai, reglamentuojami

mokslo ir transporto; Smulkaus verslo; Sveikatos, švietimo, darbo ir pensijų; Teismų; Užsienio ryšių; Valstybės saugumo ir valdymo reikalų; Vidaus tvarkos ir administravimo; Žemės ūkio, maisto ir miškininkystės.

²⁵² Jungtinių Amerikos Valstijų Senato taisyklių XXV skyriaus 2 str.

²⁵³ Vadovavimas Kongresui, valstybės vadovo pavadavimas, valstybės vadovo priesaikos priėmimas ir pan.

²⁵⁴ Prancūzijos Respublikos Konstitucijos 34 str. Tai pilietinės teisės ir pagrindinės piliečiams priklausančios garantijos, kuriomis piliečiai įgyvendina viešąsias laisves, piliečių ir jų turto suvaržymai įgyvendinant nacionalinę gynybą; pilietybė, civilinės ir baudžiamosios teisės klausimai, bausmių vykdymas, amnestija, naujų teisminių instancijų steigimas, teismų statusas; visų rūšių mokesčių išieškojimo pagrindai, pinigų emisijos tvarka; parlamento rūmų, vietinių atstovaujamųjų susirinkimų rinkimų tvarka, taip pat atstovaujamųjų institucijų, veikiančių ne Prancūzijos teritorijoje, rinkimų tvarka,

dekretais ir reglamentais (t.y. – vykdomosios valdžios aktais). Be to, dėl šių klausimų priimti įstatymų leidybos aktai gali būti keičiami dekretais.²⁵⁵ Jei per įstatymų leidybos procedūrą paaiškėtų, kad įstatymo projekto ar pataisos pasiūlymas nepriklauso įstatymų reguliavimo sričiai ar neatitinka Konstitucijos 38 straipsnyje nustatytam įgaliojimų perdavimui,²⁵⁶ Vyriausybė arba rūmų, kuriems pateiktas tas įstatymo projektas, pirmininkas gali pareikšti apie jų neleistinumą. Jei Vyriausybės ar suinteresuotų rūmų pirmininko nuomonė skiriasi, šį klausimą vieno ar kito prašymu per aštuonias dienas išsprendžia Konstitucinė Taryba.²⁵⁷ Įstatymų iniciatyvos teisė Prancūzijoje priklauso Respublikos prezidentui,²⁵⁸ Ministrui pirmininkui ir parlamento nariams.²⁵⁹ Senatoriai turi tokią pačią įstatymų iniciatyvos teisę kaip ir Nacionalinės Asamblėjos nariai. Tačiau parlamento narių teikiams įstatymų ar pataisų projektams Konstitucija numato apribojimą – parlamento narių teikiami įstatymų ar pataisų projektai negali būti priimami, jei juos priėmus sumažėtų valstybės ištekliai arba padidėtų valstybės išlaidos.²⁶⁰ Išskyrus finansinius klausimus ir tuos atvejus, kai Nacionalinei Asamblėjai numatytas prioritetas, įstatymų projektai gali būti teikiami bet kuriems parlamento rūmams. Parlamento narių (senatorių arba deputatų) pateiktas įstatymo projektas Nacionalinėje Asamblėjoje užregistruojamas Valdybos. Taip pat svarbu tai, jog pavieniai parlamento narių siūlymai dažniausiai yra atmetami – tokią praktiką lėmė požiūris, kad vyriausybės parengti įstatymų projektai yra svarbiausia valdančiosios daugumos politinės programos įgyvendinimo priemonė, todėl parlamento rūmų dauguma paprastai pritaria vyriausybės teikiams įstatymų projektams ir atmeta opozicijos siūlymus.²⁶¹

Ministras pirmininkas teikia įstatymo projektą vyriausybės vardu. Įstatymų projektą parengia ir apsvarsto Ministrų taryba, vėliau jis perduodamas Valstybės Tarybai, kad ši pateiktų išvadą. Valstybės Taryba vertina projekto teisėtumą ir pateikia rekomendacinę išvadą. Ministrų taryba priima dekretą, leidžiantį Ministrui pirmininkui siūlyti įstatymo projektą. Šį dekretą pasirašo Ministras pirmininkas.²⁶² Neretai daugumos deputatai pateikia vyriausybės parengtą įstatymo projektą, kaip parlamento narių

mandato įgyvendinimo tvarka ir išrinktų atstovų funkcijos; bendros nacionalinės gynybos organizavimas; laisvas teritorinių bendruomenių administravimas, švietimas; gamtosauga; darbo teisė, profsąjungų ir socialinės apsaugos teisės. Šiame straipsnyje dar minimi socialiniai, finansiniai ir programiniai įstatymai, be to šio Konstitucijos straipsnio nuostatas leidžiama papildyti organiniu įstatymu – vadinasi, Konstitucijoje pateiktas sąrašas nėra baigtinis.

²⁵⁵ Prancūzijos Respublikos Konstitucijos 34 str.

²⁵⁶ Parlamentas, vyriausybei paprašius, gali leisti tam tikrą nustatytą laiką vyriausybei ordonansais nustatyti reguliavimą, kuris paprastai priklauso įstatymų reguliavimo sričiai. T.y. Prancūzijos Respublikos Konstitucija numato deleguojamąją įstatymų leidybą.

²⁵⁷ Prancūzijos Respublikos Konstitucijos 41 str.

²⁵⁸ Gali siūlyti keisti Konstituciją.

²⁵⁹ Skiriasi terminologija – Vyriausybė pateikia įstatymų projektus, Parlamento nariai – įstatymų pasiūlymus.

²⁶⁰ Prancūzijos Respublikos Konstitucijos 40 str.

²⁶¹ Jarašiūnas E. Įstatymas Prancūzijos V Respublikos konstitucinėje sistemoje // Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga: Liber Amicorum Česlovui Juršėnui: Monografija, Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2008, P. 443.

²⁶² *Ibid*, P. 442.

įstatymo pasiūlymą. Taip siekiama pagreitinti įstatymų priėmimo procedūrą. Įstatymo pasiūlymams nereikia nei Valstybės Tarybos išvados, nei Ministrų tarybos pritarimo.

Įstatymo ar pataisos projektas pristatomas Nacionalinės asamblėjos posėdyje. Dažniausiai įstatymų projektus pateikia Vyriausybė.²⁶³ Vyriausybės pateiktą įstatymo ar pataisų projektą pateikia ministras (ministrai) arba Ministras pirmininkas.

Įstatymų projektai yra analizuojami ir svarstomi parlamento komisijose (pagal kompetenciją), kurie pateikia išvadas prieš įstatymo projekto svarstymą per posėdį.²⁶⁴ Įstatymų ar pataisų projektams nagrinėti Vyriausybės ar parlamento rūmų, į kuriuose buvo kreiptasi, pageidavimu gali būti sudaromos specialiosios komisijos.²⁶⁵ Tačiau tokios specialiosios komisijos sudaromos gana retai. Vyriausybė gali atsiimti pateiktą įstatymo projektą bet kada, iki jo galutinai nepriima Parlamentas.

Komisija gali siūlyti įstatymo projekto (pasiūlymo) pataisas, kurios svarstomos plenariniame posėdyje, tačiau negali pakeisti projekto teksto. Komisija nagrinėja įstatymo projekto esmę, baigus nagrinėti parengiamos išvados: išdėstoma nagrinėjimo eiga, komisijos nuomonė dėl siūlomo reguliavimo, galimi pakeitimai.²⁶⁶ Komisija, nagrinėjanti įstatymo ar pataisų projektą, išvadas Nacionalinei asamblėjai privalo pateikti per savaitę. Jei įstatymo ar pataisų projektą nagrinėjanti komisija pateikia savo išvadas dėl įstatymo projekto per Nacionalinės asamblėjos posėdį atmesti projektą arba nustatyti laiku išvadų nepateikia, Nacionalinės Asamblėjos pirmininkas tuoj pat po galutinės diskusijos parlamento narius kviečia priimti sprendimą. Pirmuoju atveju Nacionalinė Asamblėja balsuoja ar pritarti neigiamai komisijos išvadai. Jei išvadai nepritariama, paeiliui svarstomi įstatymo projekto straipsniai. Antruoju atveju (kai komisija išvadų nepateikia), Nacionalinė asamblėja iš karto pereina prie projekto straipsnių svarstymo.

Įstatymo projektą (pasiūlymą) nagrinėjanti komisija pateikia savo išvadas per plenarinį parlamento rūmų posėdį. Įstatymo projekto svarstymui rūmuose vadovauja rūmų pirmininkas arba vienas iš jo pavaduotojų. Įstatymo projektas (arba įstatymo pasiūlymas) svarstomas pastraipsniui. Svarstymą pradeda Ministras pirmininkas. Įstatymo projekto (pasiūlymo) pakeitimus gali teikti tiek vyriausybės, tiek parlamento nariai. Jei per debatus pateikiamas pakeitimo pasiūlymas, kuris anksčiau nebuvo pateiktas komisijai, vyriausybė gali prieštarauti tokio pakeitimo svarstymui.

Pagal Prancūzijos Respublikos Konstitucijos 44 str., vyriausybė turi teisę pareikalauti, kad parlamento rūmai, kuriuose svarstomas įstatymo projektas, per vieną balsavimą priimtų sprendimą dėl viso svarstomo akto ar jo dalies, palikdami tik tuos pakeitimus, kuriuos pasiūlė ar kurioms pritarė

²⁶³ Aktyviau įstatymų iniciatyvos teisę įgyvendina Vyriausybė – apie 90 proc. visų siūlomų įstatymų projektų pateikia Vyriausybė, parlamento nariai – tik apie 10 proc.

²⁶⁴ Burdeau G., et al. *Droit Constitutionnel*: 25e édition, Paris: Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 1997, P. 349.

²⁶⁵ Prancūzijos Respublikos Konstitucijos 43 str. 1 d.

²⁶⁶ Jarašiūnas E. Įstatymas Prancūzijos V Respublikos konstitucinėje sistemoje // Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga: Liber Amicorum Česlovui Juršėnui: Monografija – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2008, P. 443

vyriausybė. Nacionalinėje Asamblėjoje Vyriausybė, norėdama, kad svarstomas įstatymas būtų priimtas, gali kelti savo atskaitomybės Nacionalinei Asamblėjai klausimą – Ministras pirmininkas Nacionalinėje Asamblėjoje gali kelti klausimą dėl nepasitikėjimo vyriausybe, siedamas šį klausimą su balsavimu dėl konkretaus įstatymo projekto.²⁶⁷ Taip vyriausybė pakeičia svarstymo objektą – diskutuojama ne dėl siūlomo įstatymo projekto, o dėl pasitikėjimo vyriausybe. Įstatymo projekto priėmimas priklauso nuo to, kaip baigiasi balsavimas dėl pasitikėjimo vyriausybe – įstatymas priimamas, jei absoliuti dauguma Nacionalinės Asamblėjos narių pasisako už nepasitikėjimą vyriausybe.²⁶⁸ Įstatymas vienuose rūmuose priimamas balsavusiųjų narių dauguma.

Įstatymo projektas arba pasiūlymas yra kruopščiai išnagrinėjamas abejuose parlamento rūmuose, siekiant, kad būtų priimtas identiškas tekstas. Jei parlamento rūmų pozicijos dėl svarstomo įstatymo projekto ar pasiūlymo nesutampa, galimi du situacijos sprendimo būdai: įstatymų leidybos „šaudyklė“ arba sudaroma mišri parlamentinė komisija.²⁶⁹ „Šaudyklės“ principo esmė yra ta, kad įstatymo projektas iš vieno rūmų perduodamas kitiems tol, kol abeji rūmai pritaria tos pačios redakcijos tekstams. Tačiau jei Senatas yra priešiškas nusiteikęs, toks procesas gali užtrukti ir vyriausybė, priešingai nei Nacionalinėje Asamblėjoje, šiuo atveju, negali panaudoti Konstitucijos 49 str. numatytos priemonės. Todėl, jei įstatymo projektas ar pasiūlymas dėl skirtingų parlamento rūmų nuomonių nepriimamas po dviejų svarstymų kiekvienuose rūmuose, arba jei vyriausybė skelbia skubų svarstymą, ministras pirmininkas turi teisę sušaukti mišriąją komisiją, skirtą suderinti parlamento rūmų pozicijas svarstomo įstatymų projekto (pasiūlymo) atžvilgiu.

Mišriąją komisiją sudaro įstatymo projekto (pasiūlymo) tekstą nagrinėjusios komisijos (iš kiekvienų rūmų) pirmininkas ir pranešimą rengęs narys arba kiti komisijos nariai, jei taip nusprendžia pagrindinė komisija, taip pat po 4 valdančiosios daugumos ir 3 opozicijos nariai,²⁷⁰ ir dar papildomi nariai, kad būtų išlaikyta valdančiosios daugumos ir opozicijos proporcija. Mišrioji komisija posėdžiauja paeiliui abejuose parlamento rūmuose. Mišrioji komisija pagal savo rūmų reglamentą išsirenka valdybą (paprastai mišriosios komisijos pirmininku tampa pagrindinės komisijos pirmininkas, pirmininko pavaduotoju – kitų rūmų pagrindinės komisijos pirmininkas, pranešėjais Senatui ir Nacionalinei Asamblėjai skiriami pranešimus apie išvadas dėl įstatymo projekto savo rūmuose pristatę pagrindinių komisijų nariai, taip pat gali būti paskiriami keli sekretoriai. Vyksta debatai, mišriosios komisijos nariai gali pateikti pakeitimus (raštu ar žodžiu). Po kurių kiekvienų rūmų mišriosios komisijos nariai balsuoja atskirai.

²⁶⁷ Prancūzijos Respublikos Konstitucijos 49 str.

²⁶⁸ Jarašiūnas E. Įstatymas Prancūzijos V Respublikos konstitucinėje sistemoje // Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga: Liber Amicorum Česlovui Juršėnui: Monografija, Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2008, P. 444 - 445

²⁶⁹ Prancūzijos Respublikos Konstitucijos 45 str. 2 d.

²⁷⁰ Nuo 1981 m. iki 2007 m. buvo deleguojama po 5 daugumos ir po 2 mažumos atstovus.

Tekstą, kurį priima mišrioji komisija, vyriausybė pateikia abejiems parlamento rūmams, tačiau visos pataisos turi būti suderinamos su vyriausybe. Parlamento rūmai balsuoja už visą įstatymo projektą, atskirai straipsniai nenagrinėjami. Jei abeji parlamento rūmai priima identišką įstatymo tekstą, jis perduodamas Respublikos prezidentui promulguoti. Jei ne – Ministras pirmininkas gali vėl grąžinti įstatymo projektą svarstyti iš naujo (į „šaudyklės“ stadiją) arba paprašyti, kad galutinį sprendimą priimtų Nacionalinė Asamblėja. Jei mišriajai komisijai nepavyksta pasiekti konsensuso ir parengti galutinio įstatymo teksto, vyriausybė po naujo svarstymo Nacionalinėje Asamblėjoje ir Senate gali prašyti, kad Nacionalinė Asamblėja priimtų galutinį sprendimą – tam užtenka paprastos daugumos²⁷¹. Nacionalinė Asamblėja gali svarstyti mišriosios komisijos parengtą tekstą arba paskutinį savo priimtą tekstą (jei būtina – su viena ar keliomis Senato priimtomis pataisomis).²⁷²

Priimtas įstatymas perduodamas Respublikos prezidentui promulguoti. Respublikos prezidentas pasirašo ir paskelbia įstatymus per penkiolika dienų nuo tada, kai vyriausybė jam perduoda galutinį įstatymo tekstą.²⁷³ Prezidentas gali nepasirašyti įstatymo ir per promulgavimui skirtą terminą prašyti parlamentą iš naujo svarstyti visą įstatymą arba tam tikrus jo straipsnius ir parlamentas privalo tai daryti.²⁷⁴ Tada įstatymo projektas vėl svarstomas „šaudyklės“ būdu.

Taip pat, pagal Prancūzijos Konstitucijos 61 str. 2 dalį Respublikos prezidentas, ministras pirmininkas, abiejų parlamento rūmų pirmininkai, 60 Nacionalinės Asamblėjos narių ar 60 senatorių gali kreiptis į Konstitucinę Tarybą, dėl įstatymo atitikimo Konstitucijai, prieš jį paskelbiant. Konstitutinė Taryba sprendimą dėl įstatymo atitikimo Konstitucijai turi priimti ne vėliau kaip per vieną mėnesį, tačiau vyriausybei paprašius, šis terminas gali būti trumpinamas iki aštuonių dienų. Įstatymo promulgavimo terminas, kreipimosi į Konstitucinę Tarybą atveju, yra sustabdomas.²⁷⁵ Nuostata, kurią Konstitutinė Taryba pripažįsta antikonstitucine, negali būti promulguojama ar taikoma.

Įstatymas skelbiamas oficialiame leidinyje „*Journal officiel de la République française*“.

Čia aptarėme paprastųjų įstatymų²⁷⁶ priėmimo procedūrą. Konstituciniams, ordinariniams finansiniams, programiniams įstatymams bei įstatymams dėl socialinio aprūpinimo finansavimo, tarptautinių sutarčių ratifikavimo taikoma kitokia įstatymų priėmimo procedūra (kitokie terminai, arba

²⁷¹ Šiaip jau įprastinis įstatymų projektų (pasiūlymų) svarstymas yra „šaudyklė“, mišriosios komisijos sudaromos ypatingais atvejais. 70 proc. įstatymų priimami taikant „šaudyklės“ procedūrą, 20 proc. – po mišriosios komisijos pasiekto susitarimo, 10 proc. – kai, mišriajai komisijai nepasiekus susitarimo, galutinį sprendimą priima Nacionalinė Asamblėja.

²⁷² Jarašiūnas E. Įstatymas Prancūzijos V Respublikos konstitucinėje sistemoje // Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga: Liber Amicorum Česlovui Juršėnui: Monografija, Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2008, P. 445 – 446.

²⁷³ Prancūzijos Respublikos Konstitucijos 10 str. 1 d.

²⁷⁴ Prancūzijos Respublikos Konstitucijos 10 str. 2 d.

²⁷⁵ Prancūzijos Respublikos Konstitucijos 61 str. 3 ir 4 d.

²⁷⁶ Pranc. – *les lois ordinaires*.

numatomas prioritetinis kreipimasis konkrečiai į vienus ar kitus parlamento rūmus). Taip pat parlamentas tvirtina vyriausybės priimtus ordonansus.²⁷⁷

Čekijos Respublikos konstitucija nustato baigtinį įstatymų iniciatyvos teisę turinčių subjektų sąrašą: tokią teisę turi deputatai, deputatų grupė, Senatas, vyriausybė arba aukštesniųjų savivaldos institucijų atstovybės. Parlamentas gali priimti sprendimus, jei posėdyje dalyvauja ne mažiau kaip trečdalis visų kiekvienų rūmų narių. Kad sprendimas būtų priimtas jam turi pritarti daugiau kaip pusė posėdyje dalyvaujančių atitinkamai deputatų arba senatorių. Konstituciniam įstatymui priimti reikalinga kvalifikuota dauguma – 3/5 visų deputatų ar senatorių balsų. Įstatymo projektas, gavęs Deputatų rūmų pritarimą, nedelsiant perduodamas Senatui. Senatas svarsto įstatymo projektą ir priima nutarimą ne vėliau kaip per 30 dienų nuo įstatymo projekto gavimo. Senatas, gavęs Deputatų rūmų patvirtintą įstatymo projektą, gali pritarti projektui, atmesti, grąžinti Deputatų rūmams su pataisomis arba iš viso atsisakyti svarstyti tą įstatymo projektą. Jei Senatas nepareiškia savo nuomonės per nustatytą terminą (30 dienų), įstatymas laikomas priimtu. Jei Senatas atmeta įstatymo projektą, Deputatų rūmų nariai balsuoja pakartotinai. Įstatymas laikomas priimtu, jei už jį balsuoja daugiau kaip pusė visų deputatų. Jei Senatas grąžina įstatymo projektą Deputatų rūmams su pataisomis, balsuojama, ar sutikti su Senato siūlomomis pakeitimais – tokiam sprendimui priimti užtenka paprastosios daugumos. Tačiau jei Deputatų rūmai nepritaria Senato pateiktiems pakeitimams, balsuojama dar kartą – dėl Senatui pateiktos redakcijos. Tokiu atveju įstatymui priimti reikia absoliučios daugumos deputatų. Deputatų rūmai, svarstydami Senato atmetą ar papildytą įstatymo projektą, negali keisti įstatymo projekto teksto. Jei Senatas atsisako nagrinėti įstatymo projektą, įstatymas laikomas priimtu.²⁷⁸

Pagal Čekijos Respublikos konstituciją Respublikos prezidentas pasirašo įstatymus.²⁷⁹ Čekijos Respublikos prezidentas turi teisę per 30 dienų nuo priimto įstatymo gavimo grąžinti jį su pataisomis parlamentui.²⁸⁰ Dėl grąžinto įstatymo Deputatų rūmai balsuoja iš naujo. Keisti įstatymo teksto negalima. Deputatų rūmai turi nuspręsti, ar pritarti prezidento siūlomoms pataisoms, ar jas atmesti. Jei už grąžinto įstatymo priėmimą pakartotinai balsavo absoliuti Deputatų rūmų dauguma, prezidento veto

²⁷⁷ Prancūzijos Konstitucija numato deleguotąją įstatymų leidybą – vyriausybė gali prašyti parlamento tam tikrą nustatytą laiką leisti ordonansus ir jais reguliuoti tas sritis, kurios paprastai priklauso įstatyminiam reguliavimui (Prancūzijos Respublikos Konstitucijos 38 str. 1 d.). Tokia teisė suteikiama įgaliojimus suteikiančiu įstatymu. Įgyvendindama gautus įgaliojimus, Ministrų taryba, gavusi Valstybės Tarybos išvadą, priima ordonansus. Ordonansais įsigalioja nuo paskelbimo datos. Ordonansais netenka galios, jei vyriausybė nepateikia jų patvirtinimo projekto parlamentui per įstatymu nurodytą įgaliojimų perdavimo terminą.

²⁷⁸ Mesonis G. *Parlamentas Čekijos Respublikos konstitucinėje sąrangoje* // *Parlamentas ir valstybės valdžios institucijų sąranga: Liber Amicorum Česlovui Juršėnui: Monografija* – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2008, P. 467.

²⁷⁹ Čekijos Respublikos Konstitucijos 62 str. i punktas.

²⁸⁰ Išskyrus konstitucinį įstatymą – Čekijos Respublikos konstitucijos 62 str. h punktas.

yra įveikiamas – įstatymas laikomas priimtu ir viešai paskelbiamas.²⁸¹ Priimtus įstatymus pasirašo Deputatų rūmų pirmininkas, Ministras pirmininkas ir Respublikos prezidentas – kaip tą numato Čekijos konstitucija.²⁸² Ministro pirmininko parašas yra labiau simbolinis – nei Ministras pirmininkas, nei vyriausybė *in corpore* neturi veto teisės, tačiau vyriausybės vadovo parašas rodo vykdomosios valdžios susipažinimą su teisės aktu, kurį jei turės vykdyti. Kad įstatymas įsigaliotų, jis turi būti paskelbtas viešai – paskelbimo tvarką nustato įstatymas.²⁸³

Vokietijoje įstatymų leidybos procesas reglamentuojamas Pagrindinio įstatymo (konstitucijos) 76 – 78 straipsniuose. Įstatymų leidybos iniciatyvos teisė priklauso federalinei vyriausybei kaip kolegialiai institucijai, Bundestago nariams ir Bundesratui.²⁸⁴ Vyriausybės rengiami įstatymų projektai pirmiausiai perduodami Bundesratui, kuris per šešias savaites²⁸⁵ turi pateikti savo nuomonę. Gavusi Bundesrato išvadas, Federalinė vyriausybė įstatymo projektą iš karto perduoda Bundestagui.²⁸⁶ Jei įstatymo projektą teikia Bundesratas, vyriausybė per tokį patį laikotarpį turi pateikti savo nuomonę ir perduoti įstatymo projektą Bundestagui.²⁸⁷

Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinio įstatymo 77 str. nustato, kad įstatymus priima Bundestagas²⁸⁸ – tuo pačiu tai parodo, kad Vokietijos Bundestagas yra svarbiausia institucija įstatymų leidybos procese. Bundestagas įstatymų projektus paprastai svarsto trimis skaitymais. Svarbiausias yra antrasis, kuriame svarstomi atskiri siūlomo įstatymo projekto straipsniai ir galiausiai balsuojama. Nutarimas dėl įstatymo priimamas paprasta balsų dauguma (jei nėra nustatyta kitaip). Tada Bundestago pirmininkas perduoda Bundestago priimtą įstatymo tekstą Bundesratui.²⁸⁹ Bundesrato įgaliojimai priimant įstatymus skiriasi – jei įstatymas reglamentuoja Federacijos ir federacinių žemių santykius, Bundesrato pritarimas yra būtinas.²⁹⁰ Jei įstatymui priimti Bundesrato pritarimas nėra būtinas, Bundesratas gali pareikalauti, kad pateiktiems įstatymų projektams svarstyti iš Bundestago ir Bundesrato narių būtų sudaryta Taikinamoji komisija.²⁹¹ Taikinamąją komisiją sudaro vienodas Bundestago ir Bundesrato narių skaičius – po 16. Bundestago narius į Taikomąją komisiją deleguoja politinės partijos, Bundesratas – po vieną kiekvienos Vokietijos žemės atstovą. Jei šiuo būdu

²⁸¹ Mesonis G. Parlamentas Čekijos Respublikos konstitucinėje sąrangoje // Parlamentas ir valstybės valdžios institucijų sąranga: Liber Amicorum Česlovui Juršėnui: Monografija – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2008, P. 467.

²⁸² Čekijos Respublikos Konstitucijos 51 str.

²⁸³ Čekijos Respublikos Konstitucijos 52 str.

²⁸⁴ Bundesratas turi balsų daugumą priimti nutarimą dėl įstatymo projekto siūlymo, Bundestage užtenka frakcijos pasiūlymo.

²⁸⁵ Esant tam tikroms aplinkybėms, šis terminas gali būti prailgintas iki devynių savaitių arba sutrumpintas iki trijų.

²⁸⁶ Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinio įstatymo 76 str. 2 d.

²⁸⁷ Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinio įstatymo 76 str. 3 d.

²⁸⁸ Išimtytys numatytos Pagrindinio įstatymo 81 ir 115 str.

²⁸⁹ Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinio įstatymo 77 str. 1 d.

²⁹⁰ Įstatymus, kuriems priimti reikalingas Bundesrato pritarimas numato Vokietijos Pagrindinis įstatymo: 29 str. 7 d., 84 str. 1 d., 105 str. 3 d.

²⁹¹ Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinio įstatymo 77 str. 2 d. Komisijos sudarymo tvarką numato kiekvienų rūmų reglamentas.

Bundesratas nepasiekia norimo rezultato, per dvi savaites gali pareikšti prieštaravimą.²⁹² Jei Bundesratas balsų dauguma pareiškia prieštaravimą įstatymo priėmimui, Bundestagas savo narių balsų dauguma gali atmesti Bundesrato sprendimą.²⁹³

Dėl įstatymų, kuriems būtinas Bundesrato pritarimas, Taikinamąją komisiją sudaryti gali pareikalausti ne tik Bundesratas, bet ir Bundestagas arba Federalinė vyriausybė. Pagal Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinio įstatymo 78 straipsnį Bundestago patvirtintas įstatymas laikomas priimtu, jei Bundesratas tam pritaria, nereikalauja sukviesti Taikinamosios komisijos, nepareiškia prieštaravimo per 77 str. 3 d. numatytą terminą arba tokį prieštaravimą atsiima, arba jei Bundestagas įveikia Bundesrato nepritariamą savo narių balsų daugumą.²⁹⁴

Įstatymo parengimą, promulgavimą ir įsigaliojimą reglamentuoja Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinio įstatymo 82 str. Įstatymai, priimti pagal Pagrindinio įstatymo reglamentavimą, kontrasignuojami federalinio kanclerio arba atitinkamo federalinio ministro, federalinis prezidentas juos patvirtina savo parašu ir paskelbia Federaliniame įstatymų biuletenyje. Įstatymo įsigaliojimo data paprastai nurodoma pačiame įstatyme, jei įstatymo įsigaliojimo data nenurodyta, įstatymas įsigalioja po keturiolikos dienų nuo paskelbimo Federaliniame įstatymų biuletenyje.²⁹⁵

Jungtinėse Amerikos Valstijose visi Atstovų rūmų nariai, komisarai – rezidentai ir delegatai gali pateikti įstatymo projektą užpildytas įstatymo ar pataisos pasiūlymo blankas yra įmetamas specialią dėžę. Senate įstatymų projektas perduodamas vienam iš posėdžio pirmininko sekretorių, nedarant jokio pareiškimo, tačiau galimas ir oficialesnis įstatymų ar pataisų projekto pateikimas – senatoriai gali pateikti įstatymo ar pataisos projektą stovėdami iš savo vietos ir paskelbti atitinkamą pareiškimą. Jei yra prieštaraujančių, dėl įstatymo ar pataisų projekto pateikimo, pateikimo procedūra atidedama kitai dienai. Jei visi sutinka, perskaitomas įstatymo projekto ar pataisų pavadinimas ir projektas perduodamas nagrinėti kompetentingam komitetui. Įstatymo ar pataisos projektas skelbiamas „Kongreso protokoluose“. Po to įstatymas siunčiamas į vyriausybės spaustuve, kur išspausdinamas toks, koks buvo pateiktas. Vienas egzempliorius siunčiamas to komiteto, kuriam perduotas svarstyti įstatymo ar pataisų projektas, pirmininkui.²⁹⁶

Pagal Atstovų rūmų Procedūrų taisyklės, komiteto, kuriam perduotas svarstyti įstatymo ar pataisų projektas pirmininkas ne vėliau kaip per dvi savaites privalo perduoti projektą atitinkamam

²⁹² Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinio įstatymo 77 str. 3 d.

²⁹³ Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinio įstatymo 77 str. 4 d.

²⁹⁴ Vainiūtė M. Parlamento institucija: Vokietijos Federacinė Respublika // Parlamentas ir valstybės valdžios institucijų sąranga: Liber Amicorum Česlovui Juršėnui: monografija – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2008, P. 511

²⁹⁵ Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinio įstatymo 82 str.

²⁹⁶ Kaip kuriami JAV įstatymai, Vienna: USIA Regional Program Office, 1999, P. 12 – 13.

pakomitečiui (jei toks yra), jei komiteto narių nuo valdančiosios partijos dauguma nenubalsuoja svarstyti projektą visa komiteto sudėtimi.²⁹⁷

Jei įstatymo ar pataisų projektas labai svarbus ar prieštaringas, jį svarstantis komitetas dažniausiai ne vėliau kaip prieš savaitę nustato viešojo svarstymo datą, vietą, laiką ir temą, nebent nusprendžiama, kad visas ar dalis svarstymo turi būti uždaras dėl to, kad išvadų, duomenų ar kitų svarstytinų dokumentų pavišinimas sukeltų grėsmę nacionaliniam saugumui, pažeistų įstatymą ar Atstovų rūmų reglamentą.²⁹⁸ Po svarstymo projektas yra nagrinėjamas komiteto darbo posėdyje. Komitetas balsuoja, ar pritarti įstatymo projektui. Gali būti nuspręsta pateikti projektą Atstovų rūmams su pataisomis arba be jų arba nutraukti projekto svarstymą. Jei komitetas nubalsuoja pateikti įstatymo ar pataisų projektą Atstovų rūmams, jis gali pateikti su pakeitimais arba, jei priimama daug pakeitimų, Atstovų rūmams svarstyti gali būti pateikiamas naujas įstatymo projektas su įtrauktais į jį pakeitimais. Jei nubalsuojama pateikti įstatymo ar pataisų projektą Atstovų rūmams, vienam komiteto nariui pavedama parengti komiteto pranešimą, kuriame pateikiamos komiteto išvados apie įstatymo ar pataisų projektą. Įstatymo projektas Atstovų rūmuose pristatomas ne vėliau kaip per septynias dienas nuo sprendimo teikti projektą svarstyti parlamentui priėmimo.²⁹⁹

Išskyrus tam tikras išimtis (pvz., karo ar nepaprastosios padėties paskelbimas) komiteto pateikto įstatymo ar pataisų projektas svarstomas ne anksčiau kaip po trijų darbo dienų nuo nagrinėjančio komiteto išvadų pateikimo datos. Atspausdintas įstatymo ar pataisų projekto tekstas turi būti pateikiamas Atstovų rūmų nariams ne vėliau kaip prieš tris darbo dienas iki svarstymo pradžios (kitais atvejais toks projektas iš viso nesvarstomas).³⁰⁰

Siekiant pagreitinoti įstatymų ir pataisų projektų svarstymą, Atstovų rūmų reglamentas leidžia rūmams veikti net esant mažesniai nei reikalinga dauguma (218) kvorumui. Per pirmąjį svarstymą Atstovų rūmai nusprendžia veikti kaip komitetas (jei Reglamento komitetas pateikia rezoliuciją, leidžiančią Atstovų rūmams veikti kaip komitetui) arba, net ir nesant siūlymo, Atstovų rūmų pirmininkas tam tikrais atvejais gali paskelbti, kad Atstovų rūmai veiks kaip komitetas. Priėmus sprendimą Atstovų rūmams veikti kaip komitetui, rūmų pirmininkas paskiria posėdžio pirmininką. Vyksta debatai, pasibaigus jiems skirtam laikui posėdžio pirmininkas nutraukia svarstymą. Tada prasideda antrasis svarstymas. Svarstomas iš eilės kiekvienas įstatymo ar pataisų projekto straipsnis, galima teikti pakeitimus. Kiekvieną pataisą balsavimu turi patvirtinti Atstovų rūmai kaip komitetas. Pabaigę svarstyti kurio nors įstatymo ar pataisų projekto pakeitimus, Atstovų rūmai, veikiantys kaip komitetas, nutraukia debatus ir perduoda įstatymo projektą Atstovų rūmams kartu su visomis priimtomis pataisomis. Pasibaigus debatams Atstovų rūmai, veikiantys kaip komitetas, vėl tampa

²⁹⁷ *Ibid*, P. 15.

²⁹⁸ *Ibid*, P. 16.

²⁹⁹ *Ibid*, P. 18, 22.

³⁰⁰ *Ibid*, P. 22.

Atstovų rūmais, o komiteto pirmininkas užleidžia vietą Atstovų rūmų pirmininkui. Tada Atstovų rūmai balsuodami priima sprendimą dėl įstatymo ar pataisų projekto pakeitimų, patvirtintų Atstovų rūmų kaip komiteto.³⁰¹

Debatų nutraukiami pasiūlius balsuoti dėl svarstomo įstatymo ar pataisų projekto. Jei pasiūlymui pritariama, Atstovų rūmų pirmininkas klausia, ar reikia parengti galutinį įstatymo ar pataisų projektą ir svarstyti jį trečią kartą. Jei nėra prieštaraujančių, perskaitomas įstatymo ar pataisų projekto pavadinimas ir jis pateikiamas balsuoti. Atstovų rūmų pirmininkas gali atidėti balsavimą dėl įstatymo projekto ne daugiau kaip dviem darbo dienom. Pasibaigus debatams ir pateikus pasiūlymą balsuoti dėl projekto, gali būti pateiktas pasiūlymas gražinti įstatymo projektą komitetui. Atstovų rūmams priėmus įstatymo projektą, automatiškai priimamas formalus siūlymas svarstyti jį pakartotinai ir iš karto atidedamas nenustatytam laikui. Taip daroma dėl to, kad nereikėtų priimti tokio siūlymo vėliau, nes balsavimo dėl kurio nors klausimo Atstovų rūmuose nelaikomi galutiniais tol, kol neatsiranda galimybė persvarstyti.³⁰²

Atstovų rūmams priėmus įstatymą Atstovų rūmų kanceliarija sudaro galutinį priimtojo įstatymo variantą su visomis Atstovų rūmų priimtomis pataisomis. Šioje stadijoje tai jau įstatymas, o ne įstatymo projektas, nes tai vieno Kongreso rūmų jau priimtas teisės aktas, tačiau neoficialiai dar vadinamas įstatymo projektu. Atstovų rūmų sekretorius pasirašo pažymėjimą, taip patvirtindamas, kad tai yra įstatymo, apsvarstyto Atstovų rūmuose, tekstas. Atstovų rūmų raštininkas skaitovas pristato galutinį patvirtintą Atstovų rūmų priimto įstatymo variantą Senatui per šių rūmų posėdį, laikydamasis tam tikros ceremonijos – skaitovas, lydimas Senato sekretoriaus ar kito pareigūno, įeina į Senato posėdžių salę ir, gavęs iš posėdžio pirmininko leidimą pasisakyti, praneša, kad įstatymą priėmė Atstovų rūmai ir prašo Senatą jam pritarti.³⁰³

Pirmininkaujantis posėdžiui perduoda galutinį įstatymo projekto variantą atitinkamam Senato nuolatiniam komitetui. Senato komitetai svarsto įstatymo projektus taip pat nuodugniai ir išsamiai, kaip ir Atstovų rūmų komitetai. Visi Senato komitetų posėdžiai turi būti vieši. Tačiau tam tikrais atvejais, komiteto nariai gali nuspręsti rengti uždara posėdį. Po svarstymo projektus pateikia Senatui su pataisomis arba be jų, arba nusprendžia nutraukti svarstymą ir projekto nebenagrinėti. Teikiant Senato komiteto pranešimą apie įstatymo projektą, įstatymo projekto tekstas yra perspausdinamas, pažymint Senato komiteto siūlomus keitimus.³⁰⁴

Įstatymų projektų svarstymo procedūra Senate ir Atstovų rūmuose skiriasi. Senate įprasta vieningai pritarti priimamiems sprendimams. Senatorius, pristatantis įstatymo projektą, gali kreiptis į Senatą su prašymu vieningai pritarti siūlymui nedelsiant svarstyti šį projektą. Jei niekas neprieštaruoja

³⁰¹ *Ibid*, P. 30 – 33.

³⁰² *Ibid*, P. 33.

³⁰³ *Ibid*, P. 42

³⁰⁴ *Ibid*, 1999, P. 43

ir įstatymo projektas nėra diskutuotinas, Senatas gali jį priimti po neilgo svarstymo arba išvis nesvarstęs. Taip pat bet kuris senatorius gali pateikti įstatymo projekto pakeitimo pasiūlymą. Pakeitimui, kaip ir pačiam įstatymui priimti užtenka paprastosios posėdyje dalyvaujančių narių balsų daugumos. Jei yra prieštaravimų, įstatymo projekto svarstymas atidedamas vienai dienai.³⁰⁵

Komiteto, svarstančio įstatymo projektą, parengtas įstatymo projekto tekstas (su pakeitimais) išdalijamas Senato nariams ne vėliau kaip likus 2 darbo dienoms iki svarstymo posėdyje (kitu atveju toks projektas iš viso nėra svarstomas), tačiau susitarus su valdančiosios daugumos ir opozicijos lyderiais šio reikalavimo galima nepaisyti, taip pat šis reikalavimas negalioja esant tam tikroms ypatingoms aplinkybėms.³⁰⁶ Svarstant norminį aktą, galima siūlyti pakeitimus ir visi jie, taip pat ir pateikti Senato komiteto, svarstomi atskirai. Priėmus galutinį sprendimą dėl pakeitimų, rengiamas galutinis įstatymo projekto variantas, kuris pateikiamas trečiajam Senato svarstymui. Per trečiąjį svarstymą paprastai perskaitomas tik įstatymo projekto pavadinimas, tačiau bet kuriam senatoriui pareikalavus, gali būti skaitomas visas tekstas. Po to posėdžio pirmininkas skelbia balsavimą. Įstatymui priimti užtenka paprastosios posėdyje dalyvaujančių Senato narių balsų daugumos. Prieš nusprendžiant pataisyti įstatymo projektą grąžinti Atstovų rūmams arba galutinai parengti netaisyti projektą, vienas iš Senato narių, balsavusių taip, kaip dauguma arba susilaikęs per balsavimą, gali per dvi dienas pateikti pasiūlymą įstatymo projektą svarstyti dar kartą. Paprastai toks pasiūlymas atmetamas, kas reiškia galutinį įstatymo priėmimą, tačiau jei Senato dauguma pritaria šiam pasiūlymui, tada Senatas savo balsų dauguma gali patvirtinti savo sprendimą dėl įstatymo projekto (toks sprendimas laikomas galutiniu), arba jį panaikinti.³⁰⁷

Tada Atstovų rūmų parengtas įstatymo projektas kartu su Senato priimtomis pataisomis (jei jų yra) grąžinamas Atstovų rūmams su laišku, kuriuo pranešama apie Senato priimtą sprendimą. Atstovų rūmai balsuoja dėl Senato priimtų pataisų. Jei pataisos nereikšmingos arba nekelia diskusijų, įstatymo projektą svarstęs komiteto pirmininkas ar bet kuris to komiteto narys gali siūlyti vienbalsiai priimti įstatymo projektą ir patvirtinti visus Senato pateiktus pakeitimus. Jei nėra prieštaraujančiųjų, Senato teikti pakeitimai patvirtinami ir tada rengiamas galutinis įstatymo teksto variantas, kuris pateikiamas prezidentui. Tačiau jei Senato pataisos yra esminės ar diskutuotinos, pagrindinio komiteto narys gali pareikalauti vieningai pateikti svarstyti Senato pataisytą projektą, atmesti pataisas ir suderinti su Senatu tuos klausimus, dėl kurių abeji parlamento rūmai nesutaria. Jei yra prieštaraujančių tokiame pasiūlymui, reikia gauti specialiąją Reglamento komiteto rezoliuciją. Tačiau pagrindinio komiteto narys gali pasiūlyti atmesti Senato teikiamus pakeitimus ir pareikalauti surengti konsultacinį pasitarimą. Nesant prieštaravimų, arba priėmus sprendimą balsų dauguma, Atstovų rūmų pirmininkas paskiria konsultacinio komiteto narius ir informuoja Senatą apie Atstovų rūmų sprendimą.

³⁰⁵ *Ibid*, 1999, P. 44

³⁰⁶ *Ibid*, P. 45

³⁰⁷ *Ibid*, P. 46

Konsultacinio komiteto nariai turi būti deputatai, palaikantys Atstovų rūmų poziciją, gali būti skiriami komiteto, rengusio įstatymo projektą nariai ir tie deputatai, kurie pritaria pagrindinėms įstatymo projekto (priimto Atstovų rūmų) nuostatoms. Konsultacinio komiteto narių (koordinatorių) skaičių nustato Atstovų rūmų pirmininkas; valdančiosios daugumos atstovų dalis paprastai atitinka jų dalį įstatymo projektą rengusiame komitete esančiam narių skaičiui, tačiau išskirtiniais atvejais, derinant labai svarbius projektus valdančiosios daugumos dalis konsultaciniuose komitetuose gali būti ir didesnė, nes šiuose komitetuose svarbu išreikšti Atstovų rūmų nuomonę dėl jų pačių priimto įstatymo.³⁰⁸

Jei Senatas sutinka su reikalavimu surengti konsultacinį pasitarimą, pirmininkas, vieningai pritariant senatoriams, skiria tokį patį komitetą Senate. Kaip ir Atstovų rūmų, taip ir Senato konsultacinio komiteto nariai yra abiejų partijų atstovai. Senato ir Atstovų rūmų konsultacinio komiteto narių skaičius gali skirtis – nes nors abiejų rūmų koordinatoriai posėdžiauja kartu kaip vienas komitetas, tačiau tai yra du komitetai, kurie balsuoja atskirai ir sprendimus priima savo narių balsų dauguma. Tad skirtingas Senato ir Atstovų rūmų konsultacinio komiteto narių skaičius iš esmės nieko nelemia. Reikalauti konsultacinio pasitarimo gali tie parlamento rūmai, kurie tuo metu turi oficialius dokumentus. Kartais Senatas, numatydamas, kad Atstovų rūmai nepritaris Senato siūlomoms pakeitimams, priima pakeitimus ir pareikalauja surengti konsultacinį pasitarimą dėl įstatymo projekto priėmimo dar prieš grąžinant svarstomo įstatymo projektą atgal Atstovų rūmams. Tokia praktika leidžia greičiau pasiekti abiejų rūmų susitarimą, nes paskyrus Senato konsultacinio komiteto narius dar prieš grąžinant įstatymo projekto tekstą Atstovų rūmams, sutaupoma keletas dienų. Rūmai, pareikalavę sudaryti konsultacinį komitetą, priima galutinį sprendimą dėl konsultacinio komiteto pateiktų išvadų.³⁰⁹

Konsultacinis komitetas svarsto tik abiejų rūmų nesutarimus dėl įstatymo projekto. Komitetas negali pateikti naujų pakeitimų. Konsultacinio komiteto posėdžiai paprastai yra vieši, nebent Atstovų rūmai nusprendžia kitaip. Konsultacinis komitetas gali pateikti tokias rekomendacijas: 1) rekomenduoti Senatui atsisakyti visų (arba kai kurių) siūlomų pakeitimų; 2) rekomenduoti Atstovų rūmams neprieštarauti visiems (kai kuriems) Senato teikiamiems pakeitimams ir juos priimti; 3) rekomenduoti Atstovų rūmams neprieštarauti dėl visų (kai kurių) Senato siūlomų pakeitimų ir juos priimti su visais papildymais ir pataisomis; 4) rekomenduoti Atstovų rūmams atsisakyti visų (kai kurių) savo siūlomų pataisų ir papildymų dėl Senato priimtų pakeitimų. Dažniausiai konsultacinis komitetas parengia kompromisinį variantą trečiojo tipo rekomendacijos pagrindu. Kai koordinatoriai konstatuoja, kad dėl vieno ar kelių pakeitimų pasiekti konsensuso neįmanoma, raštu pranešama apie

³⁰⁸ *Ibid*, P. 47 – 48.

³⁰⁹ *Ibid*, P. 48 – 49.

nesutarimą dėl konkrečių pakeitimų.³¹⁰ Vėliau dėl šių pakeitimų sprendimai priimami atskirai. Jei konsultaciniai komitetai iš viso negali susitarti, jie apie tai informuoja savo rūmus ir įstatymo projektas su Senato priimtais pakeitimais lieka toks, koks buvo prieš sudarant konsultacinius komitetus. Tada vieni ar abeji rūmai gali paskirti naujus konsultacinius komitetus. Abeji rūmai gali nurodyti savo konsultacinių komitetų nariams, kokios pozicijos turėtų būti laikomasi.³¹¹

Jei konsultacinio komiteto nariai balsų dauguma kiekvienoje grupėje suderina visas (ar kai kurias) pataisas, jie pateikia rekomendaciją išvadose, išspausdintose dviem egzemplioriais, kuriuos pasirašo abiejų rūmų skirtų koordinatorių dauguma. Nei vieni rūmai negali taisyti ar papildyti konsultacinio komiteto išvadų, balsuojama, ar pritarti joms, ar atmesti. Jei Senatas, pirmiau priimdamas sprendimą dėl konsultacinio komiteto išvadų joms nepritaria, jis gali, jei tam pritaria dauguma, gražinti pranešimą konsultaciniam komitetui. Jei Senatas pritaria konsultacinio komiteto išvadoms, jis atšaukia savo koordinatorius ir pateikia Atstovų rūmams dokumentų originalus kartu su laišku, kuriame išdėstomas Senato priimtas sprendimas.³¹²

Atstovų rūmai konsultacinio komiteto išvadas svarsto patys, o ne kaip komitetas. Jei Atstovų rūmai nepritaria Senato jau patvirtintoms konsultacinio komiteto išvadoms, gražinti projektą svarstyti konsultaciniam komitetui jau nebegalima, nes Senatas, patvirtinęs išvadas, atšaukia savo koordinatorius. Jei Atstovų rūmai nepritaria konsultacinio komiteto išvadoms ir Senato siūlomiems pakeitimams, derinimo procedūra vyksta iš naujo.³¹³

Kai įstatymo projektą teikia ne Atstovų rūmai, o Senatas, įstatymų priėmimo procedūra vyksta atvirkščia tvarka: iš pradžių įstatymo projektas užregistruojamas, pristatomas, nagrinėjamas komitete ir priimamas Senato rūmuose, tada siunčiamas Atstovų rūmams, šie perduoda svarstyti vienam iš savo komitetų, tada balsuoja dėl pakeitimų ir įstatymo projekto tekstą su pakeitimais (ar be jų) gražina Senatui, kuris balsuoja, ar priimti įstatymą su Atstovų rūmų siūlomais pakeitimais, ar ne. Jei Senatas Atstovų rūmų pakeitimams nepritaria, gali būti sudaromas konsultacinis komitetas, kad būtų suderintos abiejų rūmų pozicijos.³¹⁴

Nė vienas įstatymo projektas netampa įstatymu, jei nesulaukia abiejų Kongreso rūmų pritarimo. Kai įstatymą galutinai patvirtina abeji rūmai, dokumentų originalai perduodami įstatymo projektą pateikusių rūmų kanceliarijai. Galutinai parengtas įstatymo tekstas išspausdinamas, kruopščiai patikrinamas rūmų, pateikusių to įstatymo projekto pasiūlymą, Administracijos komiteto ir, jei komitetas prieina išvadą, kad įstatymo tekstas suformuluotas tiksliai, įstatymas siunčiamas pasirašyti Atstovų rūmų pirmininkui, tada – Jungtinių Amerikos Valstijų viceprezidentui. Visi įstatymai,

³¹⁰ Tokio dalinio nesutarimo procedūra netaikomas, jei Senatas išbraukia visą Atstovų rūmų teikiamo įstatymo tekstą ir pakeičia jį kitu, kas turėtų būti laikoma vienu dideliu pakeitimu.

³¹¹ Kaip kuriami JAV įstatymai, Vienna: USIA Regional Program Office, 1999, P. 49 – 50.

³¹² *Ibid*, P. 51 – 52.

³¹³ *Ibid*, P. 53 – 54.

³¹⁴ *Ibid*, P. 54

nesvarbu, kuriuose rūmuose būtų pasiūlytas projektas, pasirašomi būtent tokia tvarka – pirmiausia Atstovų rūmų pirmininkas, paskui – Senato pirmininkas. Atstovų rūmų pirmininkas įstatymą gali pasirašyti bet kada, Senato pirmininkas – tik tada, kai Senatas posėdžiauja, nebent gautų specialų leidimą. Jei kuris nors rūmų pirmininkas negali pasirašyti įstatymo, tai padaro laikinai pirmininko pareigas einantis ar pavaduojantis atitinkamų rūmų narys. Abejų Kongreso rūmų pirmininkų pasirašytas įstatymas grąžinamas Atstovų rūmų administraciniam komitetui, kuris, pagal Konstituciją, teikia įstatymą tvirtinti Jungtinių Amerikos Valstijų Prezidentui.³¹⁵

JAV Aukščiausiasis Teismas savo doktrinoje yra skelbęs, kad prezidentas, pasirašydamas įstatymus dalyvauja įstatymų leidybos procese. Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucija imperatyviai nurodo, kad visi įstatymai įsigalioja tada, kai juos pasirašo šalies prezidentas.³¹⁶ Jei prezidentas pritaria Kongreso priimtam įstatymui, jis jį pasirašo. Pranešimas apie pasirašytą įstatymą paprastai siunčiamas į tuos rūmus, kur jis buvo pateiktas; šie rūmai apie prezidento sprendimą informuoja kitus rūmus. Prezidento sprendimas išspausdinamas „Kongreso protokoluose“. Įstatymas įsigalioja tą dieną, kai jį patvirtina prezidentas (arba kai įstatymas priimamas nepaisant prezidento veto), nebent pačiame įstatyme yra numatyta vėlesnė jo įsigaliojimo data.³¹⁷

Prezidentas gali vetuoti įstatymą. Tokiu atveju įstatymas su prezidento pastabomis grąžinamas įstatymo projektą pasiūliusiems rūmams ir rūmai pradeda svarstymą iš naujo. Gali būti nuspręsta nepaisyti prezidento pastabų ir priimti įstatymą (tam turi pritarti ne mažiau kaip du trečdaliai rūmų narių). Jei tokiam pasiūlymui nepritariama, įstatymas sužlugdomas, tada kiti rūmai informuojami apie įstatymo projektą pateikusių rūmų sprendimą įstatymo nepriimti.³¹⁸ Jei reikiama balsų dauguma nubalsuojama priimti įstatymą, jis, kartu su prezidento pastabomis siunčiamas kitiems rūmams, kurie taip pat turi pritarti įstatymui dviejų trečdalių balsų dauguma. Jei įstatymui pritaria ir Senatas, tokiu būdu įveikiamas prezidento veto ir įstatymą galima išleisti.³¹⁹

JAV konstitucija numato, kad įstatymas gali įsigalioti ir be prezidento parašo. Jei prezidentas negrąžina įstatymo su savo pastabomis Kongresui per dešimt darbo dienų, bet ir nepasirašo, įstatymas įsigalioja, tarsi būtų pasirašytas, išskyrus pertrauką tarp sesijų.³²⁰ Šis procesas vadinamas „kišeniniu veto“ – tokiu atveju įstatymas neįsigalioja, nors prezidentas nepateikė Kongresui jokių prieštaravimų.³²¹

Reziumuojant tai, kaip atsiskleidžia dvejų rūmų parlamento abiejų rūmų skirtingos galios per įstatymų leidybos procesą, derėtų pažymėti, kad tam didelės įtakos turi valstybės valdymo forma:

³¹⁵ *Ibid.*, P. 55 – 56.

³¹⁶ Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucijos I str. 7 skyrius.

³¹⁷ Kaip kuriama JAV įstatymai, Vienna: USIA Regional Program Office, 1999, P. 56 – 57.

³¹⁸ Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucijos I str. 7 skyrius.

³¹⁹ Kaip kuriama JAV įstatymai, Vienna: USIA Regional Program Office, 1999, P. 57.

³²⁰ Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucijos I str. 7 skyrius.

³²¹ Kaip kuriama JAV įstatymai, Vienna: USIA Regional Program Office, 1999, P. 56.

prezidentinio arba pusiau prezidentinio tipo valstybėse kaip Jungtinės Amerikos Valstijos ar Prancūzija, aukštieji parlamento rūmai turi didesnę įtaką įstatymų leidybos procesui. Dar daugiau – iš nagrinėtų pavyzdžių susidaro įspūdis, kad kuo stipresnis valstybės vadovas, tuo stipresnis ir Senatas. JAV atveju abeji rūmai yra lygūs, ir, jei niekaip nepavyksta pasiekti susitarimo, įstatymo priėmimas visiškai stringa. Prancūzijoje vis tik galutinis žodis, jei nepavyksta pasiekti bendro susitarimo, suteikiamas žemesiems parlamento rūmams – maža to, Nacionalinė Asamblėja gali veikti pagal savo diskreciją – priimti mišriosios komisijos parengtą tekstą arba Nacionalinės Asamblėjos patvirtintą įstatymo projektą (su viena ar keliomis Senato pataisomis ar be jų). Be to šių valstybių įstatymų leidybos procese labai svarbią vietą užima vykdomosios valdžios institucijos.

Parlamentinio tipo valstybėse (Čekijoje ir Vokietijoje) stipresni yra žemieji rūmai – net jei aukštieji rūmai prieštarauja, žemieji rūmai gali gana lengvai įveikti aukštųjų rūmų nepritarimą. Vokietijoje netgi ne visiems įstatymams būtinas Bundesrato pritarimas. Čekijos parlamente, priešingai nei visuose kituose nagrinėtuose bikameralizmo modelio parlamentuose, nėra sudaromos mišriosios komisijos, tam kad būtų pasiektas abiejų parlamento rūmų susitarimas – šiuo atveju problema sprendžiama paprasčiau – galutinį sprendimą priima Deputatų rūmai.

Esminis įstatymo leidybos principas tarp dvejų ir vienerių rūmų parlamentų yra tas, kad dvejų rūmų parlamentuose reikalingas abiejų rūmų pritarimas įstatymui (kaip jau išsiaiškinome – ne visada), jei abejiems rūmams nepavyksta susitarti dėl vienodos įstatymo redakcijos, gali būti sudaromos tik bikameralizmo modelio parlamentams būdingi struktūriniai daliniai – mišriosios komisijos (vėlgi – ne visada).

IŠVADOS IR PASIŪLYMAI:

1. Per visą parlamentarizmo istoriją parlamentas nuo pirmosios demokratijos įgyvendinimo formų miestų – valstybių piliečių susirinkimų ir pirmojo parlamento Islandijoje smarkiai keitėsi. Iš monarcho patariamąsios institucijos šiuolaikinis parlamentas pagal savo galias tapo viena svarbiausių (o neretai – ir svarbiausia) valstybės valdžią įgyvendinančia institucija. XIX a. laikomas parlamentarizmo aukso amžiumi, XX a. pabaigoje iš totalitarinio valdymo išsivadavusioms Rytų ir Vidurio Europos valstybėms parlamentas tapo ne tik susigrąžintos demokratijos simboliu, bet ir praktiniu jos įgyvendinimo rezultatu. Tačiau paskutiniu metu beveik visame pasaulyje daugiau ar mažiau jaučiamos nusivylimo parlamento institucija nuotaikos, kitaip tariant – deparlamentacija.
2. Valdžių padalijimo teorija valstybės valdžią dažniausiai dalija į įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę. Šiuo principu remiasi visos demokratinės valstybės, tačiau galimos šio principo įgyvendinimo variacijos. Skiriami du pagrindiniai valdžių padalijimo teorijos modeliai. Pirmasis siejamas su J. Locko ir iš dalies su C. Montesquieu teoriniu paveldu, numatančiu galimybę pirmauti vienai iš valdžios šakų – parlamentui. Antrasis modelis kildinamas iš amerikietiškosios teorijos „Federalistų raštai“, numatančios pusiausvyrą tarp valdžių ir nepripažįstančios vienos iš jų dominavimo galimybės kitų atžvilgiu, parlamentui „nesuteikiama“ jokių privilegijų ar pirmumo.
3. Pagrindiniai veiksniai, lemiantys bikameralizmo ar unikameralizmo pasirinkimą yra šie: valstybės sandaros forma (arba stipri decentralizacija), išlikusi monarchija, istorinės tradicijos. Bikameralizmo pasirinkimas dažniausiai argumentuojamas įstatymų leidybos korekcijos ir patikros būtinumu bei papildomu valdžios galių ribojimu. Federacinė valstybės sandaros forma suponuoja dvejų rūmų parlamento pasirinkimą.
4. Švedijos ir Lietuvos parlamentai renkami taikant skirtingas rinkimų sistemas – Švedijos pasirinkta proporcinė rinkimų sistema labiau akcentuoja politinių partijų svarbą. Tiek Lietuvos Respublikos Seimo, tiek Švedijos Riksdago vidinė struktūra ir struktūrinių elementų įgaliojimai bei funkcijos yra panašūs. Labiau išsiskiria Švedijos Riksdago Pirmininko kadencijos nepertraukiamumas ir galios, tačiau nereikėtų pamiršti, kad Švedija yra monarchija – čia valstybės vadovas nėra renkamas Tautos ar Tautos atstovų, tad tradicija riboti monarcho galias yra suprantama. Įstatymų priėmimo procedūra tiek Lietuvos, tiek Švedijos parlamentuose yra panaši. Švedijoje nėra Konstitucinio Teismo institucijos, tačiau kreipiamasi į Legislatyvinę tarybą, dėl rengiamo įstatymo atitikties Konstitucijai ir teisės sistemai, Lietuvoje panašias išvadas teikia Teisės ir teisėtvarkos komitetas.

5. Dvejų rūmų parlamentai paprastai renkami taikant skirtingas rinkimų sistemas ir keliant skirtingus reikalavimus kandidatams į aukštuosius ir žemuosius parlamento rūmus. Dažnai aukštieji parlamento rūmai renkami netiesiogiai (Prancūzija, Vokietija). Tačiau net ir tokio paties tipo valstybėse rinkimai organizuojami skirtingai – nors tiek Vokietija, tiek Jungtinės Amerikos Valstijos yra federacinės valstybės, Vokietijai būdinga didesnė centrinės valdžios įtaka, o JAV tiek Atstovų rūmų, tiek Senato rinkimų tvarką nustato pačios valstijos.

Parlamento rūmų galios gali būti pasiskirsčiusios nevienodai. Parlamento rūmų galių balansas geriausiai atsiskleidžia per tai, kokius įgaliojimus turi kiekvieni rūmai bei jų pirmininkas ir per įstatymų leidybos procesą. Nagrinėtų valstybių pavyzdžiai leidžia susidaryti nuomonę, kad parlamento rūmų galių pasiskirstymui įtakos turi ir valstybės valdymo forma – kuo stipresnis valstybės vadovas, tuo daugiau galių turi aukštieji parlamento rūmai.

Esminis įstatymo leidybos principas tarp dvejų ir vienerių rūmų parlamentų yra tas, kad dvejų rūmų parlamentuose tam, kad įstatymas būtų priimtas, dažniausiai yra reikalingas abiejų rūmų pritarimas. Jei abejiems rūmams nepavyksta susitarti dėl vienodos įstatymo redakcijos, gali būti sudaromos tik bikameralizmo modelio parlamentams būdingi struktūriniai daliniai – mišriosios komisijos.

6. Įstatymų priėmimas vienerių rūmų parlamente vyksta greičiau, nes nereikia derinti skirtingų rūmų pozicijų, tačiau dvejų rūmų parlamente įstatymo projektas pereina „dvigubos kontrolės“ mechanizmą – jį analizuoja ir už jį balsuoja abeji rūmai. Tai užima daugiau laiko, tačiau garantuoja ir geresnę priimamų teisės aktų kokybę.

Atsižvelgiant į bendras pasaulines bikameralizacijos tendencijas, nesenas Lietuvos aktualijas ir kritišką visuomenės nuomonę Seimo atžvilgiu, bei Seimo praktiką, kai priėmus įstatymą beveik tuoj pat dėl jo atitikties Konstitucijai kreipiamasi į Konstitucinį Teismą, galbūt derėtų pasvarstyti apie dvejų rūmų parlamento modelį Lietuvoje. Be abejo, tai didelė permaina, reikalaujanti Konstitucijos keitimo ir kitų teisės aktų priėmimo, tačiau tai ne tik padėtų pagerinti parlamento įvaizdį, bet ir turėtų įtakos įstatymų kokybei.

Literatūros sąrašas:

Lietuvos Respublikos teisės aktai:

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos Seimo statutas // Valstybės žinios. 1994 Nr. 15-249 (aktuali redakcija 2010 m. lapkričio 16 d.).
3. Lietuvos Respublikos įstatymas // Valstybės žinios., 1992, Nr. 22-635 (2010 – 05 – 31 redakcija).
4. Lietuvos Konstitucinio Teismo 1994 m. vasario 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto II dalies 9, 9(3), 9(6), 10 ir 10(1) straipsnių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1994, Nr. 16-271.
5. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 2001 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo (2000 m. gruodžio 19 d. redakcija), Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų dydį ir išlyginimą lemiančių rodiklių tvirtinimo 2001, 2002 ir 2003 metams įstatymo ir Lietuvos Respublikos žemės ūkio ekonominių santykių valstybinio reguliavimo įstatymo 16 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 5-186.
6. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. balandžio 23 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos vidaus reikalų, specialiųjų tyrimų tarnybos, valstybės saugumo, krašto apsaugos ir prokuratūros pareigūnų ir karių valstybinių pensijų įstatymo (2000 m. gegužės 2 d. redakcija) 7 straipsnio 1 ir 2 dalių, 16 straipsnio 6 dalies ir 9 dalies 2 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. sausio 20 d. nutarimu Nr. 83 „Dėl vidaus reikalų, valstybės saugumo, krašto apsaugos bei prokuratūros sistemų pareigūnų ir karių valstybinių pensijų skyrimo bei mokėjimo nuostatų patvirtinimo ir tarnybos laiko, kurio reikia procentiniam priedui už ištarnautus metus gauti, nustatymo“ patvirtintų vidaus reikalų, valstybės saugumo, krašto apsaugos bei prokuratūros sistemų pareigūnų ir karių valstybinių pensijų skyrimo bei mokėjimo nuostatų (1998 m. lapkričio 20 d. redakcija) 31.3 punkto atitikties Lietuvos Respublikos vidaus reikalų, specialiųjų tyrimų tarnybos, valstybės saugumo, krašto apsaugos ir prokuratūros pareigūnų ir karių valstybinių pensijų įstatymo (2000 m. gegužės 2 d. redakcija) 7 straipsnio 1 daliai“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 43-1636.
7. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas „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“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 19-828.
8. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 30 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento 2003 m. balandžio 11 d. dekreto Nr. 40 „Dėl Lietuvos Respublikos pilietybės suteikimo išimties tvarka“ ta apimtimi, kuria nustatyta, kad Lietuvos Respublikos pilietybė išimties tvarka suteikiama Jurij Borisov, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai Ir Lietuvos Respublikos įstatymo 16 str. 1 daliai“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 124-5643.
9. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 13 d. nutarimas „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“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 81-2903.

10. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. birželio 6 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymo 1 straipsnio pavadinimo "Konstitucinis Teismas - teisminė institucija" ir šio straipsnio 3 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 65 – 2400.
11. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. kovo 2 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos atominės elektrinės įstatymo 10 straipsnio 1 dalies (2008 m. vasario 1 d. redakcija) nuostatų ir 11 straipsnio (2008 m. vasario 1 d. redakcija) 1 dalies 1 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2009, Nr. 25-988.
12. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. gegužės 13 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies (2007 m. gruodžio 18 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos Prezidento 2007 m. gegužės 29 d. dekreto nr. 1k-988 "Dėl valstybinės lošimų priežiūros komisijos nario atleidimo" atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos azartinių lošimų įstatymo 26 straipsnio (2003 m. liepos 4 d. redakcija) 4 daliai“ // Valstybės žinios. 2010, 56-2766

Užsienio valstybių teisės aktai:

1. Čekijos Respublikos Deputatų rūmų reglamentas (Rules of Procedure of the Chamber of Deputies) // <http://www.psp.cz/cgi-bin/eng/docs/laws/1995/90.html>
2. Čekijos Respublikos 1992 m. gruodžio 16 d. Konstitucija (Constitution of the Czech Republic of 16 December 1992) // http://www.concourt.cz/view/czech_constitution
3. Čekijos Respublikos Senato Reglamentas (The Standing Rules of the Senate) // http://www.senat.cz/informace/zadosti/zak107-eng.php?ke_dni=23.12.2010&O=8
4. Ispanijos Karalystės 1978 m. spalio 31 d. Konstitucija (Constitution passed by Cortes Generales in plenary meetings of the Congress of deputies and the Senate held on October 31, 1978, ratified by referendum by Spanish people on 7 December 1978, sanctioned by His Majesty the King before the Cortes Generales, 27 December, 1978) // http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf
5. Jungtinių Amerikos Valstijų Atstovų rūmų taisyklės (Rules of the House of Representatives) // <http://rules.house.gov/ruleprec/111th.pdf>
6. Jungtinių Amerikos Valstijų Konstitucija (The United States Constitution) // <http://www.house.gov/house/Constitution/Constitution.html>
7. Jungtinių Amerikos Valstijų Senato taisyklės (Rules of the Senate) // <http://rules.senate.gov/public/index.cfm?p=RulesOfSenateHome>
8. Prancūzijos 1791 m. rugsėjo 3 ir 4 d. Konstitucija (Constitution 1791) // <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1791.5082.html>
9. Prancūzijos I Respublikos 1793 m. birželio 24 d. Konstitucija (Constitution de l'An I – Première République) // <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil->

- [constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-du-24-juin-1793.5084.html](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-du-24-juin-1793.5084.html)
10. Prancūzijos direktorato 1795 m. rugpjūčio 22 d. (III m. fruktido 5 d.) Konstitucija (Constitution de l'An III – Directoire) // <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-du-5-fructidor-an-iii.5086.html>
 11. Prancūzijos Konsulato 1799 m. gruodžio 13 d. (VIII m. frimero 22 d.) Konstitucija (Constitution de l'An VIII – Consulat) // <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-du-22-frimaire-an-viii.5087.html>
 12. Prancūzijos Konsulato 1802 m. rugpjūčio 4 d. (X m. termido 16 d.) Konstitucija (Constitution de l'An X – Consulat à vie) // <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-du-16-termidor-an-x.5088.html>
 13. Prancūzijos Imperijos 1804 gegužės 18 d. (XII m. florealio 28 d.) Konstitucija (Constitution de l'An XII – Empire) // <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-l-an-xii-empire-28-floreal-an-xii.5090.html>
 14. Prancūzijos 1814 m. birželio 4 d. Konstitucinė Chartija (Charte de 1814 - 1ère Restauration) // <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/charte-constitutionnelle-du-4-juin-1814.5102.html>
 15. Prancūzijos 1830 m. rugpjūčio 14 d. Konstitucinė Chartija (Charte de 1830, Restauration - 14 août 1830) // <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/charte-constitutionnelle-du-14-aout-1830.5104.html>
 16. Prancūzijos II Respublikos 1848 m. lapkričio 4 d. Konstitucija (Constitution de 1848, IIe République) // <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1848-iiie-republique.5106.html>
 17. Prancūzijos II imperijos 1852 m. Konstitucija (Constitution de 1852, Second Empire) // <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1852-second-empire.5107.html>
 18. Prancūzijos III Respublikos 1875 m. Konstitucija (Constitution de 1875, IIIe République) // <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1875-iiie-republique.5108.html>
 19. Prancūzijos IV Respublikos 1946 m. spalio 27 d. Konstitucija (Constitution de 1946, IVe République) // <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1946-ive-republique.5109.html>
 20. Prancūzijos V Respublikos 1958 m. spalio 4 d. Konstitucija (Constitution de 1958, Ve République) // <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-de-1958.5074.html>
 21. Prancūzijos Respublikos Nacionalinės Asamblėjos reglamentas (Règlement de l'Assemblée Nationale) // http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.asp#P489_26556
 22. Prancūzijos Respublikos Rinkimų kodeksas Code électoral // <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239&dateTexte=20101127>
 23. Prancūzijos Respublikos Senato reglamentas (Règlement du Senat et instruction generale du bureau) // http://www.senat.fr/reglement/reglement_mono.html
 24. Slovėnijos Respublikos Konstitucija (Constitution of the Republic of Slovenia) // <http://www.dz-rs.si/index.php?id=351&docid=25&showdoc=1#10>
 25. Švedijos Karalystės Konstitucija (Vyriausybės aktas, Riksdago aktas, Paveldėjimo aktas, Spaudos laisvės aktas) // http://www.riksdagen.se/templates/R_Page_6307.aspx,
http://www.riksdagen.se/templates/R_Page_6313.aspx,

- http://www.riksdagen.se/templates/R_Page_6310.aspx,
http://www.riksdagen.se/templates/R_Page_6316.aspx,
http://www.riksdagen.se/templates/R_Page_6429.aspx
26. Švedijos Karalystės Rinkimų įstatymas (Elections Act) // <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/06/44/45/722c9ee2.pdf>
 27. Vengrijos Respublikos Konstitucija (The Constitution of the Republic of Hungary [Act XX of 1949 as revised and restated by Act XXXI of 1989] as of 1 January 2010) // <http://www.mkab.hu/index.php?id=constitution>
 28. Vokietijos Federacinės Respublikos Bundestago Procedūrų taisyklės (Rules of the Procedures of the German Bundestag) // <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>
 29. Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinis įstatymas (Basic Law for the Federal Republic of German) // <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>
 30. Vokietijos Federacinės Respublikos Bundesrato Procedūrų taisyklės (http://www.bundesrat.de/nr_11004/EN/funktionen-en/go-en/go-en-node.html?_nnn=true)
 31. Vokietijos Federacinis Rinkimų įstatymas (Federal Electoral Law) // <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/BWG.htm#ToC2>

Specialioji literatūra:

1. Constitutional documents of Sweden: The Instrument of Government; The Riksdag Act; The Act of Succession, The Freedom of the Press Act, Stockholm, Norstedts Tryckeri, 1981.
2. Kaip kuriami JAV įstatymai, Vienna: USIA Regional Program Office, 1999.
3. Berry R. Parlamentinės demokratijos iššūkiai – žvelgiant iš Vestminsterio // Parlamentarizmo genezė Europoje ir Lietuvos atvejis: Tarptautinės mokslinės konferencijos medžiaga, Vilnius, Parlamentinio bendradarbiavimo centras, 2008.
4. T. Birmontienė ir kt., Lietuvos konstitucinė teisė: Vadovėlis, Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2002.
5. Burdeu G. et al. Droit Constitutionnel: 25e édition, Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1997.
6. Dicey A. V. Konstitucinės teisės studijų įvadas, Vilnius, Eugrimas, 1998.
7. Emblem T. ir kt. Pasaulis I. Pasaulio istorija iki 1850, Oslo.
8. Goldsworthy J. The Sovereignty of Parliament: History and Philosophy, Oxford, Clarendon Press, 2001.
9. Jarašiūnas E. Įstatymas Prancūzijos V Respublikos konstitucinėje sistemoje // Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga: Liber Amicorum Česlovui Juršėnui: Monografija, Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2008.
10. Jarašiūnas E. Valdžių padalijimo principas: samprata ir keletas interpretavimo problemų konstitucinėje jurisprudencijoje // Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga : kolektyvinė monografija, Vilnius, Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2007.
11. Kysela J. Bicameralism in the Czech Republic: Reasons, Functions, Perspectives, oficialus Čekijos aukštųjų parlamento rūmų – Senato – internetinis puslapis http://www.senat.cz/zajimavosti/bikameralismus-eng.php?ke_dni=16.11.2010&O=7
12. Kūris E. Valdžių padalijimo principas Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje// Konstituciniai valdžių sandaros principai: tarptautinės konferencijos medžiaga, Vilnius, Parlamentinio bendradarbiavimo centras, 2008.
13. Letukienė N., Gineika J. Istorija. Politologija: kurso santrauka istorijos egzaminui, Vilnius, Alma Litera, 2004.
14. Lukošaitis A. Parlamentarizmas Europoje ir Lietuvoje: bendros vertybės, skirtinga patirtis// Parlamentarizmo genezė Europoje ir Lietuvos atvejis: Tarptautinės mokslinės konferencijos medžiaga, Vilnius, Parlamentinio bendradarbiavimo centras, 2008.
15. Maksimaitis M. Užsienio teisės istorija, Vilnius, Justitia, 2002.

16. Marschall S. Tarptautinis parlamentarizmas Europoje po Antrojo pasaulinio karo – sėkmės istorija? // Parlamentarizmo genezė Europoje ir Lietuvos atvejis: Tarptautinės mokslinės konferencijos medžiaga, Vilnius, Parlamentinio bendradarbiavimo centras, 2008.
17. Mesonis G. Parlamentas Čekijos Respublikos konstitucinėje sąrangoje // Parlamentas ir valstybės valdžios institucijų sąranga: Liber Amicorum Česlovui Juršėnui: Monografija – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2008.
18. Mesonis G. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir Rytų Europos kontekste: monografija, Vilnius, Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003.
19. Pactet P., Mérimé – Soucramanien F. Droit constitutionnel, 28-e edition , Paris, Editions Dalloz, 2009.
20. Pokol B. Valdžių atskyrimas ir parlamentarizmas Vengrijoje // Parlamentarizmo genezė Europoje ir Lietuvos atvejis: Tarptautinės mokslinės konferencijos medžiaga, Vilnius, Parlamentinio Bendradarbiavimo centras, 2008.
21. Sartori G. Lyginamoji konstitucinė inžinerija, Vilnius, Poligrafija ir informatika, 2001.
22. Sinkevičius V. Lietuvos Respublikos Seimo, kaip Tautos atstovybės, konstitucinė koncepcija // Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda: kolektyvinė monografija, Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2007.
23. Toulemonde G. Institutions politiques comparées, Paris, Elipses Édition Marketing, 2006.
24. Vainiutė M. Parlamento institucija: Vokietijos Federacinė Respublika // Parlamentas ir valstybės valdžios institucijų sąranga: Liber Amicorum Česlovui Juršėnui: Monografija, Vilnius Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2008.
25. Vitkus G. Politologija, Vilnius, Danielius, 2001.
26. Žilys J. Česlovas Juršėnas: parlamentaras demokratinėje visuomenėje// Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga: Liber Amicorum Česlovui Juršėnui, Vilnius, Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2008.
27. Žilys J. Parlamentinės demokratijos idėjos konstituciniame procese //Parlamentarizmo genezė Europoje ir Lietuvos atvejis: Tarptautinės mokslinės konferencijos medžiaga, Vilnius, Parlamentinio bendradarbiavimo centras, 2008.

Neperiodinė literatūra internete:

1. About the National Council // http://www.ds-rs.si/en/?q=about_NC
2. Presentation // <http://www.senateurope.org/eng/presentation.html>
3. Why have a bicameral system? // http://www.eerstekamer.nl/begrip/english_2#p4
4. Statistika <http://www.ipu.org/english/home.htm>

Dvejų ir vienerių rūmų parlamentai: lyginamasis aspektas

Santrauka

Reikšminiai žodžiai: bikameralizmas, dvejų rūmų parlamentas, įstatymų leidėjas, įstatymų leidyba, unikameralizmas, parlamentas, Senatas, vienerių rūmų parlamentas.

Mokslinis darbas parengtas aktualia tema, kurios svarbumą lemia tai, jog panašių tyrimų nėra daug. Šiame darbe analizuojami ir lyginami dvejų ir vienerių rūmų parlamentai. Koncentruojamasi ne tiek į atskirų šalių parlamentus, kiek, pasitelkiant lyginamąją analizę, siekiama išsiaiškinti dvejų ir vienerių rūmų parlamentų skirtumą.

Siekiant šio mokslinio darbo tikslo ir įgyvendinant uždavinius pasitelkiami sisteminės analizės, lyginamasis teisės, apibendrinimo, dokumentų analizės, istorinis lyginamasis, įstatymų leidėjo ketinimų, loginis, lingvistinis ir kiti metodai.

Be parlamento institucijos šiuolaikinė demokratija ir jos įgyvendinimas taptų sunkiai įsivaizduojamas. Parlamentas – tai valstybės valdžios institucija, geriausiai išreiškianti aukščiausiojo valstybės suvereno – Tautos – valią. Parlamentas yra įstatymų leidybos institucija, tačiau kiekviena šalis pati nusprendžia kokį modelį – vienerių ar dvejų rūmų – pasirinkti. Darbo pradžioje analizuojama parlamentarizmo istorija. Toliau trumpai apžvelgiama valdžių padalijimo teorijos genezė ir parlamento, kaip įstatymų leidybos institucijos reikšmė šioje teorijoje ir skirtingose jos atšakose. Taip pat aiškinamasi, kokios priežastys lemia valstybių apsisprendimą pasirinkti vieną ar kitą parlamento modelį. Antrojoje dalyje analizuojami konkrečių valstybių (Lietuvos ir Švedijos), pasirinkusių vienerių rūmų parlamentą, pavyzdžiai – aiškinamasi, kaip formuojamas parlamentas, kokia jo vidinė struktūra, kaip vyksta įstatymų leidybos procesas. Trečiojoje darbo dalyje analogiškai analizuojami dvejų rūmų (Prancūzijos, Čekijos, Vokietijos ir Jungtinių Amerikos Valstijų) parlamentai.

Pagrindinis dvejų rūmų parlamento privalumas yra tai, kad priimami įstatymai pereina dvigubos kontrolės mechanizmą. Tačiau vienerių rūmų parlamente įstatymų priėmimo procedūra vyksta greičiau.

Bicameral and unicameral parliaments: comparative aspect

Summary

Keywords: bicameral parliament, bicameralism, legislation, legislature, unicameralism, unicameral parliament, parliament, Senate.

The object of this research is topical and important, because there are not a lot of similar researches. This study works on bicameral and unicameral parliaments – they are analysed and compared. The very concentration of the work is not to scrutinize the parliaments of different countries, but, to find differences in the way of comparison and analyse between unicameralism and bicameralism.

For the purpose to reach the goal and to implement tasks of this research, we use methods of systematic analyse, comparison of law, concluding, analyse of documents, historical comparison, intentions of the legislator, logical, linguistic, etc.

We can hardly imagine democracy and its implementation without the institution of parliament nowadays. Parliament is institution of public authority. And the parliament expresses the will of the sovereign of the state – the People – in the most proper way. The parliament has the power of legislation, but each country decides which model suits better – unicameralism or bicameralism. Firstly is analysed the history of parliamentarism. Later is presentation of short view of genesis of the theory of separation of powers and what place parliament takes in it. Also is looking for and analysing the reasons, why countries choose one or other model of parliament. In the second part of this research we have chosen for analyse examples of different countries (Lithuania and Sweden), which have unicameral parliament. Is scrutinized the model of composition, internal structure and the process of legislature.

In the third part is analogical analysing of bicameral parliaments in France, Check Republic, Germany and the United States of America.

The mane advantage of bicameralism is that the bill, before becoming law, passed double control. But the process of legislation in the unicameral parliament is much faster.

Priedai

Priedas Nr. 1. Lentelė „Europos šalys ir jų parlamentai“

Valstybė	Parlamento tipas	Pavadinimas
Airija	Dvejų rūmų	Atstovų rūmai (Dáil Éireann)
		Senatas (Seanad Éireann)
Albanija	Vienerių rūmų	Kuvendi
Andora	Vienerių rūmų	Generalinė Taryba
Austrija	Dvejų rūmų	Nacionalinė Taryba (Nationalrat)
		Federacinė Taryba (Bundesrat)
Baltarusija	Dvejų rūmų	Atstovų rūmai (Palata Predstaviteley)
		Respublikos taryba (Soviet Respubliki)
Belgija	Dvejų rūmų	Atstovų rūmai
		Senatas
Bosnija ir Hercegovina	Dvejų rūmų	Atstovų rūmai (Predstavnicki dom)
		Tautų rūmai (Dom naroda)
Bulgarija	Vienerių rūmų	Nacionalinė asamblėja (Narodno Sabranie)
Danija	Vienerių rūmų	Folketingas
Čekija	Dvejų rūmų	Deputatų rūmai (Poslanecka Snemovna)
		Senatas
Didžioji Britanija	Dvejų rūmų	Bendruomenių rūmai (House of Commons)
		Lordų rūmai (House of Lords)
Estija	Vienerių rūmų	Riigikogu
Graikija	Vienerių rūmų	Vouli Ton Ellinon (Graikų parlamentas)
Islandija	Vienerių rūmų	Althingi (Altingas)
Ispanija	Dvejų rūmų	Deputatų kongresas
		Senatas
Italija	Dvejų rūmų	Deputatų rūmai (Kamera dei deputati)

		Senatas
Juodkalnija	Vienerių rūmų	Skupstina
Kipras	Vienerių rūmų	Atstovų rūmai (Vouli Antiprosopon)
Kroatija	Vienerių rūmų	Kroatijos Parlamentas (Hrvatski Sabor)
Latvija	Vienerių rūmų	Saeima
Lenkija	Dvejų rūmų	Seimas (Sejm)
		Senatas
Lichtenšteinas	Vienerių rūmų	Landtagas
Lietuva	Vienerių rūmų	Seimas
Liuksemburgas	Vienerių rūmų	Deputatų rūmai
Makedonija	Vienerių rūmų	Respublikos Asamblėja (Sobranie)
Malta	Vienerių rūmų	Atstovų rūmai (Il-Kamra Tad-Deputati)
Moldavija	Vienerių rūmų	Parlamentas
Monakas	Vienerių rūmų	Nacionalinė Taryba
Norvegija	Vienerių rūmų	Stortinget
Olandija (Nyderlandai)	Dvejų rūmų	Antrieji parlamento rūmai (Tweede Kamer der Staten-Generaal)
		Pirmieji parlamento rūmai (Eerste Kamer der Staten-Generaal)
Portugalija	Vienerių rūmų	Respublikos Asamblėja
Prancūzija	Dvejų rūmų	Nacionalinė Asamblėja
		Senatas
Rumunija	Dvejų rūmų	Rumunijos Parlamentas (Parlamentul României)
		Senatas
Rusija	Dvejų rūmų	Valstybės Dūma (Gossoudarstvennaya Duma)
		Federacijos Taryba (Soviet Federatsii)
San Marinas	Vienerių rūmų	Didžioji ir Generalinė Taryba
Serbija	Vienerių rūmų	Nacionalinė asamblėja (Narodna Skupstina)
Slovakija	Vienerių rūmų	Nacionalinė taryba (Narodna rada Slovenskej republiky)
Slovėnija	Dvejų rūmų	Nacionalinė Asamblėja (Drzavni Zbor)
		Nacionalinė Taryba (Drzavni Svet)

Suomija	Vienerių rūmų	Parlamentas (Eduskunta – Riksdagen)
Švedija	Vienerių rūmų	Riksdagen
Šveicarija	Dvejų rūmų	Nacionalinė taryba
		Valstybės taryba
Turkija	Vienerių rūmų	Didžioji nacionalinė Turkijos Asamblėja
Ukraina	Vienerių rūmų	Verkhovna Rada
Vengrija	Vienerių rūmų	Nacionalinė Asamblėja (Országgyűlés)
Vokietija	Dvejų rūmų	Vokietijos Bundestagas
		Bundesratas (Federalinė taryba)

Priedas Nr. 2. Diagrama „Monokameralizmo ir bikameralizmo pasiskirstymas tarp Europos šalių“

