

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

JEVGENIJUS GAŠČENKO

Parlamento teisės ir valstybės valdžios institucijų programa

**LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO POLITINĖ IR ORGANIZACINĖ STRUKTŪRA
1992 M. SPALIO 25 D. KONSTITUCIJOJE**

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas –
Prof. dr. Juozas Žilys

Vilnius, 2009

TURINYS

IVADAS	3
1. LIETUVOS VALSTYBĖS PARLAMENTO RAIDOS PAGRINDINIAI KONSTITUCINIAI PARAMETRAI	7
1.1. 1918–1940 metų Lietuvos Respublikos parlamento konstituciniai raidos ir organizavimo teisiniai aspektai.....	7
1.2. 1990–1992 metų Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos-Atkuriamojo Seimo statuso konstituciniai bruožai.....	16
2. LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO POLITINĖ IR ORGANIZACINĖ STRUKTŪRA IR JOS FUNKCIONAVIMO PAGRINDAI PAGAL 1992 M. LIETUVOS RESPUBLIKOS KONSTITUCIJĄ	24
2.1. Seimo formavimo konstituciniai aspektai.....	24
2.2. Seimo politinės struktūros organizacinės formos.....	26
2.2.1. Seimo komitetų ir tyrimo (kontrolės) komisijų teisinio statuso išskirtiniai bruožai.....	31
2.2.1.1. Seimo laikinųjų tyrimo komisijų veiklos teisiniai parametrai.....	40
2.2.2. Seimo frakcijos ir laikinosios grupės – statusas ir veiklos teisinės ribos	47
2.2.3. Parlamento politinė mažuma (opozicija) parlamentinėje demokratijoje.....	54
2.3. Seimo kanceliarijos aparato organizavimo ir įgaliojimų pagrindiniai teisiniai aspektai.....	58
IŠVADOS	62
LITERATŪROS SĄRAŠAS	66
SANTRAUKA LIETUVIŲ IR ANGLŲ KALBOMIS	73

IVADAS

Seimo struktūrą ir darbo tvarką nustato Seimo statutas.

Seimo statutas turi įstatymo galią

(Lietuvos Respublikos Konstitucijos 76 straipsnis)

Temos aktualumas ir problematika. Šio mokslinio darbo tema *Lietuvos Respublikos Seimo politinė ir organizacinė struktūra 1992 m. spalio 25 d. Konstitucijoje* buvo pasirinkta dėl kelių priežasčių.

Pirmoji aplinkybė buvo ta, kad dažniausiai analizuojant Seimo instituciją įvairiose mokslinėse publikacijose yra nagrinėjami ir akcentuojami Seimo įgaliojimai. Tačiau per beveik dvidešimt atkurtos Lietuvos valstybės parlamentarizmo metų Seimo politinė ir organizacinė struktūra pagal 1992 m. Konstituciją išsamiai ir sistemiškai yra beveik netyrinėta arba tyrinėta tik fragmentiškai, todėl tokios analizės poreikis yra aktualus tiek moksliniu, tiek praktiniu atžvilgiu.

Antroji aplinkybė buvo ta, kad Seimas – vienintelė Tautai atstovaujanti konstitucinio lygmens institucija, kuriai tiesiogiai Konstitucijoje suteikti įgaliojimai pačiai nusistatyti savo struktūrą ir darbo tvarką įstatymo galią turinčiu Seimo statutu. Tačiau pačioje Konstitucijoje nei Seimo struktūros samprata, nei jos elementų struktūra ar juo labiau darbo tvarka detalčiai nepateiktos, todėl reikalauja išsamaus mokslinio tyrimo.

Trečioji aplinkybė buvo ta, kad Seimas – viena iš pagrindinių ir svarbiausių konstitucinio lygmens valstybės valdžios institucijų. Šiuo metu 141 Seimo narys, išrinktas 2008 m. Seimo rinkimuose, atstovauja daugiau kaip 3-ims milijonams Lietuvos Respublikos piliečių, o Seimo priimti sprendimai neabejotinai turi įtakos valstybės ir visų mūsų kasdieniam gyvenimui daugelyje sričių. Seimas, įgyvendindamas savo prerogatyvas teisėkūroje, parlamentinėje kontrolėje ir kitose srityse, turi reikšmingas galias Konstitucijoje nustatytais pagrindais formuoti valstybės ir visuomenės raidą.

Tyrimo šaltiniai. Lietuvos Respublikos Seimas – konstitucinio lygmens valstybės valdžios institucija, todėl pagrindinis šio tyrimo šaltinis yra teisės normos, t. y. 1992 m. spalio 25 d. Lietuvos Respublikos Konstitucija, įstatymo galią turintis Lietuvos Respublikos Seimo statutas, kiti įstatymai ir teisės aktai. Šiame darbe analizuojamos problemos yra plačiai nagrinėtos ir konstitucinėje jurisprudencijoje, t. y. konstitucinės justicijos bylose, kurias nagrinėjo Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, todėl daug dėmesio bus skiriama ir dažnai remiamasi jo

suformuluota oficialia konstitucine jurisprudencija, išsamiai analizuojančia Seimo struktūros specifiką ir problematiką.

Užsienio autoriai, nagrinėję Lietuvos Respublikos Seimo struktūrą pagal 1992 m. Konstituciją, tik fragmentiškai palietė kai kuriuos šio darbo objekto aspektus, todėl daugiausiai bus remiamasi Lietuvos mokslininkų darbais. Mokslininkų darbai padeda tiksliau ir laisviau interpretuoti galiojančias teisės normas, todėl tyrime daugiausiai remiamasi konstitucinės teisės profesorių Juozo Žilio, Vytauto Sinkevičiaus, Egidijaus Jarašiūno, Gedimino Mesonio, Egidijaus Šileikio, politologo Alvydo Lukošaičio bei kai kurių kitų autorių darbais.

Norint išsamiai išanalizuoti Seimo struktūrą pagal 1992 m. Konstituciją, tikslinga yra išnagrinėti ne tik šiuo metu galiojančią Konstituciją ir Seimo statutą, bet ir istorines jau negaliojančias konstitucijas ir Seimo statutus, kurių turinys turėjo įtakos ir dabartinės Seimo struktūros formavimuisi ir įsitvirtinimui. Todėl analizuojant dabartinę Seimo struktūrą nemažai dėmesio bus skirta ir istoriniam Seimo struktūros teisiniam paveldui – 1920, 1924 ir 1936 m. Seimo statutams. Norint pagyventi tekstą, kartais jis bus pajvairinamas Seimo stenogramomis. Analizuojant šio darbo istorinę dalį, neišvengiamai bus naudojamos Mykolo Romerio, Mindaugo Maksimaičio, Vytauto Andriulio ir kai kurių kitų autorių darbai.

Reikia akcentuoti ir tai, kad šis magistro baigiamasis darbas gali būti vertingas ir platesniame kontekste, nes tyrimo analizė remiasi šiuolaikinio parlamento veiklos praktiniais pavyzdžiais ir problemomis.

Tyrimo objektas. Tyrimo objektas yra Seimo politinė ir organizacinė struktūra pagal 1992 m. spalio 25 d. Konstituciją. Kartu bus kreipiamas dėmesys ir į tai, kad nagrinėjant politinę ir organizacinę Seimo struktūrą bus apsiribojama pagrindinių Seimo struktūrinių darinių ir daugiausiai problemų keliančių Seimo komitetų ir tyrimo (kontrolės) komisijų, frakcijų ir laikinųjų grupių, parlamentinės mažumos (opozicijos) bei Seimo kanceliarijos teisinio reglamentavimo ir specifikos nagrinėjimu. Kadangi Seimo Pirmininkui ir jo pavaduotojui Konstitucijoje yra suteikti savarankiški konstituciniai įgaliojimai, vengiant per daug išsiplėsti šiame magistro darbe jie nebus plačiau nagrinėjami, nes šie Seimo struktūros elementai galėtų būti atskiros magistro darbo nagrinėjimo objektu. Taip pat vengiant per plačios darbo apimtys, išsamiai nebus analizuojamos Seimo valdybos, seniūnų sueigos bei parlamentinių delegacijų bei tarpparlamentinių ryšių grupių teisinio reglamentavimo aspektai.

Tyrimo dalykas. Tyrimo dalykas yra Seimo politinės ir organizacinės struktūros vienetai: Seimo komitetai, tyrimo (kontrolės) komisijos, laikinosios tyrimo komisijos, frakcijos ir laikinosios grupės, parlamentinė mažuma (opozicija) ir Seimo kanceliarijos organizacinis aparatas.

Darbo tikslas. Darbo tikslas yra išsamiai išanalizuoti ir atskleisti Seimo politinės ir

organizacinės struktūros funkcionavimo ypatumus, teorinius bei praktinius aspektus, bei šios struktūros formavimo konstitucinę doktriną.

Tyrimo uždaviniai: Tyrimo uždaviniai yra

1. Apžvelgti Lietuvos valstybės parlamento struktūros organizavimo istorinę raidą;
2. Atskleisti Seimo struktūros sampratą pagal 1992 m. spalio 25 d. Lietuvos Respublikos Konstituciją;
3. Išnagrinėti Konstitucijoje ir Seimo statute įtvirtintų Seimo įgaliojimų apimtį ir principus;
4. Išanalizuoti Seimo politinių ir organizacinių struktūrinių vienetų teisinį statusą ir funkcionavimo teisinius aspektus bei su tuo susijusias praktines problemas.

Iškeliamos hipotezės:

- Šiuolaikinė Seimo politinė ir organizacinė struktūra remiasi ne tik šiuolaikinės demokratijos poreikiais, bet atspindi ir Lietuvos valstybės parlamentinės demokratijos paveldą arba atskirus jo reiškinius;
- Seimas savarankiškai gali nusistatyti savo politinę ir organizacinę struktūrą Konstitucijoje numatytais pagrindais.

Tyrimo metodai. Tyrimas atliktas taikant lyginamąjį istorinį metodą, sisteminės analizės, apibendrinimo, indukcinį, teisinių dokumentų analizės, lyginamąjį ir kitus metodus. Tiriant Konstitucinio Teismo nutarimus bus naudojamas ir lingvistinis metodas, o analizuojama medžiaga bus apibendrinama ir išvados pateikiamos pasitelkus loginį ir apibendrinimo metodus.

Mokslinio darbo naujumas. Lietuvos ir užsienio valstybių teisinėje literatūroje nepakanka arba beveik nėra išsamios ir sisteminės analizės Seimo politinės ir organizacinės struktūros 1992 m. spalio 25 d. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje tema.

Darbo struktūra. Darbo struktūrą sudaro: įvadas, dėstomoji dalis (sudaryta iš 2 skyrių, suskirstytų į poskyrius) ir išvados.

Kad būtų galima išsamiai išanalizuoti dabartinio, t. y. 1992 m. Konstitucijos pagrindu funkcionuojančio, Seimo politinę ir organizacinę struktūrą ir perprasti struktūrinių padalinių funkcionavimo prielaidas, šio darbo pirmoje istorinio pobūdžio dalyje yra aptariami svarbiausi Lietuvos valstybės 1918–1940 metų konstituciniai parlamento raidos ir organizavimo teisiniai aspektai. Rašoma apie Lietuvos Valstybės Tarybą (laikinąją Lietuvos parlamentinę instituciją), Steigiamojo Seimo bei pirmųjų Lietuvos Respublikos seimų raidą ir organizacinės struktūros teisinius aspektus, ypatingą dėmesį skiriant iki šiol dar nepakankamai teisinėje literatūroje nagrinėtiems tarpukariu galiojusiems Seimo statutams. Ne mažiau svarbus Lietuvos parlamentarizmo istorijoje yra ir 1990–1992 metų Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos-

Atkuriamojo Seimo laikotarpis, todėl šiame darbe taip pat aptariami ir šios išskirtinės parlamentinės institucijos statuso ir struktūros organizavimo teisiniai aspektai.

Antroje, pagrindinėje, darbo dalyje, bus analizuojama Lietuvos Respublikos Seimo politinė ir organizacinė struktūra pagal 1992 m. spalio 25 d. Konstituciją. Daugiausiai dėmesio bus skiriama Seimo politinės struktūros ir jos funkcionavimo teisiniams pagrindams ir organizavimo specifikai. Specifinis Seimo struktūrinių padalinių darbo organizavimas atskleidžiamas, nagrinėjant atskirus Seimo struktūrinius vienetus, todėl daugiausia bus analizuojami Seimo komitetų ir tyrimo (kontrolės komisijų), Seimo laikinųjų tyrimo komisijų, Seimo frakcijų, laikinųjų grupių, parlamentinės mažumos teisinio statuso išskirtiniai bruožai, pabrėžiant parlamento ir jo struktūrinių padalinių funkcijų autonomiškumą. Taip pat bus nagrinėjamas ir kol kas beveik netyrinėtas ir mažai dėmesio teisinėje literatūroje sulaukęs Seimo kanceliarijos aparatas, jo organizavimas ir pagrindiniai įgaliojimų teisiniai pagrindai. Tokiu būdu bus atskleidžiamas Seimo struktūros sudėtingumas.

1. LIETUVOS VALSTYBĖS PARLAMENTO RAIDOS PAGRINDINIAI KONSTITUCINIAI PARAMETRAI

1.1. 1918–1940 metų Lietuvos Respublikos parlamento konstituciniai raidos ir organizavimo aspektai

Lietuvos Valstybės Taryba (laikinoji Lietuvos parlamentinė institucija). Lietuvos Tarybos 1918 m. vasario 16 d. nepriklausomybės paskelbimo akte¹ (toliau – Aktas) – svarbiausiame XX a. antrojo dešimtmečio atstatytosios Lietuvos valstybės konstitucinės reikšmės dokumente – remiantis tautų apsisprendimo teise, buvo paskelbta, kad valstybės pamatus ir jos santykius su kitomis valstybėmis privalo galutinai nustatyti demokratiniiais pagrindais išrinktas ir kiek įmanoma greičiau sušauktas Steigiamasis Seimas. Pasak prof. Mindaugo Maksimaičio, „Vasario 16-osios aktas tapo svarbiausiu XX a. antrajame dešimtmetyje atkurtosios Lietuvos valstybės konstitucinę reikšmę turėjusiu aktu, kuriuo iš esmės remiasi pats moderniosios Lietuvos valstybės buvimas ir visi vėlesnieji – laikinieji ir nuolatiniai – jos konstituciniai dokumentai“².

Kai kurių autorių teigimu, „nei 1918 m. vasario 16 d. aktą paskelbusi Vilniaus konferencija, nei šioje konferencijoje išrinkta Lietuvos Taryba (vėliau pasivadynusi Valstybės Taryba) negali būti vadinamos visavertėmis Tautos atstovybėmis, nes jie neturėjo tiesioginio ir formalaus Tautos įgaliojimo, kurie yra suteikiami tik visuotinių, tiesioginių, lygių, slaptų ir laisvų rinkimų pagrindu“³. Tai suprato ir pati Taryba, nes būdama ne Tautos išrinkta, Akte pabrėžė, kad „Lietuvos valstybės pagrindus ir santykius su kitomis valstybėmis nustatysiąs visų jos gyventojų demokratiškai išrinktas Steigiamasis Seimas“. Pranas Viktoras Raulinaitis mano priešingai – pasak jo, „dėl tuo metu vykusio pasaulinio karo, Valstybės Taryba, nors sudarytoji ne demokratiniiais pamatais, vis tiek buvo vienintelė teisėta Tautos atstovybė ir jos valios reiškėja“⁴. Jam pritaria ir M. Maksimaitis teigdamas, kad „laikydamosi principinės nuostatos pačios suformuluotos Vasario 16 d. nutarime apie demokratiniu pagrindu sutvarkytos nepriklausomos Lietuvos Valstybės atstatymą, Valstybės Taryba, karo meto ir kaizerinės okupacijos sąlygomis pagrįstai pripažinta ir laikoma vienintele Tautos atstove, nes laikinąją valstybės valdžią Taryba numatė sudaryti parlamentarizmo pagrindu, todėl pati pasiskelbė laikinuoju parlamentu“⁵.

¹ 1918 m. vasario mėn. 16 d. aktas // Lietuvos valstybės teisės aktai (1918.II.16–1940.VI.15.) / Parengė V. Andriulis, R. Mockevičius, V. Valeckaitė. Vilnius: 1996. P. 1.

² Andriulis V., Maksimaitis M., Pakalniškis V. ir kt. Lietuvos teisės istorija. Vilnius: Justitia, 2002. P. 307-308.

³ Iš Lietuvos teisės ir valstybės istorijos: Straipsnių ir mokslinių darbų ištraukos / Sudarė J. Skirius ir G. Šapoka. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2001. P. 163.

⁴ Raulinaitis P. V. Parlamentarizmas. Istoriniai – teoretiniai parlamentinės tvarkos bruožai. Klaipėda: Lituania, 1925. P. 49.

⁵ Maksimaitis M. Pirmosios moderniosios mūsų valstybės konstitucijos: keliai ir takeliai//Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2007. P. 11.

Steigiamasis Seimas. Pokariu buvo ryškus demokratinių jėgų pakilimas nulėmęs, kad pirmą kartą Lietuvos valstybinio suverenumo raidoje remiantis 1919 m. spalio 30 d. Lietuvos Steigiamojo Seimo rinkimų įstatymu⁶ pagal proporcinę rinkimų sistemą 1920 m. balandžio mėn. 14–16 d. visuotiniu, tiesioginiu, lygiu ir slaptu balsavimu buvo išrinkta atstovaujamoji institucija – Steigiamasis Seimas, kuri tapo pirmąja demokratine atstovaujančiąja institucija naujųjų laikų Lietuvos istorijoje, atlikusia valstybės parlamentinės institucijos funkcijas.

Steigiamasis Seimas susirinko 1920 m. gegužės 15 d. ir priėmė rezoliuciją dėl Lietuvos demokratinės Respublikos paskelbimo⁷, kurioje, vykdydamas Vasario 16-osios akto pavedimą, pirmą kartą įvardijo atkurtos Lietuvos valstybės valdymo formą, t. y. paskelbė Lietuvą demokratine Respublika.

1920 m. birželio 10 d. Steigiamasis Seimas priėmė Laikinąją Lietuvos Valstybės Konstituciją⁸, kuri turėjo galioti iki bus parengta ir priimta nuolatinė Konstitucija. Tai buvo vienas pirmųjų Steigiamojo Seimo darbų. Ji pakeitė Valstybės Tarybos 1918 ir 1919 m. išleistus Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatinius Dėsnius. Jame padėti svarbūs būsimosios Lietuvos valstybės konstitucijos ir Seimo pagrindai nustatant, kad Lietuvos valstybė yra demokratinė respublika, o Steigiamasis Seimas yra suvereninės galios išreiškėjas. Ši Konstitucija ne tik „išgrynino“ valstybės valdžių pasiskirstymą, bet ir įtvirtino Seimo, kaip Tautos suverenios galios nešėjo, dominuojančią padėtį.

Steigiamasis Seimas veikė vadovaudamasis 1920 m. gegužės 18 d. Statutu⁹. Statutas numatė, kad valstybės Prezidentui atidarius Steigiamąjį Seimą, sudaromas laikinasis Steigiamojo Seimo Prezidiumas, kuriam pavesta vadovauti Steigiamajam Seimui iki bus išrinktas nuolatinis Prezidiumas. Steigiamojo Seimo Prezidiumą sudarė 7 nariai, kurie buvo renkami slaptu balsavimu. Steigiamojo Seimo posėdžius atidarydavo, jiems vadovavo, juos uždarydavo ir atstovavo Seimui Steigiamojo Seimo Pirmininkas, jį pavadavo Steigiamojo Seimo vicepirmininkas. Steigiamojo Seimo posėdžių, Prezidiumo, Raštinės protokolų tvarkymas pavestas Steigiamojo Seimo Sekretariatui, kurio tarnautojus skyrė Prezidiumas.

Remiantis Steigiamojo Seimo Statutu, įvairiems reikalams spręsti buvo sudaromos nuolatinės ir laikinosios komisijos, kurios iš savo narių taip pat galėjo sudaryti komisijėles. Komisijos į savo posėdžius galėjo pasikviesti ekspertų. Komisijos apsvarstyti ir paruošti įstatymų projektai kartu su siūlomu sprendimu buvo įteikiami Prezidiumui. Pažymėtina ir tai, kad

⁶ Lietuvos Steigiamojo Seimo rinkimų įstatymas // Lietuvos valstybės teisės aktai (1918.II.16–1940.VI.15) / Parengė V. Andriulis, R. Mockevičius, V. Valeckaitė. Vilnius, 1996. P. 41.

⁷ Valančius K. L. Lietuvos Valstybės Konstitucijos. Vilnius: UAB „Ekonomikos mokymo centras“, 2001. P. 15.

⁸ Laikinoji Lietuvos Valstybės Konstitucija // Lietuvos valstybės teisės aktai (1918.II.16–1940.VI.15) / Parengė V. Andriulis, R. Mockevičius, V. Valeckaitė. Vilnius, 1996. P. 6.

⁹ Lietuvos Steigiamojo Seimo Statutas // Lietuvos valstybės teisės aktai (1918.II.16–1940.VI.15) / Parengė V. Andriulis, R. Mockevičius, V. Valeckaitė. Vilnius, 1996. P. 48.

kiekvienas komisijos narys turėjo teisę raštu išdėstyti savo atskirą nuomonę, kuri kartu su komisijos pranešimu buvo pateikiama Steigiamajam Seimui svarstyti. Komisija paskirdavo vieną ar kelis projekto pranešėjus, kurie turėjo raštu pateikti paaiškinimus Steigiamajam Seimui, jo nariams bei ministrams.

1920 m. Steigiamojo Seimo Statutas reglamentavo, kad frakcijas, kurios turėjo būti užregistruotos paduodant registruojamos frakcijos narių sąrašą Seimo Prezidiumui, galėjo sudaryti trys Steigiamojo Seimo nariai. Tai buvo vienintelis formalus reikalavimas steigiamai frakcijai, tad frakcijos buvo registruojamos pareikštine tvarka. Kad Seimas dirbtų sėkmingiau iš frakcijų atstovų (vienas atstovas nuo 10 frakcijos narių) ir Prezidiumo buvo steigiama Seniūnų Sueiga, kuri iš 3 narių rinko savo prezidiumą, per kurį buvo vykdoma visa pagrindinė Seniūnų Sueigos veikla.

Anot prof. Juozo Žilio, teisinis frakcijų statusas dažniausiai nustatomas ne konstitucijose, bet parlamentų reglamentuose, statutuose ar kituose teisės aktuose, kurie yra neatskiriama parlamento teisės dalis. Steigiamojo Seimo partinio priklausomumo įvairovė buvo pagrindinė prielaida, nulėmusi teisinį frakcijų veiklos reglamentavimą ir jų partinį identifikavimą. Per savo atstovus Steigiamojo Seimo organizacinėse struktūrose (Prezidume, Seniūnų sueigoje ir nuolatinėse bei laikinose Seimo komisijose), pasinaudojant paklausimo ir interpeliacijos teise, frakcijos įgyvendino savo politinius tikslus ir uždavinius, aktyviai reikšdamos savo nuomonę rezoliucijomis ir pareiškimais vidaus ir užsienio politikos klausimais¹⁰. Kiti autoriai tvirtina, kad politinės parlamentinių frakcijų ištakos (tradicijos) rėmėsi politinio gyvenimo tikrove¹¹.

Tačiau Steigiamojo Seimo posėdžių organizavimas ir balsavimas juose nebuvo toks sklandus, nes, kaip pastebi M. Maksimaitis, „Seimo darbas vyko gan lėtai dėl Seimo opozicijos obstrukcinės veiklos pablogėjo Seimo posėdžių lankomumas, dažnai nebūdavo kvorumo dėl demonstratyvaus Seimo atstovų pasišalinimo iš posėdžių salės“¹². Tai liudija ir Steigiamojo Seimo stenogramos, kai, priėmus 1922 m. Konstituciją ir šia iškilminga proga pradėjus giedoti Valstybės himną, socialdemokratai demonstratyviai paliko posėdžių salę, todėl Konstitucija buvo priimta beveik vien krikščionių demokratų balsais¹³.

Steigiamojo Seimo išrinkimas reikšmingas dar ir tuo, kad jis priėmė pamatinį Lietuvos valstybės teisės aktą – pirmąją nuolatinę 1922 m. rugpjūčio 1 d. Lietuvos Respublikos Konstituciją¹⁴, kurios pagrindinis uždavinys buvo konstituciškai įtvirtinti naujos valstybės teisinius pagrindus. Naujos ir modernios Konstitucijos priėmimas buvo reikšmingas teisinis įvykis Lietuvos

¹⁰ Žilys J. Aukščiausiosios Tarybos-Atkuriamojo Seimo deputatų grupės ir frakcijos – teisinio statuso problemos//Konstitucingumas ir pilietinė visuomenė. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003. P. 152-153.

¹¹ Bložė M. Politinių partijų susikūrimas ir jų veikla Nepriklausomoje Lietuvoje//Lietuvos politinės partijos ir partinė sistema. Straipsnių ir dokumentų rinkinys. Kaunas: 1997. 1 knyga. P. 50-61.

¹² Maksimaitis M. Lietuvos Valstybės konstitucijų istorija (XX a. pirmoji pusė). Vilnius: Justitia, 2005. P. 121.

¹³ Steigiamojo seimo darbai. 234 pos., 1922 08 01, P. 48-49.

¹⁴ Lietuvos Valstybės Konstitucija // Lietuvos valstybės teisės aktai (1918.II.16–1940.VI.15) / Parengė V. Andriulis, R. Mockevičius, V. Valeckaitė. Vilnius, 1996. P. 7.

parlamentarizmo istorijoje, nes, kaip pastebi prof. Mykolas Romeris, „konstitucinės nuostatos yra konstituciniai imperatyvai įstatymų leidėjui, jo sudrausminimo elementai“¹⁵. Šios Konstitucijos esminiu pagrindu anų laikų konstitucinės teisės žinovai (M. Romeris, A. Tumėnas ir kt.) laiko 1918 m. vasario 16 d. aktą¹⁶. Ypatingai reikšminga yra tai, kad šioje Konstitucijoje buvo įtvirtinta Lietuvos valstybės valdymo forma – parlamentinė Respublika.

Seimui buvo skirtas trečiasis Konstitucijos skyrius, pagal kurį Seimą sudarė Tautos atstovai, renkami trejiems metams visuotiniu, lygiu, tiesioginiu ir slaptu balsavimu pagal proporcinę rinkimų sistemą. Seimas buvo nuolatinė vienerių rūmų atstovaujamoji institucija. M. Romerio manymu, „ši Konstitucija padėjo tvirtą ir pastovų pamatą Lietuvos Valstybės parlamentinei tvarkai“¹⁷.

Konstitucija numatė, kad Seimas priima savo darbui statutą, kuris turi įstatymo galią. Šis Seimas vadovavosi mūsų jau aptartu 1920 m. Steigiamojo Seimo statutu iki pat naujojo Statuto 1924 m. priėmimo. 1922 m. Konstitucija įtvirtino Seimo statuto, kaip teisės akto, vietą, teisės aktų hierarchijoje, prilyginant jį įstatymo galią turinčiam teisės aktui. Tokiu būdu Seimo statutas oficialiai buvo prilygintas įstatymui.

Pirmieji Lietuvos Respublikos Seimai. Pagal 1922 m. Konstitucijos 104 str., pirmojo Seimo kadencija turėjo prasidėti nuo jo rinkimo dienos. Tai reiškia, kad spalio mėnesio 10–11 d., galiojant naujam 1922 m. liepos 19 d. Seimo rinkimų įstatymui¹⁸, išrinktas pirmasis Lietuvos Respublikos Seimas laikomas Lietuvos Seimų atskaitos tašku, nuo jo ir pradėta oficiali Lietuvos Respublikos Seimų numeracija¹⁹.

1922 m. Seimo rinkimų įstatyme, kaip ir ankstesniame įstatyme, buvo nustatyta, kad Seimo atstovai renkami pagal proporcinę rinkimų sistemą visuotiniu, tiesioginiu, lygiu ir slaptu balsavimu. Šis Seimas buvo niekam neatsakinga vienu rūmų institucija, o jos narių nesaistė jokie įsipareigojimai, jie negalėjo būti nušalinti jų kadencijos metu. Manytina, kad tokią išskirtinę Seimo teisinę padėtį lėmė tai, kad Konstitucijos kūrėjams buvo svarbu apsaugoti Tautos suverenumą, kad suvereniteto neapribotų ir jam nepakenktų nei priešai, nei valdžioje atsidūrę Tautos atstovai.

Kadangi 1920 m. Steigiamojo Seimo statutas neprieštaravo 1922 m. Konstitucijai, juo vadovavosi ir pirmasis Seimas, kol buvo priimtas naujas 1924 m. birželio 18 d. Seimo statutas²⁰.

¹⁵ Romeris M. Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose. Kaunas, 1932. P. 105.

¹⁶ Iš Lietuvos teisės ir valstybės istorijos: Straipsnių ir mokslinių darbų ištraukos / Sudarė J. Skirius ir G. Šapoka. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2001. P. 173.

¹⁷ Romeris M. Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos. Vilnius: Mintis, 1990. P. 143.

¹⁸ Seimo rinkimų įstatymas // Lietuvos valstybės teisės aktai (1918.II.16–1940.VI.15.) / Parengė V. Andriulis, R. Mockevičius, V. Valeckaitė. Vilnius: 1996. P. 55.

¹⁹ Steigiamasis Seimas kūrė valstybės pagrindus, todėl visuotinai yra pripažįstama, kad dėl savo svarbos jis nenumerojamas.

²⁰ Seimo statutas // Lietuvos valstybės teisės aktai (1918.II.16–1940.VI.15.) / Parengė V. Andriulis, R. Mockevičius,

Pažymėtina, kad 1924 m. Seimo statutas buvo parengtas remiantis 1920 m. Steigiamojo Seimo statutu, išsaugant jau susiformavusią demokratinę parlamento darbo tvarką. M. Maksimaitis mano, kad „Konstitucijoje ir Rinkimų įstatyme įtvirtinta proporcinė atstovavimo sistema buvo dviprasmė, nes įvairūs gyventojų sluoksniai ir grupės turėjo palankias sąlygas būti atstovaujami Seime, tačiau dėl to visuomenės susiskaldymas buvo perkeltas į Seimą, kuris apsunkino jo darbą ir turėjo neigiamą įtaką stabilumui valstybėje“²¹.

1920 m. Statutas numatė, kad Seimo Prezidiumą sudaro penki nariai. Jie renkami slapto balsavimu daugiau nei pusės balsavime dalyvavusių Seimo narių dauguma. Seimo posėdžiams pirmininkavo ir Seimui atstovavo Seimo Pirmininkas. Seimo ir Seimo Prezidiumo protokolai buvo Seimo Sekretoriato žinioje, kurio tarnautojus skyrė Seimo Pirmininkas.

Seimo frakcijas galėjo sudaryti ne mažiau kaip trys Seimo nariai, kurie apie frakcijos įregistravimą ar sudėties pakeitimą privalėjo pranešti Seimo Prezidiumui. Apie atstovavimą frakcijoms Prezidume, Seniūnų Sueigoje, nuolatinėse ir laikinose komisijose jau neužsimenama. Nors Statute nebuvo teisiškai įtvirtinta frakcijų galimybė dalyvauti Seimo organizacinių struktūrų veikloje, tačiau frakcijų dalyvavimas jose rėmėsi konstitucinėmis tradicijomis ir susitarimais²².

Įvairiems Seimo uždaviniams pasiekti ir darbams atlikti Seimas steigė nuolatinės ir laikinas komisijas, kurių konkretų skaičių, sudėtį ir kompetenciją nustatydavo Seimas sesijos pabaigoje. Komisijų posėdžiams pirmininkavo komisijos pirmininkas, kuris buvo renkamas iš komisijos narių. Komisijos posėdžiai buvo protokoluojami. Komisija iš savo narių taip pat rinko komisijos sekretorių ir, reikalui esant, pavaduotojus. Jei teisėtai kviečiama komisija nesusirinkdavo tris kartus iš eilės, buvo laikoma, kad ji nustojo veikti. Sutikus Seimo Prezidiumui, komisijos galėjo steigti komisijėles. Prezidiumo nariai galėjo dalyvauti komisijos posėdžiuose patariamąjo balso teise, kiti Seimo nariai – komisijos pirmininkui leidus.

Seimo posėdžiuose buvo rašomi protokolai, kuriems reikalavimus numatė Statutas. Juos pasirašydavo posėdžio pirmininkas ir sekretorius. Taip pat buvo numatyta, kad turi būti spausdinamos Seimo posėdžių stenogramos.

Kaip jau minėta, šis Seimas buvo vienu rūmų, tačiau paminėtina, kad būta ir dviejų parlamento rūmų šalininkų, kurie antruosius rūmus matė kaip tam tikrą saugiklį nuo netikusių įstatymų priėmimo, o, pavyzdžiui, būsimasis Lietuvos prezidentas A. Smetona teigė, kad „tokioje silpnos demokratybės šalyje kaip Lietuva dviejų rūmų sistema ypač pageidautina“²³. Kiti teigia, kad būta siūlymų steigti du parlamento rūmus – Tautos rinktą Seimą ir Tarybą, kurią būtų sudarę

V. Valeckaitė. Vilnius: 1996. P. 65.

²¹ Maksimaitis M. Lietuvos Valstybės konstitucijų istorija (XX a. pirmoji pusė). Vilnius: Justitia, 2005. P. 157.

²² Žilys J. Aukščiausiosios Tarybos-Atkuriamojo Seimo deputatų grupės ir frakcijos – teisinio statuso problemos//Konstitucingumas ir pilietinė visuomenė. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003. P. 153.

²³ Smetona A. Parlamentarizmas ir konstitucionalizmas//Tėvynės balsas. 1922, Nr. 51.

atskirų geografinių sričių atstovai²⁴.

Šiame 1922 m. Seime, skirtingai nei 1920 m. Steigiamajame Seime, jokia partija ar blokas absoliučios daugumos neturėjo. Tai kėlė tam tikrą painiavą, tokia padėtis trukdė Seimui tinkamai veikti, leisti įstatymus, rinkti Valstybės prezidentą ir formuoti Vyriausybę, todėl jis funkcionavo neilgai ir jau po 5 mėnesių Prezidento aktu buvo paleistas. Lietuvoje ilgainiui pradėjo daugėti nepasitenkinusių parlamentarizmu, todėl prieš jį ėmė bręsti sąmokslas, kuris baigėsi 1926 m. gruodžio 17 d. valstybės perversmu ir Lietuvos parlamentarizmo laikotarpio žlugimu. „[vykus perversmui, – rašė M. Romeris, – konstitucinė santvarka iš karto savaime žlugo“²⁵.

Galiojant 1922 m. Konstitucijai buvo išrinkti trys Seimai, tačiau tik 1923 m. išrinktas Seimas išbuvo visą kadencijos laikotarpį iki 1926 m., nes pirmasis (1922–1923 m.) ir trečiasis (1926–1927 m.) Seimai dėl politinių priežasčių buvo paleisti anksčiau laiko.

Ketvirtasis Lietuvos Seimas buvo išrinktas tik 1936 m. birželio 9–10 d. jau galiojant kitai 1928 m. gegužės 25 d. Konstitucijai²⁶ ir naujam 1936 gegužės 9 d. Seimo rinkimų įstatymui²⁷, kuriame nustatyta, kad kandidatus siūlo ne partijos, o cenziniu pagrindu suformuotos apskrities ir savivaldybių tarybos. Kadangi juose dalyvavo tik Vyriausybę remiančios jėgos, tai reiškė ne ką kitą, kaip visišką opozicijos pašalinimą iš rinkimų kampanijos, pavertusią Seimą iš pliuralistinės į vienpartinę sistemą.

1928 m. Konstitucijoje įtvirtinta visiškai kitokia Seimo teisinė padėtis. Ji buvo pasirašyta Respublikos Prezidento ir kontrasignuota ministro pirmininko. Tokiu būdu išimtinė konstitucinė įstatymų leidybos teisė iš Seimo buvo galutinai perkelta į prezidento veiklos sritį. Prezidento leidžiami įstatymai niekuo nesiskyrė nuo parlamento leidžiamų įstatymų, nes jie buvo nuolatiniai ir nebuvo reikalavimo neprieštarauti Seimo priimtiems įstatymams. M. Romeris manė, kad „ryžtis taip atvirai ignoruoti Konstitucijos keitimo reikalavimų galėjo 1928 m. gegužės 11 d. Vyriausiojo tribunolo tezė, kuri tvirtino, kad „žlugus valstybės institucijai, sykiu su ja nežlunganti jos atliekama valstybinė funkcija, pasikeičiantis tikslai tos funkcijos vykdytojas“²⁸.

1928 m. Konstitucijoje nebuvo panaikinta Seimo institucija, palikta beveik ta pati Seimo rinkimų tvarka, kaip 1922 m. Konstitucijoje, todėl kartais ji yra interpretuojama kaip ankstesnės Konstitucijos reforma, jos nauja redakcija²⁹. Tačiau būta kelių svarbių turinio pasikeitimų: sistemiškai analizuodami šias konstitucijas matome, kad šioje Konstitucijoje labiausiai buvo

²⁴ Laučka J. B. Keletas žvilgsnių į Lietuvos 1922 metų Konstituciją: jos kilmė ir pagrindiniai principai//Aidai. 1985, Nr. 3, P. 144.

²⁵ Romeris M. Lietuvos konstitucinės teisės pakaitos. Vilnius: Mintis, 1990. P. 213.

²⁶ Lietuvos Valstybės Konstitucija // Lietuvos valstybės teisės aktai (1918.II.16–1940.VI.15) / Parengė V. Andriulis, R. Mockevičius, V. Valeckaitė. Vilnius, 1996. P. 14.

²⁷ Seimo rinkimų įstatymas // Lietuvos valstybės teisės aktai (1918.II.16–1940.VI.15.) / Parengė V. Andriulis, R. Mockevičius, V. Valeckaitė. Vilnius: 1996. P. 75.

²⁸ Romeris M. Lietuvos konstitucinės teisės pakaitos. Vilnius: Mintis, 1990. P. 257.

²⁹ Birmontienė T., Jarašiūnas E., Kūris E. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002. P. 148.

pakeisti „Seimo“ 10 straipsnių iš 18 (apie 55 procentus) ir „Vyriausybės“ 20 straipsnių iš 24 (apie 80 procentų) skyriai. Iš to išplaukia, kad naujos Konstitucijos priėmimo tikslas ir objektas buvo iš esmės pakeisti svarbiausių valstybės valdžią įgyvendinančių institucijų – Seimo ir Vyriausybės – konstitucinių įgaliojimų paskirstymą, įtvirtinant Vyriausybės galių išplėtimą ir Seimo galių sumenkinimą, t. y. perskirstant šių valstybės institucijų konstitucinę sąrangą.

Konstitucijos 28 straipsnis numatė, kad pirmajam Seimui sušaukti jokių terminų nenumatoma. Pasinaudojus šia nedemokratinė nuostata, Seimas nebuvo šaukiamas beveik 10 metų, o jo funkcijas visą tą laiką vykdė centrinė konstitucinė institucija tapęs Prezidentas, kuris vykdė įstatymų leidybą 8 metus. Tai pasitarnavo, kad Lietuvos valstybėje atsirastų vienpartinė sistema, nes, nesant parlamento rinkimų ir valdžią monopolizavus tautininkams, kitos politinės partijos neteko galimybės teisinėmis priemonėmis, t. y. per rinkimus siekti aukščiausios valdžios parlamente. Oficialiai visos kitos partijos, išskyrus Lietuvių tautininkų sąjungą, buvo uždraustos 1936 m. dėl to Vidaus reikalų ministrui išleidus atitinkamą aktą – Draugijų įstatymą³⁰.

1928 m. Konstitucija numatė, kad Seimas savo darbui priima Statutą, kuris turi įstatymo galią. Ši nuostata pažodžiui atkartoją 1922 m. Konstitucijos nuostatos dėl Seimo darbo tvarkos ir Statuto teisinės galios.

1936 m. rugpjūčio 29 d. prezidentas, pasinaudodamas 1928 m. Konstitucijos nuostata, suteikiančia jam leisti įstatymus tarp Seimo sesijų ar jam nesant, išleido specialų aktą, pavadintą Seimo statutui priimti tvarkos įstatymu³¹, kuriuo neteko galios nuo 1924 m. galiojęs Seimo statutas. Šiuo įstatymu, kol nebus parengtas naujas įstatymas, buvo apribota Seimo iniciatyva rengti ir priimti statutą, suteikiant šią iniciatyvos teisę Vyriausybei, tokiu būdu dar labiau išbalansuojant valdžių pusiausvyrą ir garantiją, kad būsimojo statuto turinys tik minimaliai priklausytų nuo Seimo iniciatyvos. Nors įstatymu formaliai pavesta statuto projektą parengti specialiai sudarytai renkamai neviešai posėdžiausiančiai iš penkių Tautos atstovų Seimo komisijai, tačiau kandidatams pasiūlyti Seimo posėdžio metu buvo suteikta tik 15 minučių, todėl suveikė netikėtumo ir nepasiruošimo veiksnys ir laimėjo tie kandidatai, kurie buvo iš anksto numatyti³². Kadangi naujai susirinkusio Seimo veikla buvo pradėta naujo statuto rengimu jau neturint galiojančio statuto, Seimas faktiškai negalėjo imtis jokios parlamentinės veiklos. Iš to, kas pasakyta, darytina išvada, šiuo įstatymu pradėti kloti pamatai būsimajai Konstitucijai Seime buvo priimti.

Naujasis 1936 m. rugsėjo 17 d. Seimo statutas³³ buvo priimtas vienbalsiai. Pagal šį

³⁰ Ten pat, P. 150.

³¹ Seimo statutui priimti tvarkos įstatymas // Lietuvos valstybės teisės aktai (1918.II.16–1940.VI.15) / Parengė V. Andriulis, R. Mockevičius, V. Valeckaitė. Vilnius, 1996. P. 82.

³² Seimo stenogramos. Pirmoji paprastoji sesija, 2 pos., 1936 09 01, P. 11.

³³ Seimo statutas // Lietuvos valstybės teisės aktai (1918.II.16–1940.VI.15.) / Parengė V. Andriulis, R. Mockevičius, V. Valeckaitė. Vilnius: 1996. P. 84.

Statutą Prezidiumas buvo renkamas visai Seimo kadencijai pirmoje sesijoje. Seimo Pirmininkui pavesta pirmininkauti posėdžiams, atstovauti Seimui, skirti Seimo raštinės tarnautojus ir atlikti kitas Statuto pavestas pareigas. Seimo Pirmininkas laikinai savo pareigas galėjo pavesti eiti vicepirmininkui. Posėdžių protokolus tvarkė posėdžių sekretoriai, kuriems darbus paskirstydavo Seimo Pirmininkas.

Posėdžio darbų eilę nustatydavo Seimo Prezidiumas, Seimo Pirmininkas turėjo teisę darbotvarkę papildyti neatidėliotinais klausimais. Kiekvieno posėdžio pabaigoje Seimo Sekretorius skelbdavo kito posėdžio darbotvarkę, kuri raštu turėjo būti išsiųsta kiekvienam atstovui, Ministrui Pirmininkui, ministrams ir Valstybės Kontrolieriui.

Seimo posėdžiuose buvo rašomi protokolai iš stenogramų, kurios buvo spausdinamos. Jose turėjo būti nurodytos pasakytos kalbos, Seimo nutarimai ir posėdžių eiga. Protokolą pasirašydavo posėdžio pirmininkas ir sekretorius.

1936 m. Seimo statutas jau nebeužsiminė ir nebereglamentavo Seimo frakcijų sudarymo ir jų veiklos ir vaidmens sudarant Prezidiumą ir komisijas, nes besikuriančią Lietuvos parlamentarizmo frakcijų tradiciją nutraukė dar 1926 m. gruodžio 17 d. įvykęs perversmas. Tokiu būdu beveik visas Seimo darbo ir ryšių su Vyriausybe organizavimas patikėtas Seimo Prezidiumui. Ne mažiau svarbu ir tai, kad šiame Statute nebeliko svarbaus Seimo struktūrinio darinio – Seimo seniūnų Sueigos.

Lyginant 1920, 1924 ir 1936 m. Seimo Statutus pastebėtina, kad pirmieji du statutai nustatė klasikinę demokratinę parlamento darbo tvarką. Procedūrinės parlamento veiklos taisyklės rėmėsi demokratinėmis nuostatomis. Tuo tarpu įsigaliojus 1936 m. Seimo statutui, buvo tęsiamas Seimo galių ribojimas ir pajungimas vykdomajai valdžiai. Pažymėtina ir tai, kad šis Statutas visiškai atitiko 1928 m. Konstitucijoje vyravusią valdžių padalijimo tendenciją – Seimo vaidmuo buvo vis labiau menkinamas, pagrindinė Seimo veikla tapo neviešose Seimo komisijų posėdžiuose, kuriuose aktyviai reikėsi Ministrų kabineto nariai, o Seimo narių iniciatyvos ir galimybės buvo ribojamos, tapdamos vis labiau priklausomos nuo vykdomosios valdžios.

Remdamiesi tuo, pasakyta, galime teigti, kad 1928 m. Lietuvos valstybės Konstitucija buvo vienu pirmųjų konstitucinių aktų Europoje, pasukusių valstybės valdymą nuo parlamentinės demokratijos autoritarizmo link.

1938 metais naujųjų politinių pažiūrų fone 1928 m. Konstitucija atrodė pasenusi, todėl neatsiklausus Tautos, buvo ir toliau žengiama autoritariniu keliu Seime be debatų priėmus naują 1938 m. vasario 11 d. Konstituciją³⁴. Ši Konstitucija aptarė tik Seimo sudarymo tvarką, kadencijas ir sesijas, neužsimindama apie funkcijas. Seimas buvo renkamas penkeriems metams. Seimo narių

³⁴ Lietuvos Konstitucija // Lietuvos valstybės teisės aktai (1918.II.16–1940.VI.15) / Parengė V. Andriulis, R. Mockevičius, V. Valeckaitė. Vilnius, 1996. P. 20.

skaičių ir rinkimų tvarką nustatė Seimo rinkimų įstatymas. Kandidatai buvo renkami visuotiniu, tiesioginiu, lygiu ir slaptu balsavimu pagal proporcinę rinkimų sistemą. Seimui taip pat kaip ir ankstesnėse Konstitucijose, palikta išimtinė teisė priimti savo darbo statutą, kuris nustatomas įstatymu.

Konstitucijos nuostata Prezidentui paleisti Seimą ankščiau laiko 1940 m. birželio 27 d. pasinaudojo prosovietinė Vyriausybė ir Seimas buvo paleistas. 1940 m. okupacinės valdžios sudarytas „Liaudies Seimas“ ar nuo 1944 m. sudaromos vadinamosios „Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos“ nėra ir negali būti laikomi Lietuvos valstybės parlamentais. Kaip teigia prof. Vytautas Sinkevičius, „vadinamosios „Lietuvos TSR Aukščiausios Tarybos“ negali būti laikomos Lietuvos valstybės parlamentais vien dėl to, kad pati vadinamoji „Lietuvos TSR“ niekada nebuvo valstybė, niekada nebuvo jokia Lietuvos valstybingumo forma; „Lietuvos TSR“ nėra ir niekada nebuvo Lietuvos Respublikos tąsa. Tai nebuvo ir jokia „marionetinė valstybė, „sovietinė valstybė“ ar kokia nors kita valstybė, kaip, deja, dar neretai teigiama net ir teisės mokslinėje literatūroje <...>, todėl nėra jokio teisinio pagrindo sovietinėje sistemoje veikusių „Lietuvos TSR Aukščiausiųjų Tarybų“ vadinti parlamentais, tegul ir ne visai tikrais“³⁵.

Anot prof. Egidijaus Šileikio ir Č. Baužos, „<...> šios įstaigos gali būti vadinamos „kvaziparlamentais“ arba „pseudoparlamentais“³⁶. Tačiau su tuo nesutinka V. Sinkevičius teigdamas, kad „šioms įstaigoms negali būti taikomas „parlamento“ terminas, net ir su įvairiomis išlygomis“³⁷.

³⁵ Sinkevičius V. Lietuvos Respublikos Seimo, kaip Tautos atstovybės, konstitucinė koncepcija//Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2007. P. 165-169.

³⁶ Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. P. 414; Bauža Č. Parlamentinis nepriklausomos valstybės atkūrimo kelias//Lietuvos Seimas. Vilnius: Kultūra, 1996. P. 131.

³⁷ Sinkevičius V. Lietuvos Respublikos Seimo, kaip Tautos atstovybės, konstitucinė koncepcija//Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2007. P. 167.

1.2. 1990–1992 metų Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos- Atkuriamojo Seimo statuso konstituciniai bruožai

Aukščiausioji Taryba-Atkuriamasis Seimas. 1990 m. vasario 24 d. pirmą kartą per visą 50 metų Lietuvos aneksijos laikotarpį, remiantis 1989 m. rugsėjo 29 d. priimtu nauju rinkimų įstatymu, įvyko daugiapartiniai demokratiški Aukščiausiosios Tarybos rinkimai. Šiuose rinkimuose užtikrintai laimėjo Sąjūdis, kuris gavo 96 deputatų vietas iš 141.

Iki 1940 m. okupacijos veikusių Lietuvos valstybės parlamentų veiklą pratęsė Aukščiausioji Taryba, kuri savo darbą pradėjo jau 1990 m. kovo 10 d. Vienas pirmųjų darbų, kuriuos pradėjusi savo darbą padarė Aukščiausioji Taryba, buvo Aukščiausiosios Tarybos pirmininko rinkimų tvarkos nustatymas, nes nei ankstesnėje TSR Konstitucijoje, nei Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Reglamente³⁸ (toliau – Reglamentas) tokia tvarka nebuvo nustatyta.

Kovo 11 d. Aukščiausioje Taryboje buvo priimta Deklaracija dėl Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos deputatų įgaliojimų. Deklaracija skelbė, kad nuo jos priėmimo dienos ši institucija vadinsis Lietuvos Aukščiausiaja Taryba. Tą pačią dieną kiek vėliau buvo priimtas įstatymas dėl valstybės pavadinimo ir herbo, kuriuo buvo nustatytas oficialus valstybės pavadinimas – Lietuvos Respublika, o Lietuvos Aukščiausioji Taryba ėmė vadintis Lietuvos Respublikos Aukščiausiaja Taryba (toliau – AT)³⁹.

Tačiau tai tebuvo parengiamieji aktai svarbiausiam konstituciniam dokumentui – Aktui dėl Nepriklausomos Lietuvos Valstybės atstatymo – priimti. Jis buvo priimtas kovo 11 d. ir skelbė: „Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba, reikšdama Tautos valią, nutaria ir iškilmingai skelbia, kad yra atstatomas 1940 metais svetimos jėgos panaikintas Lietuvos Valstybės suvereninių galių vykdymas, ir nuo šiol Lietuva vėl yra nepriklausoma valstybė“. Dokumentas baigiamas pareiškimu, kad „Aukščiausioji Taryba kaip suverenių galių reiškėja šiuo aktu pradeda realizuoti visą valstybės suverenitetą“.

Lietuvos Respublikos Laikinasis Pagrindinis Įstatymas. Atstačiusi Lietuvos Respublikos nepriklausomybę 1990 m. kovo 11 d. Aukščiausioji Taryba – Atkuriamasis Seimas priėmė įstatymą „Dėl Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo“⁴⁰ (toliau – LPI). Šis įstatymas skelbė, kad „Lietuvos Respublikoje ir toliau lieka galioti iki šiol veikę Lietuvos įstatymai bei kiti teisės aktai, neprieštaraujantys Laikinajam Pagrindiniam Įstatymui“. Šio teisės

³⁸ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Reglamentas // Valstybės žinios. 1991, Nr. 14-359.

³⁹ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos, Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo, Lietuvos Respublikos vyriausybės svarbiausių dokumentų rinkinys: 1990 m. kovo 11 d.–1990 m. gegužės 11 d. Vilnius: Mintis, 1990. P. 6-7.

⁴⁰ Lietuvos Respublikos Laikinasis Pagrindinis Įstatymas // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo dokumentų rinkinys. D. 1. Vilnius: Valstybinis leidybos centras, 1991. P. 33.

akto, prilygstančio Konstitucijai, 2 straipsnyje įvardyta, kad „valstybinę valdžią Lietuvoje vykdo Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba, Vyriausybė ir Teismas“.

AT kasmet rinkosi į eilines – pavasario ir rudens – sesijas. Neeilinės sesijos galėjo būti šaukiamos AT Prezidiumo arba ne mažiau kaip 1/3 AT deputatų iniciatyva. AT sesija susidėdavo iš AT posėdžių, taip pat iš AT nuolatinių komisijų posėdžių, rengiamų laikotarpiu tarp jų. AT posėdžiams vadovavo AT Pirmininkas arba jo pavaduotojas. AT Pirmininko pavedimu AT posėdžiams galėjo pirmininkauti AT renkami seniūnas arba jo pavaduotojas.

Daugelis mokslininkų savo darbuose pastebi, kad „Laikinasis Pagrindinis Įstatymas originalumu kaip konstitucinis aktas nepasižymėjo, nes jame buvo daug panašumų su 1978 m. Lietuvos TSR Konstitucija“⁴¹. „Ir Pagrindinio Įstatymo struktūroje, ir turinyje ganėtinai ryškiai atsispindėjo nemažai sovietinių laikų teisinių relikto“ – priduria M. Maksimaitis⁴². Panašu, kad taip atsitiko ne dėl Lietuvos valstybės teisininkų nebrandumo, bet dėl politinių aplinkybių, nes buvo skubama kuo greičiau padėti pamatus atsikuriančios valstybės konstitucingumui. Tam pritaria ir prof. Egidijus Jarašiūnas teigdamas, kad „Laikinasis Pagrindinis Įstatymas tiko tik pereinamam laikotarpiui, tolesnė Lietuvos ateitis galėjo būti siejama tik su moderniu, vakarietiško tipo konstituciniu aktu“⁴³.

Pasak J. Žilio, naujausių laikų Lietuvos parlamentarizmo istorijoje pagrindinį vaidmenį atliko Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba, kurioje 1990–1992 m. parlamentinė veikla brendė, o vėliau buvo plėtojama Lietuvos Respublikos seimuose⁴⁴. Jam pritaria ir E. Šileikis teigdamas, kad 1918 metų Valstybės Taryba ir 1990 metų Aukščiausioji Taryba – labiau valstybingumo atkūrimo ir pirminio institucionalizavimo simbolis, o 1920 metų Steigiamasis Seimas ir 1992 metų Seimas – atkurto valstybingumo modernizavimo, baigtinio institucionalizavimo išraiška⁴⁵.

Aukščiausiasis Lietuvos Respublikos pareigūnas, atstovaujantis Lietuvos Respublikai tarptautiniuose santykiuose, Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme įvardijamas Aukščiausiosios Tarybos Pirmininkas, kurį rinko AT iš savo deputatų slaptu balsavimu penkeriems metams ir ne daugiau kaip dviem kadencijoms iš eilės.

Galima sakyti, kad Aukščiausiajai Tarybai buvo nustatyta viršenybė kitų valstybės institucijų atžvilgiu, nes jai buvo pavesta formuoti kitas svarbiausias valstybės institucijas, kurios

⁴¹ Andriulis V., Maksimaitis M., Pakalniškis V. ir kt. Lietuvos teisės istorija. Vilnius: Justitia, 2002. P. 501.

⁴² Birmontienė T., Jarašiūnas E., Kūris E. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002. P. 155.

⁴³ Jarašiūnas E. Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstitucija: nuo pagrindinio įstatymo iki aukščiausiosios teisės//Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2007. P. 98.

⁴⁴ Žilys J. Česlovas Juršėnas: parlamentaras demokratinėje visuomenėje//Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga: Liber Amicorum Česlovui Juršėnui / Atsak. red. Gediminas Mesonis. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2008. P. 14.

⁴⁵ Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 428.

buvo jos kontroliuojamos ir jai atskaitingos. Antai Aukščiausiojo Teismo pirmininkas teikė ataskaitas Aukščiausiajai Tarybai apie Aukščiausiojo Teismo veiklą. Akivaizdu, kad tokia valdžių subordinacija buvo nesuderinama su valdžių padalijimo principu ir tarpusavio nepriklausomumu. Tam pritaria ir prof. Gediminas Mesonis, pažymėdamas, kad „to meto Lietuvos valdymo tvarką vadinti parlamentine respublika būtų netikslu, nes tuometinėje Konstitucijoje – Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme – nebuvo įtvirtinti pagrindiniai valdžių padalijimo elementai“⁴⁶. Jam antrina ir prof. Bronislovas Genzelis teigdamas, kad „Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme nebuvo aiškaus valdžios paskirstymo principo, jis neatitiko besiformuojančių Lietuvos konstitucingumo tradicijų, jis neapėmė visų nepriklausomos valstybės institucijų, valdžios struktūros nebuvo pakankamai subalansuotos, todėl jis galėjo veikti tik laikinai“⁴⁷.

AT veikė frakcijos, kurių kūrimąsi Aukščiausioje Taryboje lėmė tai, kad vis dažniau skirdavosi deputatų nuomonės dėl įvairių klausimų. Pirmoji oficialiai pareiškusi apie savo egzistavimą AT frakcija buvo Centro frakcija, kuri 1990 m. birželio 21 d. AT posėdyje pareiškė apie frakcijos įkūrimą parlamente. Šiame dokumente buvo išdėstytos pagrindinės politinės ir ideologinės frakcijos įkūrimo prielaidos. Viena svarbiausių tai, kad didelė deputatų idėjų priešprieša trukdė nuosekliai vykdyti parlamentines funkcijas⁴⁸. Taip AT posėdžiuose pastebėta, kad skaidymasis į nepartinį pagrindą kuriamas frakcijas turėtų pagerinti AT darbą, padėtų išvengti destruktijos, įstatymų priėmimo vilkinimo bei įtrauktų į parlamentinę veiklą kuo daugiau deputatų⁴⁹. Atsižvelgiant į tai, kad kai kurios AT frakcijos veikė trumpai, o kitos pakeitė pavadinimus, galima teigti, kad iš viso oficialiai buvo įregistruotos 9 AT frakcijos. Gausiausia iš jų buvo Sąjūdžio centro frakcija – 20 deputatų, mažiausia Lenkų frakcija – 8 deputatai. 29 deputatai nepriklausė jokiai frakcijai⁵⁰.

Istorinė Lietuvos parlamentarizmo patirtis lėmė būtinybę įtvirtinti teisinį frakcijų veiklos reguliavimą. Tuo metu frakcijų klausimas dar nebuvo subrendęs, nes po ilgo laikotarpio buvo iš naujo pradėta eiti partinės parlamento sistemos link. Tai, mūsų nuomone, ir lėmė, kad LPI nėra tiesioginės nuorodos į deputatų frakcijas ar grupes. Tačiau tam tikras prielaidas į būsimą frakcijų teisinį įtvirtinimą galima rasti jau minėtame Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme, kuriame teigiama, kad partijos, visuomeninės organizacijos ir visuomeniniai judėjimai steigiami įstatymų nustatyta tvarka ir veikia neperžengiant šio įstatymo bei kituose įstatymuose nustatytų ribų. Taip pat įtvirtinta svarbi politinė nuostata, kad Lietuvos piliečiai turi jungtis į politines partijas,

⁴⁶ Birmontienė T., Jarašiūnas E., Kūris E. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002. P. 701.

⁴⁷ Genzelis B. Lietuvos Respublikos Konstitucijos rengimo peripetijos//Mūsų konstitucionalizmo raida. Vilnius: Valstybės žinios, 2003. P. 235.

⁴⁸ Lietuvos Aukščiausiosios Tarybos (pirmojo šaukimo) pirmoji sesija. Stenogramos. Nr. 10. Vilnius, 1992. P. 192-193.

⁴⁹ Lietuvos Aukščiausiosios Tarybos (pirmojo šaukimo) pirmoji sesija. Stenogramos. Nr. 16. Vilnius, 1992. P. 141-142.

⁵⁰ Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba 1990–1992. Vilnius: Valstybinis leidybos centras, 1992. P. 14-18.

visuomenines organizacijas, įgyvendinti savo politinius, ekonominius, ekologinius, mokslinius, kultūrinius, religinius ir kitokius interesus, jeigu jie neprieštarauja įstatymams. Mūsų nuomone, šie straipsniai laikytini frakcijų teisinėmis kūrimosi ištakomis AT.

Teisinėje literatūroje teigiama, kad „frakcijos yra parlamentų struktūrinė dalis, jungianti parlamentą su politinėmis partijomis ir politinę bendruomenę, jie yra tarsi politinių partijų ir parlamento „durų vyriai“⁵¹.

1992 m. vasarą AT deputatų frakcijoms susitarus dėl įgaliojimų AT nutraukimo anksčiau laiko ir dėl naujų parlamento rinkimų buvo nutarta, kad bus pataisytas rinkimų įstatymas ir pusė deputatų bus renkami pagal mažoritarinę, o kiti – pagal proporcinę rinkimų sistemą. Šis susitarimas teisiškai buvo įtvirtintas tų pačių metų Seimo birželio 18 d. ir liepos 9 d. nutarimuose.

Prezidiumo posėdžiai buvo protokoluojami, tačiau stenogramos nerašomos. Protokole buvo išvardijami posėdžio dalyviai, kalbėtojai, svarstyti klausimai, priimti nutarimai ir balsavimų rezultatai. Protokolą pasirašydavo to posėdžio pirmininkas.

Aukščiausiosios Tarybos frakcijos. Reglamentas numatė, kad iki įsigaliojant Reglamentui, frakcijos buvo pripažįstamos ne teisiškai, o tik faktiškai. Reglamentas nustatė ne tik bendrąsias frakcijų steigimosi taisykles, bet ir numatė tam tikrą frakcijų pirmenybę steigiant kai kuriuos AT struktūrinius darinius (AT Prezidiumą, nuolatines ir laikinas komisijas), skiriant pareigūnus, įgyvendinat kontrolės funkcijas. Reglamentas numatė tris deputatų organizavimosi formas: nuolatines, laikinas ir nuolatines laikinas deputatų grupes.

Nuolatinės deputatų grupės veikė nepertraukiamai. Reglamentas numatė, kad savo politinėms pažiūroms reikšti ir politiniams tikslams įgyvendinti deputatai gali jungtis į frakcijas. Ši nuostata reiškė politinę frakcijų jungimosi prigimtį. Jiems buvo nustatyti skirtingi tikslai ir uždaviniai. Kadangi partijos kūrėsi ne partiniu pagrindu, o laisvu deputatų apsisprendimu, frakcijos teisiškai nebuvo tapatinamos su politinėmis partijomis.

Frakcija, atitinkanti visus Reglamento formalius reikalavimus, turėjo būti įregistruota ne vėliau kaip per savaitę. Frakcija privalėjo turėti ir savo tam tikrus turinio reikalavimus atitinkančią politinę deklaraciją, pasirašytą visų frakcijos narių ir paskelbtą visiems deputatams bei oficialiame leidinyje. AT nereglementavo frakcijų vidaus darbo tvarkos, tai buvo pačių frakcijų vidaus reikalas. Frakcija į AT kreipdavosi pareiškimais.

Frakcijos negalėjo būti kuriamos asmeninių, profesinių ar vietinių interesų pagrindu. Frakcijoje turėjo būti ne mažiau kaip viena penkioliktoji bendro deputatų skaičiaus narių, išskyrus AT nutarimu padarytas išimtis. Vienas deputatas galėjo būti tik vienos frakcijos narys. Frakcijos galėjo jungtis į koalicijas, kurios sutartais klausimais galėjo veikti kaip viena frakcija. Frakcijų

⁵¹ Šileikis E. Politinių partijų institucionalizavimas. Partijų steigimas, registravimas, teisės, veiklos sustabdymas ir nutraukimas. Vilnius, 1997. P. 194.

vidaus tvarką nustatė pačios frakcijos. Iš to išplaukia, kad frakcijos kūrėsi ne partiniu pagrindu, o laisvu deputatų apsisprendimu ir jos teisiškai nebuvo tapatinamos su politinėmis partijomis.

Palyginimui galima paminėti kiek kitokią teisinę patirtį – Vokietijos Bundestago Reglamento pavyzdį, kurio 10 straipsnyje numatyta, kad „frakcijų nariai gali būti Bundestago deputatai, priklausantys tai pačiai politinei partijai. Tuo atveju, kai frakcija kuriama nesilaikant šių reikalavimų, galutinį sprendimą priima Bundestagas“⁵².

Iš to, kas pasakyta, išplaukia, kad frakcijos laikytinos pagrindine deputatų politinio organizavimosi forma, kurioms būdingas jų veiklos nuolatinumas ir politinis jungimosi pobūdis. Joms sudarytos pakankamos teisinės prielaidos savo tikslams ir uždaviniams pasiekti. Jos turėjo teisinius svertus įstatymų leidyboje, kontroliuojant įvairių valstybės institucijų ir pareigūnų veiklą, formuojant AT poziciją įgyvendinant vidaus ir užsienio politiką. Reikia paminėti ir tai, kad tuometinės frakcijos dar turėjo nedaug parlamentinio darbo patyrimo, kai kurios problemos buvo itin sudėtingos, todėl neišvengta klaidų, nenuoseklumo, populizmo ir neprofesionalumo.

Aukščiausiosios Tarybos nuolatinės komisijos. Nuolatinių komisijų veiklos sritis, jų teises bei pareigas numatė Laikinis Pagrindinis Įstatymas, Reglamentas ir kiti įstatymai.

LPI numatė, kad AT įstatymų projektams rengti, preliminarai nagrinėti ir ruošti klausimams, priskirtiems AT kompetencijai, padėti įgyvendinti įstatymus, kitus AT priimtus teisės aktus ir kontroliuoti valstybinių organizacijų veiklą, iš savo deputatų sudarė nuolatinės komisijas. Prireikus AT galėjo bet kuriuo klausimu sudaryti revizijos, tardymo ar kitas komisijas.

Nuolatinės komisijos buvo sudaromos laikantis proporcingo frakcijų atstovavimo principo. Jas sudarė ne mažiau kaip 7 nariai, iš kurių daugiau kaip pusė turėjo būti deputatai, pagal Reglamentą privalantys dalyvauti visuose komisijos posėdžiuose. Kiekvienas nuolatinės komisijos narys turėjo sprendžiamojo balso teisę balsuojant ir teikiant svarstytinus klausimus, susipažinti ir naudotis su visais komisijos turimais dokumentais. Svarbiausioms veiklos sritims šios komisijos galėjo sudaryti pakomisijas, kuriuos sudarė ne mažiau kaip 5 nariai, jos pirmininką rinko nuolatinė komisija. Pakomisijų veiklos nuostatus tvirtino nuolatinė komisija.

AT 1990 kovo 14 d. nutarimu įsteigė 13 nuolatinių komisijų⁵³, kurias vidutiniškai sudarė po 10 deputatų⁵⁴. 13 komisijų liko ir Reglamento 34 straipsnyje: Agrarinė; Biudžeto; Ekonomikos; Gamtos apsaugos; Krašto apsaugos ir vidaus reikalų; Mandatų ir etikos; Piliečių teisių ir tautybių reikalų; Savivaldybių; Sveikatos apsaugos ir socialinių reikalų; Švietimo, mokslo ir kultūros; Teisinės sistemos; Užsienio reikalų; Valstybės atkūrimo ir Konstitucijos.

⁵² Vokietijos Bundestago Reglamentas // http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/go_btg/go04.html

⁵³ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos, Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo, Lietuvos Respublikos vyriausybės svarbiausių dokumentų rinkinys: 1990 m. kovo 11 d.–1990 m. gegužės 11 d. Vilnius: Mintis, 1990. P. 41-42.

⁵⁴ Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba 1990–1992. Vilnius: Valstybinis leidybos centras, 1992. P. 10-13.

Reglamento 8 skirsnis nustatė kiekvieno iš šių komitetų konkrečią veiklos kryptį. Visi išvardyti komitetai turėjo lygias įstatymų ir kitų teisės aktų leidybos iniciatyvos teisę, o svarstydamos savo kompetencijos klausimus – lygias teises ir pareigas. Vieni pagrindinių nuolatinų komisijų įgaliojimų, mūsų manymu, neabejotinai buvo: savo iniciatyva, AT ar jos Prezidiumo pavedimu rengti, po to svarstyti įstatymų ir kitų teisės aktų projektus; svarstyti valstybės biudžeto projektą ir jo vykdymo apyskaitas; padėti įgyvendinti įstatymus ir kitus AT sprendimus; AT skiriamų pareigūnų kandidatūrų svarstymas ir parlamentinės kontrolės vykdymas. Pabrėžtina tai, kad kiekviena nuolatinė komisija turėjo teisę pateikti savo išvadą kitos nuolatinės komisijos nagrinėjamu klausimu.

Nuolatinės komisijos dirbo pagal komisijų patvirtintus ir su AT sesijos darbų programa suderintus darbo planus. Nuolatinės komisijos svarstomais klausimais priimdavo sprendimus, kurie valstybės įstaigoms ir visuomeninėms organizacijoms buvo rekomendaciniai. Sprendimai turėjo būti apsvarstomi ir apie svarstymo rezultatus bei priemonių, kurių imtasi, turėjo būti pranešama atitinkamai komisijai ne vėliau kaip per 15 dienų ar kitų komisijos nustatytu laiku. Nuolatinės komisijos kvietimu valstybės institucijų ir kitų institucijų vadovai ar jų atstovai privalėjo atvykti į komisijos posėdį ir svarstomais klausimais pateikti paaiškinimus. Apie tai pareigūnai turėjo būti informuoti ne vėliau kaip prieš 2 dienas. Komisijos turėjo teisę išreikalausiti reikalingus dokumentus ir kitokią reikiamą medžiagą. Nuolatinės komisijos rašydavo savo posėdžių protokolus, juos pasirašydavo komisijos pirmininkas. Nuolatinų komisijų bendrų posėdžių sprendimus, išvadas ir protokolus pasirašydavo dalyvavusiųjų komisijų pirmininkai.

Aukščiausios Tarybos laikinosios komisijos. Sudarant laikinasias komisijas (tyrimo, kontrolės, tardymo, revizijos, parengiamąsias, redakcines) taip pat turėjo būti laikomasi proporcinio atstovavimo principo. Jos buvo sudaromos bet kuriam AT pavestam klausimui ištirti ar kitam pavedimui vykdyti. Šių komisijų sudarymo iniciatyvos teisė priklausė ir frakcijoms. Tačiau jų negalėjo sudaryti vienos frakcijos, partijos ar vieno regiono atstovai. Jei komisijos veiklos terminas nebuvo nustatytas, komisija nutraukdavo savo veiklą AT nutarimu, kai buvo pasiekiami komisijos sudarymo tikslai.

Jeigu AT nenutardavo kitaip, laikinosios komisijos savo įgaliojimų metu vadovavosi nuolatinų komisijų darbo tvarkos taisyklėmis, turėjo visas jų teises ir pareigas, išskyrus teisę kelti kandidatus Aukščiausiosios Tarybos pareigūnų rinkimuose, reikalauti atšaukti, teikti interpeliacijas ar reikšti nepasitikėjimą kuriam nors pareigūnui.

Kontrolės komisijos buvo sudaromos Aukščiausiosios Tarybos sprendimų vykdymui kontroliuoti, surinkti ir Aukščiausiajai Tarybai pateikti informaciją bei išvadas, reikalingas kilusiai problemai nagrinėti ir sprendimui priimti. Laikinosios kontrolės komisijos sudarymo iniciatyvos

teisę turėjo Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumas, nuolatinės komisijos, frakcijos ir laikinosios deputatų grupės. Iniciatoriai turėjo pateikti Aukščiausiajai Tarybai nutarimo projektą dėl laikinosios kontrolės komisijos sudarymo, kuriame turėjo būti nurodomas komisijos sudarymo tikslas, uždaviniai ir jos įgaliojimai. Komisiją sudarė ne mažiau kaip 4 nariai ir pirmininkas. Tokios komisijos trukmė negalėjo trukti ilgiau 6 mėnesių. Jos posėdžiai buvo uždari, dalyvauti galėjo tik kviestieji asmenys. Surinkti duomenys ir išvados skelbiami nebuvo. Ši komisija turėjo teisę išreikalauti savo veiklai reikalingus dokumentus ir įrodymus. Komisija, atlikusi pavestą darbą, surinktus ir apibendrintus duomenis, gautas išvadas ir parengtą rezoliucijos projektą teikdavo Aukščiausiajai Tarybai. Laikinosios kontrolės komisijos nagrinėtu klausimu Aukščiausiosios Tarybos uždaramame posėdyje buvo priimama rezoliucija. Joje galėjo būti išreikštas nepasitikėjimas Vyriausybe, jos nariu ar Aukščiausiajai Tarybai atskaitingų organų vadovu.

Aukščiausiosios Tarybos Sekretoriatas ir Seniūnas. Visą Aukščiausiosios Tarybos aparato ir jo padalinių darbą koordinavo ir už jų veiklą atsakė Aukščiausiosios Tarybos Sekretorius. Jam buvo pavesta teikti Prezidiumui nutarimų projektus ir pasirašyti įsakymus dėl AT darbuotojų priėmimo ir atleidimo. Atsižvelgdamas į AT seniūno, nuolatinė komisijų ir frakcijų pirmininkų ir kitų deputatų pasiūlymus, rengdavo AT sesijos darbų programų ir savaitės posėdžių darbotvarkių projektus ir pateikdavo juos svarstyti Prezidiumui. Sekretorius skelbdavo AT ir jos Prezidiumo dokumentų projektus bei priimtus dokumentus. Sekretoriatas techniškai aptarnavo AT posėdžius, vykdė AT Seniūno ir posėdžio pirmininko pavedimus. Preliminariems sesijos darbų programos ir savaitės posėdžių darbotvarkės projektams parengti ir aptarti Aukščiausiosios Tarybos Sekretorius arba seniūnas galėjo sukviesti nuolatinė komisijų ir frakcijų pirmininkų pasitarimą. Sekretoriui taip pat buvo pavesta saugoti uždarų posėdžių stenogramas.

Protokolų skyrius sudarydavo ir skelbdavo AT posėdžių protokolus (juos pasirašydavo posėdžio pirmininkas), taip pat skelbdavo AT posėdžių stenogramas. Protokolas buvo paskelbiamas deputatams susipažinti ir išdalinamas nuolatinėms komisijoms ne vėliau kaip kitos po posėdžio darbo dienos 14 valandą.

1990 m. balandžio 5 d. AT priėmė nutarimą „Dėl Lietuvos Respublikos Aukščiausiają Tarybą aptarnaujančių padalinių struktūros“⁵⁵, kuriuo patvirtino AT aptarnaujančią padalinių struktūrą. Remiantis šiuo nutarimu ją sudarė: AT Prezidiumo sekretoriatas, AT nuolatinė komisijų patarėjai ir AT deputatų sekretoriai, AT deputatų padėjėjai-sekretoriai rinkiminėse apygardose, Informacinis, Juridinis, Protokolinis ir Kadro skyriai, Reikalų valdyba ir Priimamasis. 1990 m. balandžio 7 d. AT Prezidiumas priėmė nutarimą „Dėl Lietuvos Respublikos Aukščiausiają Tarybą

⁵⁵ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos, Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo, Lietuvos Respublikos vyriausybės svarbiausių dokumentų rinkinys: 1990 m. kovo 11 d.–1990 m. gegužės 11 d. Vilnius: Mintis, 1990. P. 71.

aptarnaujančių padalinių funkcijų⁵⁶, kuriuo nustatė konkrečias atitinkamų padalinių funkcijas.

1990 m. balandžio 10 d. AT nutarimu „Dėl Lietuvos Respublikos patvirtino Aukščiausiosios Tarybos deputatų laikinųjų darbo, materialinio ir socialinio aprūpinimo nuostatų patvirtinimo“⁵⁷ buvo patvirtintos deputatų parlamentinės veiklos garantijos (atlyginimas, išlaidos parlamentinei veiklai, gyvenamosios vietos suteikimo sąlygos).

Aukščiausioji Taryba, parengusi Lietuvos Respublikos Konstitucijos projektą ir 1992 m. spalio 25 d. Lietuvos Respublikos piliečiams referendumu priėmus naują valstybės Konstituciją, kaip teigia Č. Bauža, „įvykdė jai skirtą misiją ir užleido vietą naujam parlamentui – Lietuvos Respublikos Seimui“. Naujai priimtoje Lietuvos Respublikos Konstitucijoje Lietuvos parlamentas atgavo savo tikrąją istorinį – Seimo – vardą. Tai Aukščiausioji Taryba Akte „Dėl atkuriamo Lietuvos Respublikos Seimo“⁵⁸ pažymėjo, kad „naujai išrinktas Lietuvos Respublikos Seimas perima nepriklausomos Lietuvos Respublikos Seimų ir 1990 m. išrinktos Aukščiausiosios Tarybos teises ir tęsia jų tradicijas, tuo išreiškdamas nepriklausomos valstybės – Lietuvos Respublikos – tęstinumą“.

1992 m. Konstitucijos pagrindu nepriklausomoje atkurtoje Lietuvos Respublikoje buvo išrinktos penkios Seimo kadencijos – 1992, 1996, 2000, 2004, 2008 metais.

⁵⁶ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos, Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo, Lietuvos Respublikos vyriausybės svarbiausių dokumentų rinkinys: 1990 m. kovo 11 d.–1990 m. gegužės 11 d. Vilnius: Mintis, 1990. P. 113-117.

⁵⁷ Ten pat, P. 77-79.

⁵⁸ Bauža Č. Aukščiausioji Taryba užleidžia vietą Seimui//Lietuvos Seimas. Vilnius: Kultūra, 1996. P. 190.

2. LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO POLITINĖ IR ORGANIZACINĖ STRUKTŪRA IR JOS FUNKCIONAVIMO PAGRINDAI PAGAL 1992 M. LIETUVOS RESPUBLIKOS KONSTITUCIJĄ

2.1. Seimo formavimo konstituciniai aspektai

1992 m. spalio 25 d. Lietuvos Respublikos Konstitucijos⁵⁹ (toliau – Konstitucija) pirmuosiuose straipsniuose yra skelbiama, kad Lietuvos valstybė yra nepriklausoma demokratinė respublika; Lietuvos valstybę kuria Tauta; suverenitetas priklauso Tautai; Tauta Aukščiausią suverenią galią vykdo tiesiogiai ar per demokratiškai išrinktus savo atstovus.

Lietuvos Respublikos Seimas – vienu rūmų politinė institucija. Seimą – Tautos atstovybę – steigia pati Tauta, kuri įgalioja Seimą vykdyti įstatymų leidžiamąją valdžią bei kitas Konstitucijoje bei iš jos kylančias funkcijas. Tauta tai daro priimdama Konstituciją ir įtvirtindama joje Seimą – Tautos atstovybę, kad jis tarnautų Tautai⁶⁰. Iš to išplaukia, kad parlamentas vykdo Tautos atstovaujamąją funkciją ir veikia jos pasitikėjimo pagrindu, būdamas jos valios nešėju ir reiškėju.

1992 m. liepos 7 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba priėmė įstatymą „Dėl Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo pakeitimo ir papildymo ir Lietuvos Respublikos aukščiausiosios valstybinės valdžios institucijos pavadinimo pakeitimo“⁶¹, kuris, anot kai kurių konstitucinės teisės specialistų, „<...> padarė vienus iš reikšmingiausių pakeitimų ir papildymų per visą šio akto galiojimo laikotarpį, reiškusių politinio proceso posūkį į naujus konstitucinius reiškinius: būsimąjį parlamento rinkimus ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos priėmimą“⁶².

1992 m. liepos 9 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba priėmė Seimo rinkimų įstatymą⁶³, kuris numatė naujojo aukščiausiojo Lietuvos valstybinės valdžios organo rinkimų tvarką. Remiantis šiuo Seimo rinkimų įstatymu, Seimo nariai renkami ketveriems metams vienmandatėse ir daugiamandatėje rinkimų apygardose pagal visuotinę ir lygią rinkimų teisę. Tačiau svarbiausia šio įstatymo naujovė formuojant Seimą, mūsų manymu, yra mišrios Seimo rinkimų sistemos įtvirtinimas. Vienmandatėse rinkimų apygardose mažoritarinės rinkimų sistemos

⁵⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.

⁶⁰ Sinkevičius V. Lietuvos Respublikos Seimo, kaip Tautos atstovybės, konstitucinė koncepcija//Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2007. P. 165.

⁶¹ Lietuvos Respublikos įstatymas dėl Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo pakeitimo ir papildymo ir Lietuvos Respublikos aukščiausiosios valstybinės valdžios institucijos pavadinimo pakeitimo // Valstybės žinios. 1992. Nr. 22-634.

⁶² Žilys J. Laikinasis Pagrindinis Įstatymas Lietuvos Respublikos konstitucinėje sistemoje//Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2007. P. 91-92.

⁶³ Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymas // Valstybės žinios. 1992, Nr. 22-635; 2000, Nr. 59-1760.

pagrindu renkamas 71 Seimo narys, likusieji 70 parlamento narių – pagal proporcinę rinkimų sistemą. Norėtume pažymėti, kad Seimo narys yra visos Tautos atstovas, neatsižvelgiant į tai, pagal kokią rinkimų sistemą jis išrinktas, neatstovauja jį išrinkusiems apygardos rinkėjams ar jį iškėlusiai politinei partijai ar politinei organizacijai, nes jis atstovauja visai Tautai⁶⁴. Tai reiškia, kad Seimas, būdamas sudarytas iš Tautos atstovų, išreiškia visos Tautos valią, o ne kokio nors kito subjekto valią.

Mišrios Seimo rinkimų sistemos idėjos atsiradimo pradžia laikytinas 1992 m. birželio 3 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo pareiškimas oponuojančioms partijoms dėl naujų rinkimų į Aukščiausiąją Tarybą. Aukščiausiajai Tarybai pritarus šiam pareiškimui, buvo nustatyta, kad rinkimai į Lietuvos Respublikos Aukščiausiąją Tarybą (Seimą) bus rengiami pagal naują Aukščiausiosios Tarybos (Seimo) rinkimų įstatymą, paremtą mišria rinkimų sistema⁶⁵. Tų pačių metų birželio 18 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba priėmė nutarimą „Dėl pirmalaikių rinkimų į Lietuvos Respublikos Aukščiausiąją Tarybą (Seimo) sistemos ir datos“⁶⁶. Jame nustatyta, kad rinkimai į Lietuvos Respublikos Aukščiausiąją Tarybą (Seimą) vyks 1992 m. spalio 25 d. pagal mišriąją rinkimų sistemą: 50 procentų narių bus išrinkta pagal mažoritarinę rinkimų sistemą, 50 procentų – proporcinės rinkimų sistemos pagrindu.

Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalis skelbia, kad Seimas yra viena iš institucijų, vykdančių valstybės valdžią. Seimo įgaliojimams Konstitucijoje yra skirtas V skirsnis. Konkretūs Seimo įgaliojimai pateikiami Konstitucijos 67, 84, 94, 105, 110 ir kt. straipsniuose. Kai kurie autoriai *Seimo (paryškinta – J. G.)* ir Respublikos Prezidento institucijas įvardija kaip tiesiogiai legitimuotas (t. y. tiesiogiai kylančias iš visuotinių rinkimų), todėl vadintinos pirminėmis institucijomis. Tuo tarpu Vyriausybė ir Teismai – netiesiogiai legitimuotos (t. y. jų įgaliojimai kyla iš Seimo ir Prezidento sąveikos jas formuojant), todėl vadintinos antrinėmis (išvestinėmis) institucijomis⁶⁷.

Pasak Konstitucinio Teismo, pagal Konstituciją nėra ir negali būti tokių situacijų, kad Seimas nefunkcionuotų, tad Seimui kyla pareiga užtikrinti, kad Konstitucijoje nustatyti jo įgaliojimai būtų įgyvendinami nepertraukiamai, kad šalyje esant bet kokiai situacijai Tautos atstovybė galėtų konstruktyviai, efektyviai ir nepertraukiamai įgyvendinti aukščiausią suverenią Tautos galią⁶⁸.

⁶⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. sausio 25 d. nutarimas // Valstybės žinios. 2001, Nr. 10-295.

⁶⁵ 1992 m. birželio 9 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos pareiškimas // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo dokumentų rinkinys. 1992. Nr. 5. P. 445-446.

⁶⁶ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimas „Dėl pirmalaikių rinkimų į Lietuvos Respublikos Aukščiausiąją Tarybą (Seimo) sistemos ir datos“ // Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1992. Nr. 19-552.

⁶⁷ Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 426.

⁶⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. liepos 1 d. nutarimas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 105-3894.

Tinkamas Tautos atstovavimas įmanomas tik garantuojant, kad Tautos atstovai – Seimo nariai – bus išrinkti vadovaujantis demokratiniais rinkimų principais, t. y. Seimas bus formuojamas demokratiškai, tiesiogiai, laisvų ir sąžiningų rinkimų būdu.

2.2. Seimo politinės struktūros organizacinės formos

Seimo įgaliojimai sudaryti savo struktūrą ir nustatyti darbo tvarką yra nustatyti Lietuvos Respublikos Seimo statute⁶⁹ (toliau – Statutas). Seimui, kitaip nei Vyriausybei, būdingas jos narių politinis individualumas, tad tai objektyviai lemia veiksmingos Seimo struktūros ir darbo tvarkos būtinybę⁷⁰ – teigia prof. Egidijus Šileikis. Sudarydamas savo struktūrą, Seimas yra saistomas ne tik Konstitucijos, bet ir Konstitucinio Teismo jurisprudencijos bei galiojančių įstatymų. Antai Konstitucinis Teismas konstatavo, kad Seimo savarankiškumą riboja Konstitucijoje nustatyta Seimo kompetencija, taip pat pareiga laikytis Konstitucijos ir galiojančių įstatymų <...>⁷¹, o <...> nustatant parlamento struktūrą turi būti pasirenkami universalūs jos formavimo principai, kurie užtikrintų visų parlamento narių vienodas galimybes dalyvauti sudaromuose struktūriniuose dariniuose, nes priešingu atveju būtų pažeistas visų Seimo narių lygybės principas⁷². Plėtodamas Seimo narių lygybės doktriną, Konstitucinis Teismas vėlesniame savo nutarime konstatavo, kad „Seimo narys turi konstitucinę teisę pretenduoti užimti pareigas Seime, kuri apima teisę užimti Konstitucijoje tiesiogiai nurodytas pareigas Seime – Seimo Pirmininko arba jo pavaduotojo, taip pat teisę užimti kitas pareigas Seime, kurios numatomos Statute“⁷³.

Pačios Seimo struktūros samprata yra labai abstrakti ir Konstitucijoje *expressis verbis* nepateikta. Šią sampratą savo 1994 m. vasario 24 d. nutarime yra išaiškinęs Konstitucinis Teismas konstatuodamas, kad „Seimo struktūra – tokia Seimo statute nustatytų 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. Seimo vadovybė yra svarbiausia struktūrinių padalinių sistemos dalis, nes tik jos funkcijos nustatytos Konstitucijoje⁷⁴. Kitame savo nutarime Konstitucinis Teismas konstatavo, kad pagal Konstituciją teisės aktais turi būti nustatyta tokia Seimo struktūra ir darbo tvarka <...>, kad kiekvienas Seimo narys turėtų galimybę vykdyti savo konstitucinę priedermę nuolatos dalyvauti Seimo – Tautos atstovybės darbe, nepertraukiamai vykdyti savo kaip Tautos atstovo konstitucinius

⁶⁹ Lietuvos Respublikos Seimo statutas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 15-249.

⁷⁰ Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 430.

⁷¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 8 d. nutarimas // Valstybės žinios. 1993, Nr. 61-1166.

⁷² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 26 d. nutarimas // Valstybės žinios. 1993, Nr. 66-1260.

⁷³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 liepos 1 d. nutarimas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 105-3894.

⁷⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. vasario 24 d. nutarimas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 16-271.

įgaliojimus⁷⁵. Iš to išplaukia, kad Seimo veiklos nepertraukiamumas suponuoja ir Seimo struktūrinių padalinių nepertraukiamumą.

Minėtame Konstitucinio Teismo nutarime teigiama ir tai, kad Konstitucijoje nėra normų, reglamentuojančių Seimo struktūrą. Su juo nesutikdamas šį teiginį E. Šileikis kritikuoja ir teigia, kad „Konstitucijoje yra nuostatų ir principų, kurie atitinkamai lemia Seimo struktūrą, nes Konstitucija turi ne tik tekstą, bet ir vidinę logiką, t. y. nuostatus ir principus, kurie nėra įvardyti, bet logiškai sistemiškai matomi Konstitucijos tekste, todėl Konstitucijoje galima išvelgti konstitucinius aptariamos struktūros principus, kurie atitinkamai varžo Seimo diskreciją ir gali būti pagrindu atlikti konstitucingumo kontrolę“⁷⁶. Tuo tarpu V. Sinkevičius teigia, kad „Konstitucijoje yra įtvirtinti tik kai kurie Seimo struktūros elementai“⁷⁷.

Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalis skelbia, kad valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas. Konstitucijos 76 straipsnyje nustatyta, kad Seimo struktūrą ir darbo tvarką nustato Seimo statutas, kuris turi įstatymo galią. Manytume, kad tai nėra visiškai tiksli formuluotė ir labiau pritartume V. Sinkevičiaus nuomonei, nes kai kuriuos Seimo struktūros ir darbo tvarkos elementus ir principus nustato ne tik Statutas, bet ir tiesiogiai pati Konstitucija. Antai Konstitucijos 66 straipsnio 1 dalyje nustatyta, Seimo posėdžiams vadovauja Seimo Pirmininkas arba jo pavaduotojas; 2004 m. liepos 13 d. Lietuvos Respublikos konstituciniame akte „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos sąjungoje“⁷⁸, kuris yra sudedamoji Konstitucijos dalis, 3 dalyje yra nurodyti Seimo struktūriniai dariniai – Seimo Europos reikalų ir Užsienio reikalų komitetai. Iš to išplaukia, kad sudarydamas savo struktūrą ir darbo tvarką, Seimas yra saistomas sudaryti ir šiuos tiesiogiai Konstitucijoje įtvirtintus Seimo struktūrinius ir darbo tvarkos darinius ir elementus analogišku pavadinimu.

Kaip jau išsiaiškinome, Konstitucija įtvirtina tik kai kuriuos Seimo teisinio statuso ir struktūros elementus, tačiau detalai nereglamentuoja jo vidaus darbo organizavimo ir funkcionavimo teisinių aspektų, todėl Seimas pats priima įstatymo galią turintį Seimo statutą savo struktūrai ir darbo tvarkai nustatyti. Formuluotė „turi įstatymo galią“, bet ne „įstatymas“ pavartota neatsitiktinai, nes tokiu būdu yra užtikrinamas valstybės valdžių padalijimo principas ir Seimui užtikrinama vidinė politinė nepriklausomybė nustatyti savo darbo tvarkos taisykles. Tai ne kartą savo nutarimuose yra konstatavęs ir Konstitucinis Teismas pabrėždamas, kad „konstitucinis valdžių padalijimo principas reiškia, kad įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžios turi

⁷⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 liepos 1 d. nutarimas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 105-3894.

⁷⁶ Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 431.

⁷⁷ Sinkevičius V. Lietuvos Respublikos Seimo, kaip Tautos atstovybės, konstitucinė koncepcija//Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2007. P. 217.

⁷⁸ Lietuvos Respublikos konstitucinis aktas „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos sąjungoje“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 111-4123.

būti atskiros, pakankamai savarankiškos, bet kartu tarp jų turi būti pusiausvyra, kad kiekvienai valdžios institucijai yra nustatyta jos paskirtį atitinkanti kompetencija, kad institucijos kompetencijos konkretus turinys priklauso nuo tos valdžios vietos bendroje valdžių sistemoje ir jos santykio su kitomis valdžiomis, kad Konstitucijoje tiesiogiai nustačius konkrečios valstybės valdžios institucijos įgaliojimus viena valstybės valdžios institucija negali iš kitos perimti tokių įgaliojimų, jų perduoti ar atsisakyti, kad tokie įgaliojimai negali būti pakeisti ar apriboti įstatymu⁷⁹. Šiomis ir kitomis nuostatomis yra grindžiama Seimo – Tautos atstovybės – Konstitucijoje įtvirtinta politinės ir organizacinės struktūros koncepcija, kuri ir yra nagrinėjama šiame darbe.

Minėta, kad Konstitucija suteikia Seimui įgaliojimus pačiam nusistatyti savo struktūrą ir darbo tvarką, nes įstatymų leidžiamosios valdžios įgyvendinimo organizavimas negali priklausyti nuo kitų valstybės valdžių įgyvendinančių institucijų. Todėl, jei Statutas būtų pavadintas įstatymu, jis kaip ir visi Seimo priimti įstatymai, remiantis Konstitucijos 70 straipsnio 1 dalimi, turėtų būti perduotas pasirašyti ir paskelbti Respublikos Prezidentui. Savo ruožtu Respublikos Prezidentas, vadovaudamasis Konstitucijos 71 straipsnio 1 dalimi, turėtų teisę teikti Seimo statuto pataisas ir pasiūlymus grąžinti Seimui pakartotinai svarstyti. Tokiu atveju Respublikos Prezidentas galėtų turėti nemažą įtaką Seimo statuto turiniui, todėl nemaža dalimi ir nuo Respublikos Prezidento valios priklausytų Seimo, Tautos atstovybės, struktūra ir darbo tvarka. Tai sudarytų prielaidas tarp įstatymų leidžiamosios valdžios – Seimo, ir įstatymų vykdomosios valdžios – Respublikos Prezidento pažeisti valdžių padalijimo pusiausvyrą, nes Seimas nebūtų visiškai savarankiškas nusistatyti savo struktūrą ir darbo tvarką.

Tai patvirtina ir konstitucinės teisės doktrina, kurioje teigiama, kad sąvokos „įstatymas“ ir „Seimo statutas, turintis įstatymo galią“ nėra tapačios, nes kiekviena iš jų turi savarankišką tik jai būdingą turinį, kiekviena iš jų suponuoja atitinkamą teisės akto formą⁸⁰. Taip yra todėl, kad įstatymas gali būti keičiamas ir papildomas tik įstatymų, jo negalima pakeisti ar papildyti Seimo statutu. Ir atvirkščiai – Seimo statutas gali būti priimamas, papildomas ar keičiamas tik Seimo statutu, bet ne įstatymu.

Šių sąvokų skirtybę patvirtina ir Seimo statuto pasirašymo bei įsigaliojimo tvarka. Antai Konstitucijos 70 straipsnio 1 dalyje teigiama, kad Seimo priimti įstatymai įsigalioja po to, kai juos pasirašo ir oficialiai paskelbia Lietuvos Respublikos Prezidentas, jeigu pačiais įstatymais nenustatoma vėlesnė įsigaliojimo diena. Tuo tarpu to paties straipsnio 2 dalyje nurodoma, kad kitus Seimo priimtus aktus ir Seimo statutą pasirašo Seimo Pirmininkas ir šie aktai įsigalioja kitą

⁷⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas // Valstybės žinios. 2003, Nr. 19-828.

⁸⁰ Sinkevičius V. Lietuvos Respublikos Seimo, kaip Tautos atstovybės, konstitucinė koncepcija//Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2007. P. 214-215.

dieną po jų paskelbimo, jeigu pačiais aktais nenustatoma kita įsigaliojimo tvarka. Kadangi Seimo statutą Seimas priima, papildo ir keičia savarankiškai, Respublikos Prezidentas negali vetuoti Seimo statuto, nes, kaip minėta anksčiau jis nėra įstatymas, o tik įstatymo galią turintis teisės aktas.

Konstitucinė formuluotė „Seimo statutas turi įstatymo galią“ svarbi dar ir tuo, kad Seimo statutas prilyginamas įstatymo galią turinčiam teisės aktui, todėl poįstatyminiai teisės aktai negali jam prieštarauti, tačiau iš Konstitucijos nekyla reikalavimas, kad Seimo statutas neprieštarautų įstatymams. Konstitucinės teisės doktrinoje yra pateikiama pasiūlymų kaip spręsti šią teisės aktų tarpusavio konkurenciją⁸¹. Yra siūloma, jeigu taip atsitiktų, kad įstatymo ir Seimo statuto teisinis reguliavimas tarpusavyje konkuruotų, sprendžiant, kurią teisės normą taikyti turėtų būti vadovaujamasi bendromis tos pačios galios teisės akto normų taikymo taisyklėmis.

Nors Konstitucijoje Seimui leista savarankiškai nusistatyti savo struktūrą ir darbo tvarką, tačiau detali Seimo struktūra nėra tiesiogiai nustatyta – Konstitucijoje įtvirtinti tik kai kurie jos elementai. Nustatant Seimo struktūrą ir darbo tvarką, turi būti nustatomos Seimo struktūrinių padalinių bei Seimo narių teisės ir pareigos. Akivaizdu, kad tokių pareigų nenustačius, būtų iš esmės neįmanoma nustatyti ir pačios Seimo darbo tvarkos, nes tvarka visuomet yra susijusi su tam tikrų teisių ir pareigų turėjimu bei jų įgyvendinimu. Todėl remiantis Konstitucijos 76 straipsnio nuostata, Seimo struktūrinių padalinių bei Seimo narių teisės ir pareigos turi būti nustatomos Seimo statute.

Tuo tarpu Konstitucijos 60 straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad Seimo nario pareigas, teises ir veiklos garantijas nustato įstatymas, todėl jau aptarta Konstitucijos 76 straipsnio nuostata negali būti aiškinama vien lingvistiškai. Tai kaip ne kartą savo nutarimuose yra pažymėjęs Konstitucinis Teismas teigdamas, kad „Konstitucija yra darni normų ir principų sistema, todėl negalima vienu Konstitucijos normų ir principų aiškinti neigiant kitų normų ir principų esmę“⁸². Tad negalime kategoriškai teigti, kad visos Seimo struktūrinių padalinių bei Seimo narių teisės ir pareigos turi būti nustatomos tik Statute, nes tai paneigtų Konstitucijos 60 straipsnio 4 dalies nuostatą. Todėl vienos Seimo struktūrinių padalinių bei Seimo narių teisės ir pareigos turi būti nustatomos įstatyme, kitos Seimo statute. Tačiau kyla klausimas, kurios teisės ir pareigos turi būti nustatomos įstatyme, o kurios Seimo statute? Į šį klausimą mums atsakyti padės Konstitucinio Teismo suformuluota jurisprudencija. Joje teigiama, kad „Seimo struktūrinių padalinių bei Seimo narių teisės ir pareigos, kurios susijusios vien su jų darbu Seime, t. y. tik su paties Seimo struktūra ir darbo tvarka, gali būti (turi būti) nustatytos Seimo statute. Tuo tarpu įstatyme gali būti (turi būti)

⁸¹ Sinkevičius V. Lietuvos Respublikos Seimo, kaip Tautos atstovybės, konstitucinė koncepcija//Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2007. P. 214-215.

⁸² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 85-3094.

nustatomos tos teisės ir pareigos, kurios susijusios ne tik su Seimo struktūra ir darbo tvarka, bet ir su įgaliojimais įvairių Seimui neatskaitingų institucijų, jų pareigūnų ir kitų asmenų atžvilgiu, ir kad jeigu Seimo struktūriniam padaliniui reikia nustatyti valdingus įgaliojimus Seimui neatskaitingų institucijų, jų pareigūnų ir kitų asmenų atžvilgiu“⁸³.

Seimo narys už balsavimus ar kalbas Seime, vadinasi ir kituose Seimo struktūriniuose padaliniuose negali būti persekiojamas, tačiau už asmens įžeidimą ar šmeižtą jis gali būti traukiamas atsakomybėn bendra tvarka (Seimo nario indemnitetas). Pažymėtina, kad tai yra konstitucinė Seimo nario parlamentinės veiklos užtikrinimo nuostata įtvirtinta Konstitucijos 62 str. 3 d., o ne Seimo nario privilegija ar nebaudžiamumo už kalbas užtikrinimo priemonė. Tačiau kyla klausimas, koks yra sąvokų „kalbos“ ir „Seimas“ turinio teisinės ribos? „Kalbos“ suprantant jas plačiąją prasme yra bet kokia Seimo nario nuomonės išraiška – teigia E. Šileikis⁸⁴. Panašios nuomonės laikosi ir kiti teigdami, kad „žodis „kalba“ apima ne tik verbalinę žmogaus nuomonės ar pozicijos išraišką, bet ir raštu išdėstytą konkrečios problemos ar klausimo vertinimą. Platesniu požiūriu gali apimti ir tautos atstovo elgesį tam tikromis aplinkybėmis“⁸⁵. Taigi galime teigti, kad Seimo nariai, būdami įvairių Seimo struktūrinių padalinių nariais, savo nuomonę laisvai gali reikšti įvairiais būdais: tiek žodžiu, tiek raštu, tiek konkludentiniais veiksmais.

Paties „Seimo“ sąvoką sukonkretina Statuto 22 str. 2 d., kuri skelbia, kad „Seimo narys už balsavimus ar kalbas Seime, t. y. Seimo, Seimo komitetų, komisijų ir frakcijų posėdžiuose negali būti persekiojamas, tačiau už asmens įžeidimą ar šmeižtą jis gali būti traukiamas atsakomybėn bendra tvarka“. Tačiau remiantis vien tik verbaliniu „Seimo“ sąvokos aiškinimu, už pasakytas kalbas ten, kur yra ribotas Seimo narių skaičius arba kitoje į „Seimo“ sąvoką nepatenkančioje vietoje, išeitų, kad indemnitetas neturėtų būti taikomas ir už savo kalbas jis turėtų būti traukiamas atsakomybėn bendra tvarka? „Seimo narys negali būti persekiojamas už kalbas ne tik Seime, tačiau ir už jo ribų – išreikštas televizijoje, (*radijuje, viešuose susibūrimuose* – J. G. *pastaba*) ar spaudoje, tiek Lietuvos Respublikoje, tiek ir užsienio valstybėse, jei jos atspindi Seimo nario, kaip Tautos atstovo, nuomonę, atliekant jam pavestas funkcijas“ – įrodinėja M. Varaška ir D. Butvilavičius⁸⁶. Yra manančių ir priešingai: „tokia įstatyminė nuostata, kuri laiduotų Seimo nariui traukimo teisinę atsakomybę už bet kur pasakytas kalbas Tautos atstovo asmenyje negalimumą, vargu ar būtų suderinama su visų asmenų lygiateisiškumu“⁸⁷. Labiau pritartume pastarajai nuomonei, nes, manytume, kad Seimo nario indemnitetas dėl balsavimų ar kalbų Seime,

⁸³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. balandžio 4 d. nutarimas // Valstybės žinios. 2006. Nr. 38-1349.

⁸⁴ Šileikis E. Seimo nario teisinė padėtis. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. P. 441.

⁸⁵ Varaška M. Butvilavičius D. Parlamento nario indemnitetas: teoriniai ir praktiniai aspektai // Jurisprudencija. 2005, Nr. 64 (56). P. 92-103.

⁸⁶ Ten pat.

⁸⁷ Šileikis E. Seimo nario teisinė padėtis. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. P. 150.

Seimo struktūriniuose padaliniuose ar už jų ribų tokioje jaunoje demokratinėje valstybėje kaip Lietuva neturėtų būti absoliutinas, nes esant tokiam mažam visuomenės pasitikėjimui Seimu ir apskritai Seimo nariais, Seimo nariai reikėtų savo nuomonę labiau argumentuoti ir atsakingiau, nes kartais sunku nustatyti, ar Seimo narys Seime ar už Seimo ribų kalbėjo kaip Tautos atstovas ar reiškė savo nuomonę kaip eilinis pilietis.

Pažymėtina, kad kai kurie su Seimo struktūrinių padalinių sudarymu, užduočių jiems formulavimu susiję klausimai gali būti sprendžiami ir kitais Seimo aktais, tačiau remiantis teisės aktų hierarchija, tokie aktai negali prieštarauti įstatymams ir Seimo statutui. Tais atvejais, kai Seimo poįstatyminiame akte nustatomi įgaliojimai susiję su Seimui neatskaitingų institucijų, jų pareigūnų ir kitų asmenų atžvilgiu, šios nuostatos visais atvejais turi būti grindžiamos įstatymo nuostatomis.

Seimo veikla organizuojama sesijomis. Seimas kasmet renkasi į dvi eilines pavasario ir rudens sesijas. Tačiau tai jokių būdu nereiškia, kad tarp Seimo sesijų ir posėdžių Seimo struktūriniuose padaliniuose nevyksta darbas. Kaip pažymėjo Konstitucinis Teismas, „<...> demokratinė valstybių parlamentinė tradicija parlamento sesija apima parlamento posėdžius bei tarp jų vykstančius parlamento komitetų, kitų struktūrinių padalinių posėdžius, Seimo sesijų forma – Seimo posėdžiai ir tarp jų vykstantys Seimo struktūrinių padalinių posėdžiai, tačiau Seimo sesijos nėra vienintelė Seimo veiklos forma <...>, o dalyvavimas Seimo sesijose nėra vienintelė Seimo nario darbo Seime ar jo parlamentinės veiklos forma“⁸⁸.

2.2.1. Seimo komitetų ir tyrimo (kontrolės) komisijų teisinio statuso išskirtiniai bruožai

Seimo komitetų paskirtis. Lietuvos Respublikos Seime, kaip ir daugelyje kitų pasaulio valstybių parlamentų, Seimo komitetai formuojami vadovaujantis parlamentinio darbo specializacijos principu, siekiant užtikrinti tinkamą dalykinį klausimų parengimą ir jų svarstymą Seime.

Seimo komitetų ir komisijų sudarymo, įgaliojimų bei veiklos kryptių tvarka nustatyta bendroje II Statuto dalyje, reglamentuojančioje „Seimo struktūrą“.

Seimo komitetai vykdo įvairias funkcijas, tačiau dažniausiai iš jų išskiriamos teisėkūros, biudžeto formavimo ir vykdomosios valdžios kontrolės. Teisinėje literatūroje pabrėžiama, kad „svarbiausias komiteto uždavinys – užtikrinti sprendimų priėmimo ekonomiškumą ir racionalumą svarstomais klausimais, pateikiant parlamentui visapusišką informaciją, jos nepolitizuojant“⁸⁹.

⁸⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. liepos 1 d. nutarimas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 105-3894.

⁸⁹ Lukošaitis A. Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis. Vilnius: Vilniaus universiteto

Komitetų sprendimuose dažniausiai atspindi būsimieji Seimo sprendimai, nes komitetuose ieškoma kompromisų ir yra derinamos įvairios frakcijoms⁹⁰ priklausančių Seimo narių nuostatos. Kaip vaizdingai komitetų veiklą palygino V. Sinkevičius: „Lyginant parlamentinę veiklą su ledkalniu, Seimo plenariniai posėdžiai, kuriuose yra priimami įstatymai, – tai tik ledkalnio dalis, kuri yra virš vandens ir kuri yra visiems matoma, o pagrindinis parlamentinis darbas vyksta Seimo frakcijose ir komitetuose – būtent ten yra priimami būsimieji viso Seimo sprendimai“⁹¹.

Komitetų teisinė paskirtis ir funkcijų apimtis sąlygoja, kad komitetų veikla turi apimti visas valstybės vykdomas funkcijas. Todėl nustatant komitetų ir jų narių skaičių paprastai yra atsižvelgiama į bendrą visų Seimo narių skaičių, į komitetų funkcijas ir įgaliojimus, į Seimo narių profesinį pasirengimą, būtinumą užtikrinti Seimo mažumos teises bei kai kurias aplinkybes. Dažnai pabrėžiama, kad komitetai neturėtų būti labai siaurai „specializuoti“, kad nedubliuotų ministerijų funkcijų. Priešingu atveju būtų sunku plačiai matyti kylančias problemas ir būtų sudarytos prielaidos kištis į ministerijų veiklą ir tuo pažeisti valdžių padalijimo ir atskyrimo principą. Kita vertus komitetai neturi būti ir labai dideli ir apimti daug sričių, nes pasunkėtų nuodugnus ir visapusiškas konkrečių problemų, įstatymų ir kitų teisės aktų projektų nagrinėjimas. Seimo komitetų formavimas. Seimo komitetai sudaromi pirmojoje sesijoje, išskyrus Europos reikalų komitetą, kuriam taikoma atskira Statute nustatyta formavimo tvarka. Kiekvienas Seimo narys, išskyrus Seimo Pirmininką ir Ministrą Pirmininką, privalo būti kokio nors komiteto narys ir dalyvauti jo darbe, taip pat gali būti kito komiteto nario pavaduotojas. Seimo narys gali būti tik vieno komiteto narys, išskyrus Europos ir Užsienio reikalų komitetus, kurių nariais gali būti ir kitų komitetų nariai. Komiteto nariu ar jo pavaduotoju negali būti Seimo Pirmininkas ir Ministras Pirmininkas. Dalyvauti Seimo posėdžiuose, kurių narys jis yra, yra kiekvieno Seimo nario pareiga.

Statuto 25 straipsnyje nustatyta, kad Seimas įstatymų projektams nagrinėti bei kitiems klausimams, Konstitucijos priskirtiems Seimo kompetencijai, rengti iš savo narių sudaro komitetus. Konstitucinis Teismas konstatavo nepolitinę dalykinę Seimo komitetų sudarymo prigimtį ir juos lemiančius kriterijus konstatuodamas, kad parlamento narių lygybės ir laisvo mandato principų turi būti laikomasi ir kuriant parlamento vidinę struktūrą. Paprastai parlamentuose sudaromi dviejų rūšių struktūriniai dariniai: komitetai (arba komisijos) ir frakcijos (arba deputatų grupės). Komitetai formuojami remiantis parlamentinio darbo specializacijos principu, kuris užtikrina tinkamą dalykinį klausimų parengimą ir jų svarstymą parlamente⁹². Tačiau toks Konstitucinio Teis-

leidykla, 2005. P. 126-127.

⁹⁰ Plačiau apie Seimo frakcijas bus kalbama 2.2.2 šio darbo skyrelyje

⁹¹ Sinkevičius V. Lietuvos Respublikos Seimo, kaip Tautos atstovybės, konstitucinė koncepcija//Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2007. P. 218.

⁹² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 26 d. nutarimas // Valstybės žinios. 1993, Nr. 66-

mo teiginys teisės doktrinoje kai kurių autorių yra kritikuojamas, vadinant jį „nevisiškai įtikinamu jurisprudenciniu požiūriu: pernelyg politologiniu ir beletristiniu teiginiu, nes iki galo nėra aišku, kokių valstybių parlamentuose paprastai taip daroma ir kodėl reikia aiškinti kaip yra pasaulyje“⁹³.

Komitetai sudaromi ne mažiau kaip iš 7 ir ne daugiau kaip iš 17 (išskyrus Europos reikalų komitetą ir Užsienio reikalų komitetą) Seimo narių pagal proporcinio frakcijų atstovavimo principą. Tikslus kiekvieno komiteto narių skaičius nustatomas Seimo nutarimu. Po to Seniūnų sueiga patvirtina visuose komitetuose frakcijų ir mišrios Seimo narių grupės atstovavimo normas laikydamasi proporcinio jų atstovavimo principo. Pagal Seniūnų sueigos patvirtintą vietų skaičių Seimo frakcijos bei mišri Seimo narių grupė pasiskirsto vietas komitetuose.

Komitetai svarbiausioms veiklos kryptims iš savo narių gali sudaryti *pakomitečius*. Pakomitetį turi sudaryti ne mažiau kaip 5 Seimo nariai. Pakomitečio pirmininką renka komitetas, o tvirtina Seimas. Pakomitečių pirmininkų skaičius, tenkantis Seimo frakcijoms, turi būti proporcingas joms priklausančių Seimo narių skaičiui. Pakomitečių veiklos nuostatus tvirtina komitetai.

Seimo komitetų darbo tvarka. Seimo komitetų įgaliojimai ir darbo tvarka yra nustatyti Statuto III dalies dešimtajame skirsnyje. Seimo komitetai yra atsakingi ir atskaitingi Seimui.

Komitetai privalo nustatyti laiku apsvarstyti ir pateikti išvadas dėl jiems svarstyti perduotų klausimų, atlikti kitas Seimo pavestas užduotis. Komitetai yra atsakingi, kad laiku būtų nustatytas atitinkamų įstatymų ir kitų teisės aktų reikalingumas, pagal jų veiklos kryptis ir kompetenciją inicijuotas jų rengimas ir pateiktos išsamios išvados dėl jų projektų. Seimo komitetai dirba pagal komitetų pasitvirtintus planus, kurie turi būti suderinti su Seimo sesijos darbų programa. Šiuose planuose nurodomi atsakingi vykdytojai ir atlikimo terminai. Komitetų darbo planai ir posėdžių darbotvarkės skelbiami viešai. Komitetų veiklą koordinuoja Seimo Pirmininkas, Seimo valdyba pagal Seimo sesijų darbų programas ir komitetų darbo planus.

Komitetai gali pasitvirtinti darbo tvarkos taisykles, neprieštaraujančias Statutui. Svarstytiems klausimams parengti komitetai iš savo narių gali sudaryti parengiamąsias darbo grupes. Į jas gali būti įtraukti davę sutikimą kiti Seimo nariai, taip pat valstybės institucijų, partijų ir visuomeninių organizacijų atstovai, ekspertai bei mokslininkai. Lėšos tokių grupių ekspertams skiriamos pagal patvirtintą komiteto išlaidų sąmatą.

Komitetų sąrašą nustato Statuto 43 straipsnis. Be šiame straipsnyje įvardintų komitetų, Seime sudaromi ir nuolat veikiančios Etikos ir procedūrų, Peticijų ir Operatyvinės veiklos parlamentinės kontrolės ir kitos komisijos.

Statuto 43 straipsnyje yra nustatytas Seime sudaromų komitetų sąrašas, kurių iš viso yra

1260.

⁹³ Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 432.

15: 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 bei Žmogaus teisių komitetas.

Šio darbo tikslas nėra išnagrinėti atskirai kiekvieno iš šių komitetų teisinį reglamentavimą bei funkcijas, todėl bus kalbama tik apie bendrus komitetų veiklos teisinio reglamentavimo išskirtinius bruožus, t. y. sudarymo principus, darbo tvarką, įgaliojimų ypatumus bei komitetų sprendimų teisinę galią.

Komitetų veiklos kryptis detalčiai reglamentuoja Statuto vienuoliktasis skirsnis, Seimo komitetų sudarymo tvarką reglamentuoja Statuto 44 straipsnis. Seimo komitetai ir komisijos rašo savo posėdžių protokolus pagal Seimo valdybos nustatytas taisykles. Komitetų ir komisijų sprendimus, išvadas bei posėdžių protokolus pasirašo komitetų ir komisijų pirmininkai. Komitetų ir komisijų posėdžių, išskyrus uždarus posėdžius, protokolai yra vieši.

Seimo komitetų įgaliojimai. *Bendrieji komitetų įgaliojimai.* Pagrindiniai bendrieji Seimo komitetų įgaliojimai jų kompetencijai priklausančiais klausimais nustatyti Statuto 49 straipsnyje: svarstyti įstatymų projektus, rengti išvadas ir nagrinėti klausimus, perduotus komitetui apsvarstyti; savo iniciatyva arba Seimo pavedimu rengti įstatymų, kitų Seimo priimamų teisės aktų projektus, analizuoti naujų įstatymų ar jų pataisų reikalingumą; rengti ir pateikti Seimui projektus dėl įstatymų suderinimo, papildymo ar prieštaravimų pašalinimo; svarstyti Vyriausybės programą; savo iniciatyva arba Seimo pavedimu svarstyti Vyriausybės arba kitų valstybės institucijų veiklos programas pagal atskiras sritis ir teikti Seimui savo išvadas; atliekant parlamentinę kontrolę, išklausti ministerijų ir kitų valstybės institucijų informacijas bei pranešimus, kaip vykdomi Lietuvos Respublikos įstatymai ir kiti Seimo priimti aktai; savo iniciatyva arba Seimo pavedimu atlikti atskirų problemų parlamentinį tyrimą ir pateikti Seimui savo išvadas; savo iniciatyva arba Seimo pavedimu svarstyti Seimui atskaitingų valstybės institucijų veiklos metų ataskaitas ir pateikti Seimui savo išvadas; prireikus teikti išvadas Seimui, Seimo Europos reikalų komitetui arba Užsienio reikalų komitetui, ar pasiūlymai priimti Europos Sąjungos teisės aktus neprieštarauja subsidarumo principui ir kt.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo⁹⁴ V skirsnio „Ypatingieji vyriausybės santykiai su Seimu ir Respublikos Prezidentu“ 17 straipsnis skelbia, kad „Ministras Pirmininkas ar ministrai turi teisę Statuto nustatyta tvarka dalyvauti Seimo, jo komitetų, komisijų bei frakcijų posėdžiuose ir pareikšti savo nuomonę svarstomais klausimais“. Tuo tarpu 18 įstatymo straipsnis numato šių pareigūnų pareigą Statuto nustatyta tvarka asmeniškai ar per įgaliotą atstovą dalyvauti komiteto, komisijos ar frakcijos kvietimu posėdyje ir pateikti paaiškinimus svarstomais

⁹⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 43-772.

klausimais.

Komitetų specialūs įgaliojimai. Seimo komitetų specialius įgaliojimus nustato ir kiti Statuto straipsniai. Pavyzdžiui, Statuto 56 straipsnis nustato, mūsų manymu, vieną svarbiausių ir pastaruoju metu daugiausiai diskusijų ir teisinių problemų keliančių Seimo komitetų funkcijų – Seimo komitetų įgaliojimus atliekant parlamentinę kontrolę. Parlamentinė kontrolė suteikia Seimo komitetams pagal savo kompetenciją teisę tikrinti, kaip laikomasi įstatymų, Seimo nutarimų, kaip atsižvelgiama į komitetų rekomendacijas bei pasiūlymus; savo iniciatyva arba Seimo pavedimu atlikti atskirų problemų parlamentinį tyrimą; savo iniciatyva arba Seimo pavedimu nagrinėti Seimui atskaitingų valstybės institucijų metų ataskaitas. Jei komitetas nusprendžia, kad reikia išklausti Vyriausybės nario ar kitos valstybinės institucijos (išskyrus teismus) pareigūno informaciją, komiteto pirmininkas apie tai praneša Vyriausybės nariui ar atitinkamai kitos valstybės institucijos vadovui. Tokiu atveju Vyriausybės narys ar kitas pareigūnas ne vėliau kaip po dviejų savaitių (jeigu komitetas nepageidauja kitaip) privalo dalyvauti komiteto posėdyje, jeigu nedalyvauja, – komiteto pirmininkas apie tai informuoja Seimą. Komitetai turi teisę išreikalauti iš valstybės institucijų, išskyrus teismus, ir pareigūnų dokumentus, išvadas raštu, ataskaitas bei kitokią reikiamą medžiagą. Komitetai, Seimo pavedimu atlikdami parlamentinį tyrimą, veikia pagal Statuto 75–76 straipsniuose nustatytas Seimo kontrolės arba laikinųjų tyrimo komisijų veiklos taisykles ir turi tokius pat įgaliojimus.

Kiekvienas komiteto narys turi sprendžiamojo balso teisę visais komitete svarstomais klausimais. Jis turi teisę siūlyti svarstyti klausimus, dalyvauti juos rengiant bei svarstant; siūlyti kviesti į komiteto posėdžius reikalingus asmenis, teikti pasiūlymus komitetui dėl valstybės institucijų patikrinimo, dėl jų informacijos išklausymo. Komiteto narys turi teisę susipažinti su visais komitete gautais dokumentais bei kita medžiaga, o prireikus jais naudotis savo darbe.

Komitetų veiklos kryptys ir uždaviniai. Konkretias komitetų veiklos kryptis reglamentuoja Statuto 58 – 70 str. ir atitinka jų veiklos sritį ir paskirtį. Apibendrinus visų komitetų įgaliojimus, mūsų manymu, išskirtini šie pagrindiniai uždaviniai: rengti savo kuruojamos srities įstatymų ir kitų teisės aktų projektus bei kitus pasiūlymus, koordinuoti suinteresuotų valstybės institucijų ir kitų organizacijų darbą rengiant įstatymų projektus komiteto kompetencijai priklausančiais klausimais, nagrinėti komitetui perduotus įstatymų ir kitų teisės aktų projektus, rengti ir nagrinėti pasiūlymus dėl atitinkamos komiteto veiklos srities politikos formavimo, atlikti parlamentinę kontrolę komiteto kompetencijai priklausančiais klausimais.

Komitetų sprendimų teisinė galia. Komitetų sprendimai ir išvados Seimui pateikiami raštu. Komitetų priimti sprendimai valstybės institucijoms yra rekomendaciniai. Siųsdami joms rekomendacijas ir pasiūlymus, komitetai apie tai praneša Seimo Pirmininkui, o prireikus – ir

Vyriausybei. Gavusios Seimo komitetų rekomendacijas ir pasiūlymus, valstybės institucijos, išskyrus teismus, privalo juos apsvarstyti. Apie svarstymo rezultatus arba priemones, kurių imtasi, turi būti pranešta komitetams ne vėliau kaip per 15 dienų nuo pasiūlymų gavimo arba per kitą komitetų nustatytą laiką.

Klausimais, kuriuos komitetas rengė, atliko parlamentinį tyrimą arba kuriuos nagrinėjant jis buvo pagrindinis, šis komitetas rengia išvadas ir Seimo posėdžiuose daro pranešimus, o klausimais, perduotais komitetui papildomai nagrinėti, – papildomas išvadas ir papildomus pranešimus. Komiteto išvada yra išsamus svarstymo komitete aprašymas. Joje nurodoma, kokie svarstymo metu buvo gauti pasiūlymai, pataisos, kokie ekspertai dalyvavo, kokias pataisas projekte siūlo daryti komitetas arba kokias išvadas dėl svarstyto klausimo komitetas padarė. Komitetų išvadų ir jų formos tikslus reikalavimus nustato Seimo valdyba.

Nuolatinės Seimo komisijos. *Etikos ir procedūrų komisija, jos sudarymas, įgaliojimai.* Seime sudaroma nuolat veikianti Etikos ir procedūrų komisija. Joje turi būti atstovaujamos visos Seimo frakcijos. Sudarant komisiją, pirmiausia nustatomas komisijos narių skaičius ir Seimo frakcijų proporcinio atstovavimo normos. Seimo frakcijų pasiūlymai dėl kandidatų į Etikos ir procedūrų komisiją Seimo Pirmininkui pateikiami raštu. Jeigu Seimas du kartus iš eilės nepatvirtina tos pačios Seimo frakcijos pasiūlyto kandidato, dėl trečią kartą šios frakcijos pasiūlyto kandidato į komisijos narius atskirai nebalsuojama. Iš Etikos ir procedūrų komisijos narių Seimas patvirtina šios komisijos pirmininką ir jo pavaduotoją.

Etikos ir procedūrų komisijos veiklos kryptys ir įgaliojimai detalčiai išdėstytos Statuto 78 str. Apibendrinus galima pasakyti, kad pagrindinės iš jų yra: rengti teisės aktų, susijusių su Seimo narių veikla ir etika, projektus bei pasiūlymus; prižiūrėti, kaip laikomasi Seimo statuto bei kitų teisės aktų, reglamentuojančių Seimo narių veiklą bei nagrinėti šių teisės aktų bei etikos pažeidimus, svarstyti kilusius Seimo narių konfliktus ir, jeigu reikia, pateikti išvadas Seimui, jo Pirmininkui ar Seimo valdybai; nagrinėti ir teikti išvadas dėl procedūrinių ginčų; kontroliuoti, ar lėšos, gautos iš valstybės biudžeto Seimo nario išlaidoms, susijusioms su jo parlamentine veikla, naudojamos pagal paskirtį; analizuoti Seimo narių nedalyvavimo Seimo, Seimo komitetų ir komisijų posėdžiuose priežastis, skelbti Seimo tinklalapyje informaciją apie be pateisinamų priežasčių praleistus posėdžius bei pavedimų nevykdymą; apsvarstyti kiekvieno Seimo nario kreipimąsi dėl jo teisių, nustatytų šiame statute, pažeidimo ir pateikti motyvuotą atsakymą ir kt.

Statutas numato ir kitas šios nuolatinės komisijos teises, kuriomis ji naudojasi kartu su kitais Seimo struktūriniais padaliniais, pvz., jeigu svarstant klausimą buvo akivaizdžiai pažeistas šis statutas, komitetas, rengęs įstatymo ar kito teisės akto projektą, frakcija arba Etikos ir procedūrų komisija turi teisę reikalauti, kad klausimo svarstymas būtų atidėtas, bet ne ilgiau kaip

savaitei.

Etikos ir procedūrų komisija arba tam sudaryta tyrimo komisija nagrinėja ir parengia Seimui išvadą apie Seimo nario interesų konfliktus. Kiekvienas Seimo narys kasmet pagal Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymą pateikia metinę privačių interesų deklaraciją Etikos ir procedūrų komisijai, kurias ši nagrinėja ir teikia Seimo nariams rašytines rekomendacijas, kaip išvengti interesų konflikto, kurias Seimo nariai savo nuožiūra gali skelbti. Komisijoje deklaracijos saugomos visą Seimo nario kadencijos laikotarpį, vėliau perduodamos saugoti į Seimo archyvą.

Peticijų komisija, jos sudarymas ir įgaliojimai. Statuto 80 str. skelbia, kad Lietuvos Respublikos piliečių peticijoms nagrinėti Seime sudaroma nuolat veikianti Seimo Peticijų komisija. Peticijų komisija sudaroma pagal Statuto 71 straipsnio nuostatas, reglamentuojančias kitų nuolatinių komisijų sudarymą. Peticijų komisija nagrinėja Seimui adresuotas Lietuvos Respublikos piliečių peticijas. Peticijų pateikimo ir jų nagrinėjimo tvarką nustato specialus įstatymas ir Peticijų komisijos darbo reglamentas. Skundus Seimui dėl Seimo Peticijų komisijos sprendimų Seimo posėdyje pateikia Peticijų komisijos pirmininkas. Seimas šiuo klausimu priima motyvuotą Seimo protokolinių nutarimų, kurio projektą pateikia Peticijų komisijos pirmininkas.

Operatyvinės veiklos parlamentinės veiklos komisijos sudarymas ir įgaliojimai. Statuto 71 straipsnio nustatyta tvarka, reglamentuojančia ir kitų nuolatinių Seimo komisijų sudarymą, Seimo nutarimu, išlaikant frakcijų proporcinio atstovavimo principą, sudaroma Operatyvinės veiklos parlamentinės kontrolės komisija. Komisija sudaroma iš 7 Seimo narių ir yra nuolatinė. Komisijos veiklos uždavinius ir teises, Komisijos priimamus sprendimus ir narių teises bei pareigas nustato Lietuvos Respublikos operatyvinės veiklos įstatymas.

Tyrimo (kontrolės) komisijų teisinio statuso išskirtiniai bruožai. *Komisijų sudarymas ir įgaliojimai.* Šios komisijos sudaromos Statute numatytais atvejais tirti. Tokiu atveju komisija sudaroma statuto 71 straipsnyje nustatyta tvarka, kuriame numatyta, kad Seimas, pripažinęs būtinybę, 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. Jeigu sudarymo metu nebuvo aiškiai apibrėžtas komisijos įgaliojimų laikas, komisijos veikla nutraukiama Seimo nutarimu, kai pavesti uždaviniai yra įvykdyti.

Sudarant komisiją, pirmiausia nustatomas komisijos narių skaičius. Po to nustatomos Seimo frakcijų proporcinio atstovavimo normos, taip pat terminas kandidatams į komisijos narius pasiūlyti. Jeigu laiku pasiūlytų kandidatų į komisijos narius sąrašas nepakankamas, po vieną papildomą kandidatą posėdžio metu gali žodžiu siūlyti frakcijos, po jų – ir kiekvienas Seimo

narys, kol bus reikiamas kandidatų skaičius. Kiekvienas iš pateiktų kandidatų turi duoti žodinį, o jeigu pats posėdyje nedalyvauja, raštišką sutikimą dirbti komisijoje. Seimas balsuoja už visą taip suformuotą komisijos narių sąrašą. Jeigu jis nepatvirtinamas, procedūra kartojama. Kai kandidatai į komisijos narius siūlomi Seimo posėdyje ne pagal iš anksto skirtas normas ir nors 2 Seimo nariai pareiškia abejonę dėl kurio nors kandidato, dėl jo balsuojama atskirai. Jeigu posėdyje pasiūlytų kandidatų į komisijos narius yra daugiau, negu nustatytas komisijos narių skaičius, ir visi pasiūlyti kandidatai sutinka dirbti komisijoje, balsuojama atvirai biuleteniais su kandidatų sąrašu. Tam tikrais atvejais Seimas gali nustatyti ir kitokią komisijų sudarymo tvarką, tačiau niekada jų negali sudaryti vienos frakcijos ar vieno komiteto atstovai.

Komisijų darbo tvarka. Paprastai Seimo komisijos sudaromos veiksmingai spręsti specifinius, tam tikros srities, siauresnės paskirties svarbius klausimus arba vykdyti konkrečius Seimo pavedimus. Nuolat veikiančios komisijos pirmininkas ir jo pavaduotojas renkami ir tvirtinami komitetams nustatyta tvarka. Jeigu Seimas nenutaria kitaip, komisijos savo įgaliojimų metu vadovaujasi komitetų darbo tvarkos nuostatais. Nuolat veikianti komisija turi visas komitetų teises ir pareigas.

Teisės literatūroje neretai pabrėžiama, kad „Statute turėtų būti nustatytas toks komisijos narių skaičius, kuris nebūtų pernelyg didelis, nes didėjant komisijos narių skaičiui, mažėja komisijos veiksmingumo ir produktyvumo galimybė“⁹⁵. Tam tikrais atvejais Seimas gali nustatyti ir kitokią komisijų sudarymo tvarką, tačiau niekada jų negali sudaryti vienos frakcijos ar vieno komiteto atstovai.

„Komitetai nėra laikomi konstitucinio lygmens institucija, nes jie yra sudaryti Statuto pagrindu, bet ne Konstitucijos 76 straipsnio nuostata“⁹⁶ – mano E. Šileikis. Iš to išplaukia, kad komisijos kaip lygiaverčiai subjektai negali dalyvauti konstituciniuose santykiuose su Vyriausybe ar Respublikos Prezidentu. Pavyzdžiui, prašyti Vyriausybės išvados dėl svarstomo įstatymo projekto gali tik Seimas ar Seimo Pirmininkas kaip konstituciniai subjektai.

Specialiosios tyrimo komisijos sudarymo ir darbo tvarka. Jeigu įtariamas padaręs nusikaltimą Respublikos Prezidentas, Seimas Statuto 232 straipsnyje nustatyta tvarka sudaro specialiąją tyrimo komisiją. Išklaušęs generalinio prokuroro pranešimą dėl kitų Konstitucijos 74 straipsnyje nurodytų asmenų, Seimas sprendžia, ar duoti sutikimą konkretų asmenį patraukti baudžiamojon atsakomybėn, ar Statuto nustatyta tvarka sudaryti specialiąją tyrimo komisiją, jei to reikalauja ne mažesnė kaip 1/4 Seimo narių grupė. Seimas, susipažinęs su teikimu pradėti konkrečiam asmeniui apkaltos procesą, sudaro specialiąją tyrimo komisiją pateiktų siūlymų pradėti apkaltos procesą pagrįstumui ištirti bei išvadai dėl pagrindo pradėti apkaltos procesą

⁹⁵ Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 446.

⁹⁶ Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 432.

parengti. Ši komisija savo darbe vadovaujasi Statuto dvyliktojo skirsnio nuostatomis. Pavyzdžiui, 2003 m. Seimas nutarimu buvo sudaręs Specialiąją tyrimo komisiją Respublikos Prezidentui Rolandui Paksui pateiktų kaltinimų pagrįstumui ir rimtumui ištirti bei išvadai dėl siūlymo pradėti apkaltos procesą parengti⁹⁷.

Apkaltos vykdymas Konstitucijoje yra patikėtas parlamentui. Iš pirmo žvilgsnio gali pasirodyti, kad Seimui vykdant apkaltą, yra suartėjama su teisingumo funkcijos vykdymu, kuri pagal Konstituciją vykdo tik teismas. Tačiau Konstitucinis Teismas 1999 m. gegužės 11 d. nutarime pabrėžė, kad „Seimui vykdant apkaltos procesą yra sprendžiamas asmens konstitucinės, bet ne baudžiamosios atsakomybės klausimas“⁹⁸.

Specialioji tyrimo komisija sudaroma iš Seimo narių. Komisijoje paprastai neturi būti daugiau kaip 12 narių. Komisijos narius Statuto 71 straipsnio nustatyta tvarka siūlo Seimo dauguma ir Seimo mažuma. Sudarydamas komisiją, Seimas kartu paskiria komisijos pirmininką ir jo pavaduotoją, nustato tyrimo atlikimo terminus.

Seimo specialiosios tyrimo komisijos posėdžiai, susiję su apkaltos procesu, paprastai yra uždari. Specialiosios tyrimo komisijos posėdžiai protokoluojami. Juos rašo komisijos paskirtas sekretorius. Posėdžio protokolą pasirašo komisijos pirmininkas ir sekretorius. Posėdžiuose išklausomi asmens, kuriam taikoma apkalta, paaiškinimai bei argumentai, apklausiami liudytojai, renkami, tiriami ir vertinami kiti įrodymai, prireikus kviečiami ekspertai bei specialistai. Komisija turi priimti išvadą, kurioje nurodomi konkretūs Statuto 236 straipsnyje nurodyti komisijos siūlymai. Jeigu siūlymai pradėti apkaltos procesą pripažįstami nepagrįstais, konstatuojama, kad nėra pagrindo pradėti apkaltos procesą Seime. Jeigu siūlymai pradėti apkaltos procesą pripažįstami pagrįstais, konstatuojama, kad yra pagrindas pradėti apkaltos procesą Seime. Išvadai patvirtinti reikia daugiau kaip pusės visų komisijos narių balsų daugumos. Balsavimo rezultatai nurodomi posėdžio protokole. Patvirtintą išvadą pasirašo komisijos pirmininkas ar jo pavaduotojas. Pagal patvirtintą išvadą komisija parengia Seimo nutarimo projektą. Patvirtintą išvadą kartu su Seimo nutarimo projektu ir kitais dokumentais specialioji tyrimo komisija įteikia Seimo Pirmininkui, o šis teikia Seimui šiuos dokumentus svarstyti artimiausiame posėdyje. Jei Seimas nepitaria specialiosios tyrimo komisijos išvadai, kad nėra pagrindo pradėti apkaltos procesą, jis turi nuspręsti, kam pavesti atlikti papildomą ar pakartotinį tyrimą – tai pačiai ar naujai specialiajai tyrimo komisijai.

Seimas taip pat gali sudaryti ir nepolitinio pobūdžio komisijas. Antai sprendžiant klausimą, ar Respublikos Prezidento sveikata leidžia jam eiti savo pareigas, Seimas nutarimu patvirtina ne mažiau kaip penkių narių gydytojų komisiją, kuri pateikia Seimui išvadą dėl Lietuvos

⁹⁷ Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl specialiosios tyrimo komisijos sudarymo“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 121-5467.

⁹⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. gegužės 11 d. nutarimas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 42-1345.

Respublikos Prezidento sveikatos būklės. Šių komisijos narių kandidatūrą Seimui teikia Seimo valdyba.

2.2.1.1. Seimo laikinųjų tyrimo komisijų veiklos teisiniai parametrai

Seimo laikinosios tyrimo komisijos laikoma viena iš labiausiai paplitusių ir daugiausia diskusijų pastaruoju metu sukeliančių dėl teisinio reguliavimo problemų parlamentinės kontrolės formų Seime, todėl ir buvo nuspręsta skirti šiai parlamentinės kontrolės formai atskirą darbo skyrelį ir išsamiau išnagrinėti šios formos teisinio reguliavimo ypatumus Lietuvos Respublikoje.

Seimo laikinųjų tyrimo komisijų sudarymo ir darbo tvarką, jų teises, uždavinius bei priimamus sprendimus reglamentuoja Statuto dvyliktasis skirsnis ir Lietuvos Respublikos Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymas⁹⁹.

Laikinių tyrimo komisijų sudarymo tvarka. Laikinosios tyrimo komisijos Statuto 71 straipsnyje nustatyta tvarka sudaromos ne mažiau kaip iš 5 narių. Laikinosios komisijos pirmininką skiria Seimas. Laikinoji kontrolės arba tyrimo komisija darbui gali pasitelkti atitinkamų sričių specialistų.

Statuto 73 straipsnyje teigiama, kad iniciatyvos teisę sudaryti laikinąsias kontrolės arba tyrimo komisijas turi Seimo valdyba, komitetai, frakcijos ir ne mažesnė kaip 1/4 Seimo narių grupė, jeigu tam tikrais atvejais Statute nenumatyta kitaip. Iniciatoriai turi pateikti Seimui nutarimo dėl laikinosios kontrolės arba tyrimo komisijos sudarymo projektą, kuriame nurodomas tokios komisijos sudarymo tikslas, uždaviniai ir jos įgaliojimai. Jeigu ne mažesnė kaip 1/4 Seimo narių grupė raštu pareikalauja sudaryti laikinąją kontrolės ar tyrimo komisiją, tokią komisiją Seimas turi sudaryti artimiausio posėdžio metu. Komisija sudaroma Seimo nutarimu posėdyje dalyvaujančių Seimo narių dauguma. Seimo nutarimas pagal Konstituciją gali būti ginčijamas Konstituciniame Teisme šio sprendimo (Seimo akto) atitikties aukštesnės galios teisės aktams, *inter alia* Konstitucijai. Kyla klausimas, ar visais atvejais esant 1/4 Seimo narių grupės pareiškimui Seimas tokią komisiją sudaryti privalo?

Šiuo atveju labai svarbus yra laikinųjų tyrimo komisijų sudarymo konstitucinis pagrindumas, nes vien iniciatyvos teisės pareiškimas nereiškia, kad laikinoji tyrimo komisija visais atvejais privalo būti sudaryta. Kaip jau minėta komisijų sudarymą, uždavinius, įgaliojimus ir darbo tvarką reglamentuoja Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymas, kurio 2 straipsnio 1 dalis skelbia, kad „Seimas, pripažinęs būtinybę ištirti valstybinės svarbos klausimą, gali sudaryti Seimo laikinąją tyrimo komisiją“.

Konstitucinis Teismas 2006 balandžio 4 d. nutarime konstatavo, kad „<...> iniciatyvos

⁹⁹ Lietuvos Respublikos Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 33-943.

sudaryti Seimo laikinąją tyrimo komisiją pareiškimas, kad ir kas būtų ją pareiškęs, savaime nesuponuoja tokios komisijos sudarymo. Taip pat pabrėžė, kad Seimo laikinoji tyrimo komisija – tai viso Seimo, o ne jo dalies, ne Seimo struktūrinio padalinio ar Seimo narių grupės darinys, todėl tokios komisijos gali būti sudaromos tik valstybinės svarbos klausimams spręsti“. Taip pat buvo konstatuota ir tai, kad „<...> kiekvienu konkrečiu atveju Seimas, prieš sprendamas dėl Seimo laikinosios tyrimo komisijos sudarymo, privalo apsvarstyti ir įvertinti, ar pagal Konstituciją ir įstatymus ta Seimo laikinoji tyrimo komisija gali būti sudaryta, ar ne. Seimas privalo apsvarstyti ir įvertinti *inter alia* tai: ar klausimas, dėl kurio siūloma sudaryti Seimo laikinąją tyrimo komisiją, iš tikrųjų yra valstybinės svarbos; ar nėra siūloma tai Seimo laikinajai tyrimo komisijai pavesti ištirti tokių dalykų, kurių pagal Konstituciją viešosios valdžios institucijos apskritai negali tirti; ar nėra siūloma tai Seimo laikinajai tyrimo komisijai pavesti ištirti tokių dalykų, kuriuos tiriant būtų įsiterpiama į kitų viešąją valdžią vykdančių, taip pat kitų Konstitucijoje ir (arba) įstatymuose numatytų valstybės bei savivaldybių institucijų įgaliojimus“¹⁰⁰. Todėl pagal Konstituciją Seimas gali nuspręsti ne tik sudaryti tokią komisiją, bet jos ir nesudaryti.

Įstatymo 2 str. 3 d. skelbia, kad komisijos tiriamas klausimas ir darbo trukmė nustatomi Seimo nutarimu. Kyla klausimas, ar Seimas gali sudaryti tokius struktūrinius padalinius, kurių veiklos trukmė iš anksto nėra apibrėžta, t. y. laikinus struktūrinius padalinius?

Konstitucinis Teismas 2004 m. gegužės 13 d. ir 2006 m. balandžio 4 d. nutarimuose ir 2006 m. lapkričio 21 d. sprendime suformulavo plačią ir oficialią konstitucinę Seimo laikinųjų tyrimo komisijų doktriną konstatuodamas, kad Seimas turi konstitucinius įgaliojimus sudaryti ir tokius struktūrinius padalinius, kurių veiklos trukmė nėra iš anksto apibrėžta, t. y. nuolatinius struktūrinius padalinius, ir tokius, kuriems pavedama ištirti arba išspręsti tik tam tikrą klausimą (ar klausimus) ir kurie ištyrę ar išsprendę šį klausimą (ar klausimus) baigia savo veiklą, t. y. laikinus struktūrinius padalinius. Tokie laikini struktūriniai padaliniai vadinami Seimo laikinosiomis tyrimo komisijomis, kurių veiklą reglamentuoja Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymas bei Statutas. Konstitucinis Teismas pažymėjo ir tai, kad Seimo laikinoji tyrimo komisija yra Seimo struktūrinis padalinys, t. y. įstatymų leidžiamąją valdžią vykdančios valstybės institucijos – Seimo sudedamoji dalis, o ne institucija, priskiriama kuriai nors kitai valstybės valdžios šakai – vykdomajai ar teisminei valdžiai. Seimo laikinosios komisijos laikytinos viena iš parlamentinės kontrolės formų, tad darytina išvada, kad ir iniciatyva sudaryti tokią komisiją gali kilti tik Seime.

Kaip pažymėjo Konstitucinis Teismas, Seimas turi teisę sudaryti Seimo laikinąją tyrimo komisiją ne bet kokiam, o tik ypatingam, t. y. valstybinės svarbos, klausimui ištirti, todėl kiekvienu atveju prieš sudarydamas tokią komisiją, Seimas turi nuspręsti, ar klausimas yra tikrai

¹⁰⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. balandžio 4 d. nutarimas // Valstybės žinios. 2006, Nr. 38-1349.

valstybinės svarbos¹⁰¹. Tačiau pagrįstai kyla klausimas, ar Seimas gali nustatyti baigtinį valstybinės svarbos klausimų sąrašą? Vėlesniame savo nutarime Konstitucinis Teismas dar labiau išplėtojo laikinųjų tyrimo komisijų jurisprudenciją konstatuodamas, kad pagal Konstituciją negalima nustatyti kokio nors išsamaus (baigtinio) klausimų, kuriems ištirti Seimas gali sudaryti laikinas tyrimo komisijas, sąrašo, kadangi Seimas, kaip Tautos atstovybė ir įstatymų leidžiamosios valdžios institucija, gali leisti įstatymus ir kitus teisės aktus, reguliuojančius kuo įvairiausius visuomeninius santykius, jis iš esmės gali sudaryti laikinas tyrimo komisijas, skirtas kuo įvairiausiems valstybėje ir visuomenėje vykstantiems procesams ištirti¹⁰². Vėlesniame savo sprendime Konstitucinis Teismas pridūrė, kad Seimas negali pavesti Seimo laikinajai tyrimo komisijai ištirti ir tokių dalykų, kurie savaime reikštų, kad jiems ištirti reikės tik valstybės institucijos vykdomo ikiteisminio, operatyvinio ar kitokio tyrimo medžiagos, kurios pagrindu būtų formuluojamos galutinės laikinosios tyrimo komisijos išvados, o jos atskleidimas galėtų pakenkti ikiteisminiam, operatyviniam ar kitokiam tyrimui, nes bet kokios informacijos pateikimas Seimui, kuris yra politinė institucija (be kita ko, susidedanti iš įvairioms politinėms jėgoms priklausančių asmenų), visuomet yra susijęs su rizika, kad ši informacija pasklis plačiau nei derėtų pagal Konstituciją ir įstatymus¹⁰³.

Konstitucinis Teismas 2006 balandžio 4 d. nutarime konstatavo, kad atsižvelgiant į tai, kad Konstitucija suponuoja parlamento mažumos gynimą, Seimo opozicijos apsaugos minimalius reikalavimus taip pat į tai, kad parlamentinės opozicijos pripažinimas yra būtinas pliuralistinės demokratijos elementas, gali būti nustatytas ir toks teisinis reguliavimas, kad inicijuoti laikinųjų tyrimo komisijų sudarymą galėtų ir Seimo opozicija¹⁰⁴.

Tame pačiame 2006 m. nutarime Teismas taip pat pabrėžė, kad Seimas, sudarydamas laikinąją tyrimo komisiją, privalo paisyti iš Konstitucijos kylančių Seimo mažumos teisių gynimo imperatyvo, Seimo opozicijos apsaugos minimalių reikalavimų, suponuojančių *inter alia* tai, o Seimo laikinoji tyrimo komisija negali būti sudaroma vien iš Seimo politinės daugumos atstovų, neįtraukiant Seimo mažumos (opozicijos) atstovų, jeigu jie to pageidauja.

Nuo nepriklausomos Lietuvos valstybės atkūrimo 1990 m. kovo 11 d. iki 2009 m. Seimo rudens sesijos pabaigos iš viso sudarytos 49 Seimo laikinosios tyrimo komisijos (24 pasiūlymams sudaryti tokias komisijas nepritarta). Didžiausia tokių sudarytų komisijų dalis tenka 2000 – 2004

¹⁰¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 13 d. nutarimas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 81-2903.

¹⁰² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. balandžio 4 d. nutarimas // Valstybės žinios. 2006, Nr. 38-1349.

¹⁰³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 21 d. sprendimas // Valstybės žinios. 2006, Nr. 127-4849.

¹⁰⁴ Pavyzdžiui, pagal Vokietijos Federacinės Respublikos konstituciją (Pagrindinio Įstatymo 44 straipsnį) opozicijai yra suteikta teisė reikalauti, kad būtų sudarytas Tyrimo komitetas (http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg_03.html)

m. ir 2004 – 2008 m. Seimo kadencijoms. 2000 – 2004 m. Seimo kadencijos metu buvo sudaryta net 19 Seimo laikinųjų tyrimo komisijų (nepritarta tik 3 pasiūlytoms), o 2004 – 2008 m. kadencijos metu 15 (nepritarta tik 3 pasiūlytoms)¹⁰⁵. Taigi matome, kad per pastarąsias 2 Seimo kadencijas buvo sudarytos net 34 Seimo laikinosios tyrimo komisijos iš 49 per visą nepriklausomybės laikotarpį.

Laikiniųjų kontrolės arba tyrimo komisijų įgaliojimai ir darbo tvarka. Kaip jau ne kartą minėjome, pagal Konstitucijos 76 straipsnį Seimo struktūrą ir darbo tvarką nustato Statutas, turintis įstatymo galią. Šiuo klausimu Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad nuostatos, jog Seimo struktūrą ir darbo tvarką nustato Seimo statutas, negalima aiškinti vien lingvistiškai, t. y. kaip reiškiančios, kad Seimo struktūrinių padalinių įgaliojimai gali būti nustatyti tik Statute, nes tam, kad galėtų vykdyti savo konstitucines funkcijas, Seimui gali prireikti sudaryti ir tokius struktūrinius padalinius, kurie turėtų įgaliojimus įvairių valstybės ar savivaldybių institucijų, jų pareigūnų, kitų asmenų atžvilgiu. Priešingu atveju nebūtų tinkamai užtikrinamas Seimo funkcijų vykdymas ir reikalingų sprendimų priėmimas, nes šie įgaliojimai kyla iš pačios demokratijos esmės ir yra parlamentarizmo sąvastas¹⁰⁶.

Statuto 72 straipsnyje nurodyta, kad laikinosios kontrolės arba tyrimo komisijos sudaromos kontroliuoti, kaip vykdomi Seimo sprendimai, taip pat surinkti ir Seimui pateikti informaciją bei išvadas, reikalingas kilusiai problemai nagrinėti ir sprendimui priimti. Tuo tarpu Statuto 75 straipsnyje nustatyta, kad tuo atveju, kai nagrinėjamas klausimas yra susijęs su valstybės paslaptimi, laikiniųjų kontrolės arba tyrimo komisijų posėdžiai uždari visiems asmenims, išskyrus kviestuosius, kurių sąrašas sudaromas pagal komisijos narių pageidavimus. Laikinosios kontrolės arba tyrimo komisijos darbo metu surinkti duomenys, susiję su valstybės paslaptimi, neskelbiami. Laikiniųjų kontrolės arba tyrimo komisijų įgaliojimus nustato įstatymas.

Tačiau mums pagrįstai kyla klausimas, ar visais atvejais Seimo laikiniųjų komisijų, kaip Tautos atstovybės sudedamosios dalies, posėdžių uždarymas yra konstituciškai pagrįstas ir būtinas? Turint omenyje tai, kad laikinosios tyrimo komisijos specializuojasi sprendžiant išskirtinius valstybinės reikšmės klausimus, manytume, kad toks dalyvavimo posėdžiuose ribojimas siekiant užtikrinti jos veiklos konfidencialumą laikytinas konstituciškai pagrįstu. Kitais atvejais laikinoji kontrolės arba tyrimo komisija rengti uždarus posėdžius gali tik gavusi Seimo pritarimą. Visi laikinosios komisijos dokumentai turi būti perduoti Seimo archyvui ne vėliau kaip per 10 dienų, pasibaigus šios komisijos įgaliojimų laikui.

Seimo laikiniųjų tyrimo komisijų įstatymo 3 str. 1 d. ir 6 str. 2 d. skelbia, kad „komisijos sudarymo uždavinys yra išsiaiškinti ir nustatyti, ar buvo atlikti veiksmai, priimti sprendimai dėl

¹⁰⁵ <http://www.litlex.lt/scripts/sarastas2.dll?TPraktika=1&Id=32967&Vr=&Str=&Type=2>

¹⁰⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. balandžio 4 d. nutarimas // Valstybės žinios. 2006, Nr. 38 1349.

klausimų, kuriuos jai pavesta ištirti <...>, o komisijos nustatytos aplinkybės turi būti patvirtinamos dokumentais ar kitais įrodymais. Prireikus komisija iš savo narių gali sudaryti tyrimo grupes, tačiau jos turi tik komisijos jai suteiktus įgaliojimus“.

Komisijos darbo tvarką nustato jos reglamentas, o jos sprendimai priimami posėdyje, kai jame dalyvauja daugiau kaip pusė jos narių. Posėdžiams pirmininkauja komisijos pirmininkas arba jo pavedimu – pirmininko pavaduotojas. Sprendimai priimami atviru balsavimu paprasta posėdyje dalyvaujančių komisijos narių balsų dauguma.

Konstitucinis Teismas 2004 m. gegužės 13 d. nutarime konstatavo, kad Seimas tinkamai vykdytų savo konstitucines funkcijas ir įgaliojimus, jam reikia turėti išsamią ir objektyvią informaciją apie valstybėje ir visuomenėje vykstančius procesus, apie padėtį įvairiose valstybės ir visuomenės gyvenimo srityse bei jose kylančias problemas <...>, nes tokios informacijos turėjimas yra būtina prielaida, kad Seimas galėtų efektyviai veikti Tautos ir Lietuvos valstybės interesais, kad jis deramai vykdytų savo konstitucinę priedermę. Būtinybė turėti tokią informaciją reiškia, kad prireikus Seimas gali ne tik pasikliauti visuotinai žinoma ar valstybės institucijų, kitų asmenų jam pateikiama informacija, bet ir *pats imtis aktyvios veiklos (išryškinta – J. G.)*, kad tokia išsami, objektyvi informacija būtų gauta. Jei valstybės ar savivaldybės pareigūnas ar tarnautojas atsisakytų pateikti reikiamą informaciją – tai galėtų būti vertinama kaip kliudymas Seimui vykdyti savo konstitucines funkcijas ir įgaliojimus. Be to komisijai reikalingos informacijos gavimas negali priklausyti nuo to, ar atitinkamos institucijos, ar kiti asmenys yra atskaitingi Seimui, ar ne¹⁰⁷.

Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymo 4 str. 1 d. 5 p. yra įtvirtinta, kad „*suderinusi (išryškinta – J. G.) su Generaline prokuratūra, Valstybės kontrole, Valstybės saugumo departamentu ar kita ikiteisminio tyrimo įstaiga įstatymų nustatyta tvarka susipažinti su jų žinioje esančia baudžiamąja byla ar kita medžiaga, dokumentais*“. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad teismo konstitucinė funkcija – teisingumo vykdymas yra kitokia funkcija, nei vadovavimas, kontroliavimas ar valstybinio kaltinimo ikiteisminiame tyrime palaikymas¹⁰⁸. Tai reiškia, kad laikinoji komisija gali gauti tyrimui reikalingą informaciją tik gavusi atitinkamos valstybės institucijos leidimą, tačiau jei tokia institucija tokios informacijos pateikti nesutiks – komisija tokios informacijos gauti negalės. Jokia valstybės institucija negalėtų savavališkai spręsti dėl konkrečios informacijos pateikimo ar nepateikimo, nes įstatymas įpareigoja sprendimą priimti įstatymo nustatyta tvarka. Tačiau šio įstatymo minėtame punkte ir apskritai visame įstatyme nėra nustatyti konkretūs kriterijai, kuriais remiantis būtų sprendžiama dėl komisijai reikiamos informacijos išdavimo (neišdavimo) pagrįstumo. Kaip pažymėjo Konstitucinis Teismas,

¹⁰⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 13 d. nutarimas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 81-2903.

¹⁰⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. gegužės 8 d. nutarimas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 39-1105.

„prokuroro nepriklausomumas vertintinas konstitucinio reguliavimo kontekste, todėl įstatymų leidėjas privalo suderinti skirtingus interesus ir užtikrinti konstitucinių vertybių pusiausvyrą¹⁰⁹, t. y. prokuroro nepriklausomumą ir Seimo interesus (*J. G. – pastaba*). Atsižvelgdamas į tai Konstitucinis Teismas konstatavo, kad toks teisinis reguliavimas sudaro prielaidas vieną konstitucinę vertybę priešinti kitai, nors konstitucinės vertybės ir nėra paneigiamos ir atkreipė dėmesį, kad toks teisinis reguliavimas yra taisytinas¹¹⁰.

Laikinių tyrimo komisijų įstatymo 3 str. 2 dalyje nustatyta, kad „Seimo laikinoji tyrimo komisija, tirdama jai pavestą klausimą ir įgyvendindama savo teises, nesikiša į teismo, teisėjo, prokuroro, ikiteisminio tyrimo pareigūno veiklą, kai jie atlieka ikiteisminį tyrimą ar nagrinėja bylą teisme“. Konstitucinis Teismas yra ne kartą konstatavęs, kad teisingumo vykdymas – yra teismų funkcija, lemianti šios valdžios vietą valstybės valdžios institucijų sistemoje ir teisėjų statusą, todėl jokia kita institucija negali vykdyti šios funkcijos <...>, teisėjas gali vykdyti teisingumą tik būdamas nepriklausomas nuo byloje dalyvaujančių šalių, valstybinės valdžios institucijų, pareigūnų, politinių ir visuomeninių susivienijimų, fizinių ir juridinių asmenų <...>, o <...> teisėjų ir teismų nepriklausomumas – vienas iš esminių demokratinės teisinės valstybės principų¹¹¹. Iš to išplaukia, kad iš teisėjo, prokuroro ar ikiteisminio tyrimo pareigūno komisija negali reikalauti, kad šie atvyktų į komisijos posėdį pateikti paaiškinimų dėl atliekamo ar atlikto ikiteisminio tyrimo ar teisme priimtų nagrinėti, nagrinėjamos ar išnagrinėtos bylos. Tačiau tai reiškia, kad kiti valstybės ir savivaldybės institucijų pareigūnai ir tarnautojai privalo atvykti į komisijos posėdį ir pateikti komisijos tyrimui reikalingus dokumentus. Priešingu atveju, remiantis Seimo laikinių tyrimo komisijų įstatymo 4 str. 2 d., Komisijos reikalaujamus dokumentus ar kitą medžiagą, komisija turi teisę pasitelkti policijos pareigūnus ir juos paimti, išskyrus kai tokie dokumentai ar kitokia medžiaga yra baudžiamosios, civilinės, operatyvinės įskaitos bylos ar kortelės, civilinės ar administracinės bylos ar Baudžiamojo proceso kodekso nustatyta tvarka yra daromo patikrinimo medžiaga. Tačiau kaip pažymėjo Konstitucinis Teismas, tai nereiškia, kad komisija negali reikalauti iš teismo ar prokuratūros informacijos dėl komisijos tiriamo valstybinės svarbos klausimo, tačiau toks reikalavimas visais atvejais negali sudaryti sąlygų kišimuisi į teisėjo ar prokuroro nepriklausomumą.

Išsamia, objektyvią informaciją, reikalingą atitinkamiems sprendimams priimti, Seimui, kaip Tautos atstovybei, reikia turėti galimybę gauti informaciją ne tik iš jam atskaitingų institucijų, kitų asmenų, bet ir iš jam neatskaitingų asmenų. Jeigu reikia nustatyti Seimo struktūrinio padalinio

¹⁰⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. rugsėjo 24 d. nutarimas // Valstybės žinios. 1998, Nr. 85-2382.

¹¹⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 13 d. nutarimas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 81-2903.

¹¹¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. gruodžio 21 d. ir 2001 m. liepos 12 d. nutarimai // Valstybės žinios. 1999, Nr. 109-3192; 2001, Nr. 62-2276.

valdingus įgaliojimus Seimui neatskaitingų institucijų, jų pareigūnų, kitų asmenų atžvilgiu (įskaitant teisę reikalauti tokios informacijos, kurios pateikimą reglamentuoja įstatymai), tokie Seimo struktūrinio padalinio įgaliojimai turi būti nustatomi įstatymu. Nustatant tokius įgaliojimus turi būti paisoma Konstitucijos normų ir principų. Be to kai kurių Seimo struktūrinių padalinių uždaviniai gali būti formuluojami ir kitais Seimo aktais, tačiau jie neturi prieštarauti įstatymams ir Statutui.

Norėtume atkreipti dėmesį, kad baigiant rašyti šį magistro darbą, gruodžio 3 d. buvo pakeistos Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso¹¹² (toliau – BK) 235 straipsnio ir Seimo laikinųjų tyrimo komisijų 4 straipsnio 4 dalies nuostatos, sugriežtinusios atsakomybę už melagingus parodymus, išvadas ar vertimą Seimo laikinosioms tyrimo komisijoms. BK nustatyta, kad „tas, kas apkaltos proceso metu Seimo specialiajai tyrimo komisijai ar Seimui būdamas liudytoju davė melagingus parodymus, būdamas ekspertu ar specialistu pateikė melagingą išvadą ar paaiškinimą arba būdamas vertėju melagingai ar žinomai neteisingai išvertė arba *Seimo laikinajai tyrimo komisijai ar Seimo komitetui, kuriam Seimas suteikė laikinosios tyrimo komisijos įgaliojimus, pateikė melagingą pranešimą, paaiškinimą, informaciją ar duomenis, baudžiamas viešaisiais darbais arba bauda, arba laisvės apribojimu, arba areštu, arba laisvės atėmimu iki dvejų metų*“ (paryškinta – J. G.). Tuo tarpu Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatyme nustatyta, kad 4 straipsnio 1 dalies 2, 3 ir 4 punktuose nurodyti asmenys *raštu įspėjami dėl baudžiamosios atsakomybės už melagingų pranešimų, paaiškinimų, informacijos ar duomenų teikimą komisijai, taip pat dėl administracinės atsakomybės už komisijos reikalavimų nevykdymą* (paryškinta – J. G.). Taigi matyti, kad šiame skyrelyje aptariamos problemos yra išties aktualios ir įstatymų leidėjas eina atsakomybės už melagingų parodymų davimą, išvadų ar vertimo pateikimo Seimo laikinosioms tyrimo komisijoms griežtinimo keliu.

Laikinių tyrimo komisijų sprendimų teisinė galia. Remiantis Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymo 8 straipsniu, „Laikinoji tyrimo komisija, atlikusi pavestą darbą, surašo išvados projektą, kuriame surašomas tirta klausimo teisinis įvertinimas“. Įstatyme taip pat nustatyta, kad „Seimo laikinosios tyrimo komisijos išvada – tai įstatymų nustatyta tvarka Seimo laikinosios tyrimo komisijos priimtas teisės aktas, kuriame pateikiamas tam tikrų veiksmų ar faktų, kuriems ištirti ši komisija buvo sudaryta, įvertinimas, kuriuo pareiškama nuomonė dėl pavesto ištirti klausimo, formuluojami atitinkami pasiūlymai <...>“.

Komisija, apsvarsčiusi išvados projektą, gali: perduoti ikiteisminio tyrimo įstaigoms ar prokuratūrai; pasiūlyti valstybės valdymo, savivaldos institucijoms patraukti pažeidimus padariusius asmenis drausminėn atsakomybėn, ar spręsti dėl šių asmenų tinkamumo einamoms pareigoms; konstatuoti, kad sprendimai ar veiksmai, kuriuos komisijai pavesta ištirti,

¹¹² Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 89-2741.

neprieštarauja įstatymams ir kitiems teisės aktams. Jei išvada perduodama valstybės valdymo ar savivaldos institucijoms, šios per komisijos nustatytą laikotarpį privalo išnagrinėti išvadą ir informuoti komisiją apie nagrinėjimo rezultatus.

Seimas gali nuspręsti, pritarti ar nepritarti komisijos išvadai, arba pritarti jai iš dalies; konstatuoti, komisija atliko jai suformuluotas užduotis ar jų neatliko, arba juos atliko iš dalies; nuspręsti, kad komisija baigė savo veiklą arba veiklą pratęsti. Minėtas įstatymas nereglamentuoja, kokia teisine forma Seimas išreiškia savo nuomonę dėl komisijos išvados įvertinimo. Tačiau Statuto 76 str. 1 d. nustatyta, kad „Atlikusi pavestą darbą, surinktus ir apibendrintus duomenis, išvadą ir parengtą nutarimo projektą pateikia Seimui“. Tad akivaizdu, kad komisijos išvada yra įvertinama Seimo nutarimu.

Kaip pažymėjo Konstitucinis teismas, „teisinis situacijos įvertinimas“ – tai bendrinė sąvoka, kuri nereiškia, kad komisija pateikia tirtų aplinkybių teisinį kvalifikavimą ir jų prieštaravimą ar neprieštaravimą teisės aktams. Seimas nėra nei ikiteisminio tyrimo institucija, nei prokuratūra, nei teismas, todėl Seimo nuomonė į komisijos išvadą negali būti vertintina kaip tirtų aplinkybių teisinis kvalifikavimas. Taip pat nereiškia ir tai, kad „teisinis situacijos įvertinimas“ yra taikomas visoms komisijų išvadoms, nes valstybinės svarbos klausimai gali būti labai įvairūs, taip pat ir tie, kurių sprendimą lemia ne teisiniai, bet ekonominiai, socialiniai ar kitokie vertinimai, tikslingumo sumetimais. Komisijų išvados savaime nesukelia jokių teisinių padarinių joje nurodytiems asmenims, todėl teisinius padarinius jiems gali sukelti tik šių išvadų pagrindu atitinkamų pareigūnų priimti sprendimai¹¹³.

Taip pat atkreipiame dėmesį ir į tai, kad nei Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatyme, nei Statute apskritai nėra imperatyvių nuostatų, įpareigojančių Seimą pateikti savo sudarytos komisijos išvados teisinį įvertinimą.

2.2.2. Seimo frakcijos ir laikinosios grupės – statusas ir veiklos teisinės ribos

Seimo nario laisvas mandatas leidžia sudaryti ir tokius Seimo struktūrinius padalinius, kurie sudaromi pagal Seimo narių politines pažiūras ir orientacijas. Konstitucijoje *expressis verbis* apie tokius struktūrinius darinius neužsimenama, todėl Seimas turi diskreciją įtvirtinti jų teisinę padėtį Statute. Statute tokie dariniai vadinami frakcijomis. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad „<...> frakcijos padeda realizuoti parlamento narių politines orientacijas ir tikslus (nebūtinai vien pagal jų partinę priklausomybę) bei užtikrina organizuotus parlamento narių grupių ryšius su parlamente atstovaujamomis politinėmis partijomis bei organizacijomis. Nors

¹¹³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 13 d. nutarimas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 81-2903.

frakcijos dažniausiai sudaromos remiantis partiniu pagrindu, tačiau svarbiausia jų paskirtis – užtikrinti parlamento darbingumą ir efektyvų funkcionavimą¹¹⁴. Kiti mano, kad „<...> frakcijos tai organizuotos parlamento narių struktūros, kurioms būdingos parlamento narius vienijančios panašios vertybės, politiniai įsitikinimai, požiūris į problemų sprendimo būdus ir tikslai“ – teigia Alvydas Lukošaitis¹¹⁵.

Frakcijų formavimo tvarka ir pagrindiniai įgaliojimai. Literatūroje dažniausiai išskiriamos dvi sritys, kuriose frakcijos vaidina didžiausią vaidmenį, priimdamos sprendimus parlamente – tai teisėkūra ir paramos vyriausybei užtikrinimas¹¹⁶. Savo politiniams tikslams įgyvendinti Seimo nariai gali jungtis į frakcijas Statuto nustatyta tvarka. Frakcijai vadovauja frakcijos seniūnas arba jo pavaduotojas. Pasisakyti frakcijos vardu leidžiama kiekvienam jos įgaliotam Seimo nariui. Seimo nariai, neužsiregistravę į frakcijas, pripažįstami vienos mišrios Seimo narių grupės nariais, kuriems suteikiamos visos Statute numatytos frakcijų teisės.

Konstitucinis Teismas konstatavo, kad nustatant frakcijų formavimo tvarką turėtų būti atsižvelgiama į bendrą parlamentarų skaičių, Statute įtvirtintą bendrą frakcijų teisių ir pareigų pobūdį, į būtinybę garantuoti visiems vienodas galimybes reikšti pažiūras ir politinius tikslus, į mažumos gynimo principą, parlamentinės opozicijos apsaugos minimalius reikalavimus. Taip pat nustatant ir keičiant minimalų frakcijos narių skaičių, neturi būti akivaizdžių disproporcijų tarp minimalaus frakcijų narių skaičiaus ir bendro Seimo narių skaičiaus. Svarbu ir tai, kad kiekvienas parlamento narys atstovauja visai Tautai, o visi parlamento nariai yra Tautos atstovybė. Todėl tam, kad nebūtų pažeista Seimo narių lygybė – jiems neturi būti diferencijuojamos galimybės dalyvauti Seimo darbe (*taigi Seimo frakcijose ir kituose Seimo struktūriniuose padaliniuose – J. G. pastaba*), nes tokiu būdu būtų pažeistas esminis atstovaujamosios institucijos principas – atstovauti Seime visai Tautai ir reikšti jos interesus¹¹⁷.

Atsižvelgiant į tai ir remiantis laisvu Seimo nario mandatu bei konstitucine teise laisvai burtis į politines partijas bei kitas politines organizacijas yra nustatomi tokie Seimo struktūriniai padaliniai, kurie sudaromi pagal Seimo narių politines pažiūras ir politines orientacijas. Tokios nuostatos laikosi ir Konstitucinis Teismas konstatavęs, kad frakcijos padeda realizuoti parlamento narių politines orientacijas ir tikslus (nebūtinai vien pagal jų partinę priklausomybę) bei užtikrina organizuotus parlamento narių grupių ryšius su parlamente atstovaujamomis politinėmis partijomis bei organizacijomis. Nors frakcijos dažniausiai sudaromos remiantis partiniu pagrindu, tačiau svarbiausia jų paskirtis – užtikrinti parlamento darbingumą ir efektyvų funkcionavimą. Tačiau kiek

¹¹⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 26 d. nutarimas // Valstybės žinios. 1993, Nr. 66-1260.

¹¹⁵ Lukošaitis A. Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2005. P. 67.

¹¹⁶ Ten pat. P. 96.

¹¹⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. sausio 25 d. nutarimas // Valstybės žinios. 2001, Nr. 10-295.

yra laisvas parlamentas ir jo nariai formuodami frakcijas? Į šį klausimą Konstitucinis teismas atsa-
kydamas teigė, kad frakcijos yra Seimo struktūriniai padaliniai, todėl jų sudarymas yra tik parla-
mento narių prerogatyva ir reglamentuojama parlamento nustatyta frakcijų sudarymo tvarka, kuri
ribojama tik Konstitucijos. Teismas taip pat atkreipė dėmesį, kad nors frakcijos dažniausiai glau-
džiai susijusios su politinėmis partijomis, tačiau tai jokių būdu nereiškia, kad frakcijos yra poli-
tinės partijos Seime ir, kad kiekviena savo atstovus Seime turinti partija yra ir frakcija¹¹⁸.

Frakcijų galimybės savarankiškai formuoti savo struktūras, išrinkti vadovybę ir pasitvir-
tinti darbo taisykles yra svarbus frakcijų savarankiškumo, pirmiausia kitų parlamento struktūrų bei
politinių partijų atžvilgiu, veiksnys. Parlamento frakcijų valdymo struktūra paprasta ir nepasižymi
sudėtingumu. Paprastai aukščiausias valdymo organas frakcijoje yra frakcijos narių susirinkimas,
o vykdomiesiems organams priskiriami frakcijos seniūnas, jo pavaduotojai ir frakcijos valdyba.
Taip pat kaip atskiras padalinys gali būti steigiamas frakcijos narius aptarnaujantis sekretoriatas,
kurį sudaro frakcijos referentai ir patarėjai¹¹⁹.

Politinę frakcijų prigimtį bei Seimo diskreciją jas formuojant Konstitucinis Teismas kon-
statavo ir vėlesniame savo nutarime, kuriame teigė, kad Seimo nariams formuoti ir reikšti savo,
kaip Tautos atstovų, valią padeda ir Seimo frakcijos – politinio pobūdžio Seimo struktūriniai dari-
niai. Frakcijų formavimo teisinis reguliavimas yra Seimo diskrecija, kiek jos neriboja Konstituci-
ja¹²⁰.

Kyla klausimas, ar Seimo frakcijos yra konstitucinis institutas? Priešingai, nei Seimo
komitetų, Konstitucijoje šių struktūrinių padalinių pavadinimas tiesiogiai nenurodytas¹²¹, todėl
Seimas jų pavadinimą gali savo nuožiūra nustatyti Statute.

Šiuo klausimu konstitucinės teisės doktrinoje yra įvairių nuomonių. Antai E. Šileikis

¹¹⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 26 d. nutarimas // Valstybės žinios. 1993, Nr. 66-1260.

¹¹⁹ Lukošaitis A. Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2005. P. 84-85.

¹²⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. sausio 25 d. nutarimas // Valstybės žinios. 2001, Nr. 10-295.

¹²¹ Pavyzdžiui 1991 m. Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme nei frakcijos, nei grupės taip pat tiesiogiai dar nebuvo minimos. Ši konstitucinė padėtis vertintina labai įvairiai. Antai yra nuomonių, kad šis klausimas politiniame teisiniame gyvenime dar buvo „nesubrendęs“, t. y. nebuvo svarbus dėl daugelio priežasčių ir sąlygų, nes tuomet visų pirma buvo siekiama atkurti demokratinę nepriklausomą valstybę, neskaidant visuomenės partiniu pagrindu. Tačiau Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme būta netiesioginių užuominų apie frakcijas. Penktasis jo straipsnis skelbė, kad partijos, visuomeninės organizacijos ir visuomeniniai judėjimai steigiami įstatymų nustatyta tvarka ir veikia neperžengdami Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo bei kituose įstatymuose nustatytų ribų. Ne mažiau svarbus ir šeštasis straipsnis, kuris nustatė, kad politinės, profesinės, jaunimo, moterų, veteranų, kooperatinės, visuomeninės organizacijos ir visuomeniniai judėjimai, kūrybinės sąjungos ir mokslo draugijos, vadovaudamosios savo įstatuose bei programose nustatytais uždaviniais, dalyvauja tvarkant valstybinius ir visuomeninius reikalus, sprendžiant politinius, ūkinius ir socialinius klausimus. Tačiau teisiškai reikšmingiausias, mūsų nuomone, buvo 30 straipsnis, kuris pripažino Lietuvos piliečiams burtis į politines partijas, visuomenines organizacijas, įgyvendinti savo politinius, ekonominius, ekologinius, mokslinius, kultūrinius, religinius ir kitokius interesus, jeigu jie neprieštarauja įstatymams. Manytume, kad paminėtos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo nuostatos suponavo politines ir teises prielaidas frakcijoms Lietuvos Respublikos Aukščiausioje Taryboje atsirasti, kurios ilgainiui virto parlamentinės veiklos forma.

teigia, kad „formaliai frakcijos nėra konstitucinio lygmens institucijos, t. y. jos yra fakultatyvios (gali būti, gali ir nebūti)“. Frakcijomis jis vadina „konstituciškai reikšmingus konstitucinius darinius“. Šiuo atveju frakcijų prigimtis, pasak jo, „kyla iš Konstitucijos 59 straipsnio 4 dalies nuostatų, t. y. iš Seimo nario laisvo mandato įgyvendinimo jungiantis į frakcijas, siekiant veiksmingiau įgyvendinti savo politinius interesus“¹²².

V. Sinkevičius mano priešingai ir teigia, kad „konstituciškai reikšminga gali būti tik tai, kas yra įtvirtinta eksplicitiškai arba implicitiškai Konstitucijoje, todėl jei frakcijos yra konstituciškai reikšmingi Seimo struktūriniai dariniai – jų negali nebūti, tad jos negali būti laikomos fakultatyviais struktūros dariniais“¹²³. Labiau pritartume pastarajai nuomonei, nes tam, kad parlamente būtų brandinama ir formuojama parlamentarų ir viso Seimo politinė valia, jame turi būti parlamentarų grupės, susibūrusios pagal savo politines pažiūras ir tikslus, nes be šių struktūrinių darinių būtų sunku, o gal net neįmanoma, suformuoti Seimo valią ir vykdyti kitas Seimo funkcijas.

Konstitucinis Teismas 2005 vasario 10 d. sprendime konstatavo, kad politinės partijos yra tokie susivienijimai, kurių steigimosi tikslai, paskirtis ir veikla yra neatsiejami nuo politinės valdžios siekio, taigi ir dalyvavimo rinkimuose į atstovaujamąją instituciją – Seimą¹²⁴. Iš to išplaukia, kad konstitucinė politinių partijų paskirtis – politinės valdžios siekis. Yra manančių, kad „teisė Seimo nariams burtis į frakcijas laikytina vienu iš Konstitucijos 35 straipsnio 1 dalyje įtvirtintos piliečių teisės laisvai vienytis į politines partijas elementu“¹²⁵. Kiti mano, kad „<...> kildinti frakcijas ne tik iš Konstitucijos 59 straipsnio 4 dalies, bet ir iš 35 straipsnio 1 dalies yra klaidinga, nes politinių partijų veikimo laisvė neapima teisės steigti Seimo narių frakcijas, o politinės partijos veiklos sustabdymas ar nutraukimas nereikštų Seimo narių frakcijos nutraukimo ar sustabdymo“¹²⁶. Šis teiginys grindžiamas jau minėtu Konstitucinio Teismo nutarimu, kuriame išaiškinta, kad Konstitucijai prieštarauja Statuto nuostata, kad politinės partijos ir jų koalicijos, kurių nariai yra išrinkti į Seimą pagal tą patį rinkimų sąrašą, sudaro vieną frakciją¹²⁷.

Pagal Statuto 38 straipsnio 1 dalį, „Seimo nariai į frakcijas jungiasi laisva valia, nevaržomi jokių mandatų. Frakcijų kūrimas negali būti grindžiamas asmeniniais, profesiniais ar vietiniais interesais“. Frakcijos padeda įgyvendinti parlamento narių politines orientacijas ir politinius tiks-

¹²² Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. P. 433.

¹²³ Sinkevičius V. Lietuvos Respublikos Seimo, kaip Tautos atstovybės, konstitucinė koncepcija//Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2007. P. 219.

¹²⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 vasario 10 d. sprendimas // Valstybės žinios. 2005, Nr. 21-664.

¹²⁵ Sinkevičius V. Lietuvos Respublikos Seimo, kaip Tautos atstovybės, konstitucinė koncepcija//Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2007. P. 221.

¹²⁶ Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 434.

¹²⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 26 d. nutarimas // Valstybės žinios. 1993, Nr. 66-1260.

lus (nebūtinai vien pagal jų partinę nepriklausomybę) bei užtikrina organizuotus parlamento narių grupių ryšius su politinėmis partijomis bei organizacijomis. Tačiau yra manančių, kad „vienas iš frakcijų kūrimosi tikslų yra ir politinių partijų pažiūrų realizavimas bei jų programose iškeltų tikslų įgyvendinimas“¹²⁸. Nors frakcijos dažniausiai sudaromos pagal parlamento narių partinę priklausomybę, tačiau svarbiausia jų paskirtis yra užtikrinti parlamento darbingumą, efektyvų jo funkcionavimą¹²⁹ – konstatuoja Konstitucinis Teismas.

„Seimo narių frakcijose yra brandinama parlamento politinė valia, tai tarsi „miniparlamentai“, kuriuose dar iki Seimo plenarinio posėdžio aptariamai ir priimami politiniai sprendimai“¹³⁰ – priduria E. Šileikis. Į frakcijas parlamentarai buriasi laisva valia pagal savo politines pažiūras. Statuto 38 straipsnyje nustatyta, kad „frakciją gali sudaryti ne mažiau kaip 7 Seimo nariai, o kiekvienas Seimo narys gali būti tik vienos frakcijos narys. Frakcijos seniūnas, jo pavaduotojas arba frakcijos įgaliotas narys turi teisę Seime atstovauti tokiai Statuto nustatytai Seimo narių daliai, kokią jų frakcija sudaro Seime. Frakcijos pačios nusistato darbo tvarką, neprieštaraujančią Statutui. Frakcijos gali jungtis į koalicijas, kurios gali veikti kaip viena frakcija”.

Nagrinėjant frakcijų institutą kyla klausimas, ar konkretus Statute minimalus frakcijos dydžio nustatymas (7 Seimo nariai) neapriboja Seimo nariui galimybes realizuoti laisvo mandato teisę? Šiuo klausimu konstitucinėje jurisprudencijoje teigiama, kad pagal Konstituciją Seimui yra suteikta teisė pačiam nustatyti savo struktūrą ir darbo tvarką teisės aktu, turinčiu įstatymo galią. Kartu Konstitucinis teismas pažymėjo, kad „Seimas, nustatydamas savo struktūrą ir darbo tvarką, negali pažeisti Konstitucijos principų ir normų, taip pat Konstitucijoje nustatyto Seimo nario statuso. Teismas taip pat atkreipė dėmesį, kad visi Seimo nariai yra lygūs, todėl jie turi vienodas teises dalyvauti Seimo darbe, taigi – Seimo narių lygybės principo turi būti laikomasi ir kuriant Seimo vidinę struktūrą, o frakcijos minimalaus dydžio nustatymu Statute neįtvirtinami kokie nors ribojimai, dėl kurių Seimo narys, vienas ar su kitais Seimo nariais, negalėtų įgyvendinti Konstitucijoje nustatytų teisių ir pareigų“¹³¹.

Kadangi Konstitucija tiesiogiai nereglamentuoja Seimo narių frakcijų sudarymo tvarkos, manytume, kad Seimo opozicijos lyderio teisinės padėties nustatymas yra taip pat Seimo prerogatyva. Svarbiausia – kad toks reglamentavimas neprieštarautų Konstitucijai ir įstatymams. Pagal Statutą Seimo narys, išrinktas Seimo Pirmininku arba laikinai einantis jo pareigas, turi sustabdyti savo veiklą Seimo narių frakcijoje.

¹²⁸ Motulaitė V., Venskevičius S. Lietuvos Respublikos Seimas//Lietuvos Seimas. Vilnius: Kultūra, 1996. P. 20.

¹²⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 26 d. nutarimas // Valstybės žinios. 1993, Nr. 66-1260.

¹³⁰ Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 433.

¹³¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. sausio 25 d. nutarimas // Valstybės žinios. 2001, Nr. 10-295.

„Demokratinė valstybių parlamentuose visada yra „dauguma“, „mažuma“ ir „opozicija“, kuriuose ir yra brandinama ir formuojama politinė valia. „Daugumos“ valia atspindi parlamento priimamose įstatymuose ir kituose teisės aktuose, o „mažumos“ bei „opozicijos“ valia dažniausiai atspindi teikiant alternatyvius teisės aktų projektus bei kitus siūlymus. Tokiu atveju funkcionuoja ne „dauguminė“, bet pliuralistinė demokratija, todėl parlamente negali nebūti parlamentarų grupių, laisvai susibūrusių pagal savo politines pažiūras, kuriuose būtų brandinama ir formuojama politinė valia“¹³² – samprotauja V. Sinkevičius. Tokios parlamentarų grupės yra vadinamos Seimo frakcijomis. Tai patvirtina ir Konstitucinio Teismo jurisprudencija, kurioje kaip jau minėta teigiama, kad „paprastai parlamentuose sudaromi dviejų rūšių struktūriniai dariniai: komitetai (arba komisijos) ir frakcijos (arba deputatų grupės)“¹³³. Tai iš dalies ir lėmė šio poskyrio struktūros pasirinkimą.

Literatūroje nurodomi įvairūs Seimo frakcijų tikslai, iš kurių svarbiausiais išskirtume: „politikos formulavimas teisėkūros klausimais, vykdomosios valdžios priežiūros vykdymas, frakcijų narių vienybės ir drausmės užtikrinimo ir frakcijoje įsteigtų darbo grupių veiklos koordinavimas“¹³⁴.

Statuto 39 straipsnyje nustatyta, kad „Seimo nariai, įkūrę frakciją, sesijos metu Seimo Pirmininkui pateikia pareiškimą su savo parašais. Šiame pareiškime turi būti nurodytas frakcijos pavadinimas, jos seniūno bei seniūno pavaduotojų pavardės. Jeigu Seimo narių kuriama frakcija atitinka Statuto reikalavimus, Seimo Pirmininkas privalo ne vėliau kaip per savaitę Seimo posėdyje paskelbti apie šios frakcijos įsikūrimą. Apie frakcijos pavadinimo, sudėties ar vadovų pasikeitimą, frakcijos iširimą ar veiklos nutraukimą, taip pat apie frakcijų koalicijos sudarymą turi būti ne vėliau kaip kitą darbo dieną raštu pranešta Seimo Pirmininkui, kuris tai paskelbia artimiausiam Seimo posėdyje“. Laisvojo mandato principas leidžia nustatyti Seimui tik pareikštinę (bet ne leidiminę!) frakcijų sudarymo ir registravimo tvarką, kuri turi remtis frakciją steigiančių Seimo narių bendru pareiškimu apie frakcijos veiklos pradžią. Tai lemia, kad Seimo nariams nusprendus kurti frakciją, nei vienas iš Seimo padalinių neturi diskrecijos dėl naujos frakcijos įsteigimo ar neįsteigimo.

Dažniausiai frakcijos sudaromos pagal Seimo narių politinę priklausomybę, nes jos yra glaudžiai susijusios su politinėmis partijomis. Tačiau tarp frakcijų ir politinių partijų lygybės ženklo dėti negalime, nes Seimo nariai į frakcijas buriasi laisva valia pagal savo pažiūras ir

¹³² Sinkevičius V. Lietuvos Respublikos Seimo, kaip Tautos atstovybės, konstitucinė koncepcija//Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2007. P. 219-220.

¹³³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 26 d. nutarimas // Valstybės žinios. 1993, Nr. 66-1260.

¹³⁴ Lukošaitis A. Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2005. P. 85.

politinius tikslus. Kyla dar vienas klausimas, ar Seimo frakcijos narių kalbos ir sprendimai balsuojant yra įtakojami politinių partijų ar Seimo frakcijų? Manytume, kad šiuo atveju reikšminga Konstitucijos 59 straipsnio 4 dalies nuostata, kurioje teigiama kad „eidami pareigas Seimo nariai vadovaujasi Lietuvos Respublikos Konstitucija, valstybės interesais, savo sąžine ir negali būti varžomi jokių mandatų“. Vadinasi, savo politines pažiūras ir politinius tikslus Seimo nariai formuoja patys, nepriklausomai nuo savo priklausomybės politinėse partijose ar politinėse organizacijose. Statuto 38 straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad frakcijos pačios nusistato darbo tvarką, neprieštaraujančią Statutui. Kartu pažymėtina ir tai, kad frakcijų nariais gali būti ir tie Seimo nariai, kurie nėra politinių partijų ar politinių organizacijų nariai. Tam pritariama ir teisės literatūroje pažymint, kad „Seimo frakcijos nariai savo kalbas ir balsavimą turi grįsti ne tiek partijos statuto (įstatų), kiek Konstitucijos ir Seimo statuto normomis, todėl frakcija teisiškai gali nukrypti nuo jai politiškai artimos partijos vadovaujančiųjų organų sprendimų arba, jei mano esant būtina, jiems nepritarti“¹³⁵.

Nustatant Seimo frakcijų formavimo tvarką, turi būti atsižvelgiama į bendrą Seimo narių skaičių, Seimo statute įtvirtintą frakcijų teisių ir pareigų pobūdį, į būtinybę užtikrinti visiems Seimo nariams vienodas galimybes reikšti politines pažiūras ir tikslus, į mažumos gynimo principą, parlamentinės opozicijos apsaugos minimalius reikalavimus¹³⁶. Kaip jau ne kartą buvo minėta anksčiau, Seimo diskrecija nustatyti savo struktūrą nėra absoliuti. Seimas yra saistomas konstitucinio atsakingo valdymo principo, iš kurio išplaukia Seimo pareiga nustatyti tokią savo struktūrą ir darbo tvarką, kuri leistų Seimui ir kiekvienam Seimo nariui konstruktyviai, efektyviai ir nepertraukiamai vykdyti aukščiausią suverenią Tautos valią ir įgyvendinti Seimo – kaip Tautos atstovybės – įgaliojimus. Tad nustatant vidinę Seimo organizacinę struktūrą, turi būti remiamasi universaliais parlamento formavimo principais, užtikrinančiais Seimo (kaip kolegialaus organo) ir kiekvieno Seimo nario lygias galimybes dalyvauti Seimo veikloje per sudaromus struktūrinius darinius – frakcijas.

Iš to, kas pasakyta, darytina išvada, visiems Seimo nariams turi būti užtikrinama galimybė laisvai pasirinkti ir formuoti frakcijas, nes frakcijos turi daugiau galimybių dalyvauti parlamento darbe negu jokiai frakcijai nepriklausantis Seimo narys. Be to, tam kad būtų užtikrintas Seimo darbingumas ir veiklos efektyvumas minimalus frakcijos narių skaičius yra svarbus tai sąlygojantis veiksnys.

Seimo nariai, nepriklausantys jokiai frakcijai, turi galimybę burtis į mišrią Seimo narių frakciją, tokiu būdu užtikrinant konstitucinę Seimo narių galimybę lygiais pagrindais dalyvauti

¹³⁵ Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 434.

¹³⁶ Sinkevičius V. Lietuvos Respublikos Seimo, kaip Tautos atstovybės, konstitucinė koncepcija//Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2007. P. 222.

parlamento veikloje.

Laikinosios grupės. Bendriems interesams konkrečiu klausimu įgyvendinti Seimo nariai gali jungtis į laikinasias grupes. Tokia grupė laikoma sudaryta, kai Seimo Pirmininkui įteikiamas pareiškimas, pasirašytas ne mažiau kaip 5 Seimo narių. Svarstydamas konkretų klausimą, laikinoji Seimo narių grupė naudojasi frakcijos teisėmis, apibrėžtomis Statuto 104, 108 ir 109 straipsniuose.

Remiantis Statutu, kai nenaudojama elektroninė balsų skaičiavimo sistema, balsavimą organizuoja ir balsus skaičiuoja balsų skaičiavimo grupė. Balsų skaičiavimo grupė taip pat padeda posėdžio pirmininkui patikrinti, kiek salėje dalyvauja Seimo narių, ir patikslinti jų registraciją. Balsų skaičiavimo grupę pagal abėcėlę vienam mėnesiui Seimo posėdžio pirmininko siūlymu skiria Seimas. Šios grupės negali sudaryti vienos frakcijos nariai. Seimo valdybos nariai, komitetų pirmininkai, komisijų pirmininkai, frakcijų seniūnai bei Vyriausybės nariai į balsų skaičiavimo grupę neskiriami. Balsų skaičiavimo grupės pateiktais duomenimis arba elektroninės balsų skaičiavimo sistemos rodmenimis balsavimo rezultatus paskelbia posėdžio pirmininkas. Balsų skaičiavimo grupė turi teisę prašyti balsavimą pakartoti, jeigu pripažįsta, kad apsiriko skaičiuodama balsus.

2. 2. 3. Parlamento politinė mažuma (opozicija) parlamentinėje demokratijoje

Neretai televizijoje, radijuje, spaudoje ar kitoje viešojoje erdvėje girdime Seimo daugumos ir mažumos sąvokas. Tačiau iš konteksto ne visada yra visiškai aišku, kas turima omenyje ir apie ką kalbama. Šios sąvokos yra pateiktos Statuto 40 straipsnyje, kuriame „Seimo dauguma yra laikomos tos Seimo frakcijos, kurių bendras narių skaičius yra daugiau kaip pusė Seimo narių ir kurios yra pasirašiusios bendros veiklos deklaraciją arba sutartį dėl koalicinės vyriausybės“. Tuo tarpu „Seimo mažuma yra laikoma opozicinės bei kitos Seimo daugumai nepriklausančios frakcijos ir mišri Seimo narių grupė“.

Apie opozicijos institutą plačiai jau buvo pradėta diskutuoti Aukščiausioje Taryboje – Atkuriamajame Seime, tačiau teisiškai jis įtvirtintas tik po 1992 m. spalio 25 d. Konstitucijos priėmimo. Opozicijos teisinio statuso bendrąsias reguliavimo taisykles įtvirtina Statutas, tačiau Konstitucijoje tiesiogiai neįtvirtinta Seimo opozicija kaip konstitucinio lygmens Seimo struktūros elementas.

Konstitucijoje nėra tiesiogiai paminėto „opozicijos“ termino. Šiuo klausimu Konstitucinis Teismas 2006 balandžio 4 d. nutarime konstatavo, kad Konstitucija suponuoja parlamento mažumos gynimą¹³⁷. Tiesa, E. Šileikis, žvelgdamas į Konstituciją „giluminiu“ požiūriu, opozicijos

¹³⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 balandžio 4 d. nutarimas // Valstybės žinios. 2006, Nr. 38-1349.

instituto konstitucines užuomazgas kildina iš Konstitucijos 61 straipsnio 2 dalies nuostatos¹³⁸, kurioje teigiama, kad „sesijos metu ne mažesnė kaip 1/5 Seimo narių grupė gali pateikti interpeliaciją Ministrui Pirmininkui ar ministrui“ arba Konstitucijos 106 straipsnio 1 dalies: „Teisę kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl 105 straipsnio pirmojoje dalyje nurodytų aktų turi Vyriausybė, ne mažiau kaip 1/5 visų Seimo narių, taip pat teismai“.

Statuto 41 straipsnyje nustatyta, kad Seimo narių frakcijos arba jų koalicijos, nesutinkančios su Vyriausybės programa, gali pasiskelbti opozicinėmis. Pasisakydamas dėl Vyriausybės programos teisinės reikšmės, Konstitucinis Teismas neatsitiktinai pažymėjo, kad „Vyriausybės programos reikšmės teisinis pripažinimas – būdingas parlamentinės demokratijos ypatumas“, o „<...> Vyriausybės programa yra Vyriausybės politinės – teisinės atsakomybės Seimui pagrindas, nes ji solidariai atsako Seimui už bendrą savo veiklą“¹³⁹. Opozicinėmis frakcijomis laikomos tokios frakcijos ar jų koalicijos, kurių Seime paskelbtose politinėse deklaracijose išdėstytos jas nuo Seimo daugumos skiriančios nuostatos. Opozicinės frakcijos ar koalicijos paskelbia alternatyvias Vyriausybės programas. Konstitucinės teisės doktrinoje vyrauja taip pat panaši nuomonė, kuri teigia, kad „klasikine opozicijos funkcija laikytina viešai kritikuoti ir kontroliuoti parlamento daugumą ir jos remiamą Vyriausybę“¹⁴⁰. Opozicinėms frakcijoms ir koalicijoms garantuojamos visos Statute numatytos frakcijų ir koalicijų teisės. Šios teisės jokia dingstimi negali būti apribotos.

Statuto 41 straipsnio 5 dalyje įtvirtintas opozicijos lyderio institutas, kuris skelbia, kad „Jeigu opozicinė frakcija arba jų koalicija turi daugiau kaip 1/2 Seimo mažumai priklausančių Seimo narių, tokios frakcijos seniūnas arba koalicijos vadovas yra vadinamas Seimo opozicijos lyderiu. Opozicijos lyderis naudojasi Statute numatytais papildomomis opozicijos lyderio teisėmis“. Pvz., Seimo opozicijos lyderis yra Seimo valdybos narys; kalbėti diskusijoje be eilės vieną kartą; svarstant Vyriausybės programą Seimo posėdyje pirmiausia yra išklausomas Seimo opozicijos lyderio pranešimas; diskusijoje dėl Vyriausybės metinės veiklos pirmieji kalba Seimo opozicijos lyderis ir opozicinių frakcijų atstovai; Vyriausybės valandos metu Vyriausybės nariams iš pradžių 2 klausimus gali užduoti Seimo opozicijos lyderis, vėliau klausimus gali užduoti iš eilės visų frakcijų atstovai, pradedant nuo opozicinių frakcijų ir atsižvelgiant į frakcijų dydį. Už šias ir kitas papildomas opozicijos lyderio papildomas funkcijas mokamas papildomas atlyginimas, kurio dydį nustato specialus įstatymas. Tačiau jam taikomi ir tam tikri apribojimai: opozicijos lyderis, kaip Seimo valdybos narys, negali būti Seimo komiteto pirmininku ar pavaduotoju; nuolat veikiančios komisijos ar komisijos, kurios įgaliojimų laikas ilgesnis kaip metai, pirmininku ar jo

¹³⁸ Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 436.

¹³⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas // Valstybės žinios. 1998, Nr. 5-99.

¹⁴⁰ Schneider H. P. Verfassungsrechtliche Bedeutung und politische Praxis der parlamentarischen Opposition, in: Parlamentsrecht und Parlamentspraxis. H. P. Schneider, W. Zeh (Hrsg.). Berlin – New York, 1989. P. 1071-1077.

pavadoju taip pat jis negali būti skiriamas į balsų skaičiavimo grupę.

Kyla klausimas ar Statuto 41 straipsnio 5 dalyje įtvirtintas reikalavimas neprieštarauja opozicijos teisei išsirinkti savo lyderį ir demokratinėse valstybėse nusistovėjusiam opozicijos savaiminio formavimosi principui? Šiuo klausimu pasisakęs Konstitucinis Teismas konstatavo, kad „parlamentinės opozicijos pripažinimas yra būtinas pliuralistinės demokratijos elementas, todėl Statute turi būti nustatytos opozicijos veiklos garantijos“. Opozicijos lyderio institutas Statute yra siejamas su atstovavimu didesnei kaip 1/2 Seimo mažumai priklausančių narių grupei. Pagal Statutą Seimo opozicijos lyderiu vadinamas opozicinės frakcijos seniūnas ar opozicinių frakcijų koalicijos vadovas, jeigu opozicinė frakcija ar koalicija turi daugiau kaip 1/2 Seimo mažumai priklausančių narių. Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad opozicinė frakcija arba jų koalicija, turinti daugiau kaip 1/2 Seimo mažumai priklausančių Seimo narių, pati laisvai išrenka frakcijos seniūną ar frakcijų koalicijos vadovą, kuris pagal Seimo statuto 41 straipsnio 5 dalį yra vadinamas Seimo opozicijos lyderiu¹⁴¹. Iš to, kas pasakyta, darytina išvada, kad Statuto įtvirtintas reikalavimas opozicinei frakcijai ar jų koalicijai turėti daugiau kaip 1/2 Seimo mažumai priklausančių narių, neapriboja teisės opozicijai išsirinkti savo lyderį ir savarankiškai formuotis.

Kadangi Konstitucija tiesiogiai nereglementuoja Seimo narių frakcijų sudarymo tvarkos, manytume, kad Seimo opozicijos lyderio teisinės padėties nustatymas yra Seimo prerogatyva, kuris savaime nepaneigia demokratijos principo, svarbiausia – kad toks reglamentavimas neprieštarautų Konstitucijai ir įstatymams.

Išnagrinėjus tai, kas pasakyta, tarsi savaime kyla dar vienas klausimas – ar opozicijos lyderis atstovauja visoms Seimo opozicinėms frakcijoms ar jis atstovauja tik Seimo mažumai? Pačią „Seimo opozicijos lyderio“ sąvoką Konstitucinis Teismas vadina „dviprasmiška“. Lingvistiškai aiškindamas šią sąvoką Konstitucinis Teismas daro prielaidą, kad „<...> nėra visiškai aišku, ar Seimo opozicijos lyderis atstovauja visoms Seimo opozicinėms frakcijoms ar visai Seimo mažumai“. Todėl, atsižvelgdamas į Statute įtvirtintą Seimo opozicijos lyderio teisinę padėtį, Konstitucinis Teismas konstatavo, kad „Seimo opozicijos lyderis yra Seimo opozicinės frakcijos ar jų koalicijos, turinčios daugiau kaip 1/2 Seimo mažumai priklausančių narių, taigi tik vienos iš opozicinių frakcijų ar jų koalicijų, vadovas ir atstovas“¹⁴². Ankstesniame savo nutarime Konstitucinis Teismas konstatavo, kad „<...> teisinis reguliavimas visais atvejais turi būti aiškus ir negali kelti dviprasmybių, todėl sąvokos teisės aktuose turi būti vartojamos tiksliai, pagal jų tikrąją prasmę“¹⁴³.

Seimo opozicija naudojasi ir kitomis išskirtinėmis Statute numatytomis kolektyvinėmis teisėmis, pvz. jeigu diskusiją nutraukti prieštarauja opozicinė frakcija ir jos siūlymą paremia 1/3

¹⁴¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. sausio 25 d. nutarimas // Valstybės žinios. 2001, Nr. 10-295.

¹⁴² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. sausio 25 d. nutarimas // Valstybės žinios. 2001, Nr. 10-295.

¹⁴³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. vasario 10 d. nutarimas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 14-370.

posėdyje dalyvaujančių Seimo narių, diskusija tęsiama toliau; svarstant kiekvieną klausimą, iki balsavimo pradžios posėdžio pirmininko reikalavimu, pagrindinio komiteto reikalavimu, taip pat frakcijos reikalavimu, kurį paremia ne mažiau kaip 1/3 posėdyje dalyvaujančių Seimo narių, arba opozicinės frakcijos reikalavimu, kurį paremia ne mažiau kaip 1/5 posėdyje dalyvaujančių Seimo narių, daroma neeilinė, ne trumpesnė kaip 30 minučių ir ne ilgesnė kaip 1 valandos, klausimo svarstymo pertrauka arba klausimo svarstymas atidedamas kitam artimiausiam posėdžiui; paprastai ne rečiau kaip 2 kartus per savaitę rengiamos opozicinėms frakcijoms atstovaujančių Seimo narių spaudos konferencijos; turi teisę siūlyti skubos tvarka svarstyti įstatymo projektą, bet neturi teisės siūlyti svarstyti ypatingos skubos tvarka; Seimo Pirmininkas kandidatus į Seimo Pirmininko pavaduotojų pareigas, pasitaręs su frakcijomis siūlo taip, kad Seimo Pirmininko pavaduotojais būtų du ar trys Seimo opozicijos atstovai; Vyriausybės programos svarstymo posėdyje pirmiausia išklausoma Seimo opozicijos lyderio pranešimas, frakcijų, pradedant opozicinėmis išvados; jeigu diskusiją dėl Vyriausybės programos svarstymo Seimo posėdyje nutraukti prieštarauja opozicinė frakcija ir jos siūlymą palaiko 1/4 posėdyje dalyvaujančių Seimo narių, diskusija tęsiama toliau; pirmiausia nagrinėjami tie paklausimai, kuriuos pateikia opozicinių frakcijų nariai; Statute taip pat įtvirtinta, kad vienas iš penkių Seimo Pirmininko pavaduotojų yra Seimo opozicijos deleguotas atstovas.

Parlamentinės mažumos ir opozicijos gynimo reikalavimas įtvirtintas ir jau ne kartą minėtame Konstitucinio Teismo nutarime, kuris skelbia, kad parlamentui įtvirtinant frakcijų formavimo tvarką, be kita ko, turėtų būti atsižvelgiama ir į mažumos gynimo principą bei į parlamentinės opozicijos apsaugos minimalius reikalavimus. Teismas atkreipė dėmesį ir į tai, kad mažos politinės grupės neturėtų atsidurti geresnėje padėtyje negu didelės grupės tais atvejais, kai formuojama parlamento vadovybė, sudaromi komitetai ir skiriami jų vadovai, skirstomos lėšos, įgyvendinamos kitos parlamento funkcijos¹⁴⁴.

Dėl opozicijos lyderio instituto teisinėje literatūroje kartais yra diskutuojama dar ir dėl to, kad „opozicijos lyderio institutą galima laikyti konstituciškai abejotinu dvipartinės sistemos (nenumatytos Konstitucijoje!) susiformavimo skatinimu“¹⁴⁵. Pagal Statuto 108 straipsnio 4 dalį, be eilės vieną kartą kalbėti diskusijoje gali Respublikos Prezidentas, Seimo Pirmininkas, Ministras Pirmininkas ir Seimo opozicijos lyderis. „Ši nuostata tarsi prilygina opozicijos lyderį konstituciškai aukščiausiems valstybės pareigūnams“ – mano E. Šileikis. Nesutiktume su pastaruoju teiginiu, nes mūsų nuomone, šiuo atveju teisiškai opozicijos lyderis negali būti prilyginamas aukščiausiems konstitucinio lygmens valstybės pareigūnams, nes ši opozicijos lyderio teisė nustatyta ne Konstitucijoje, bet Seimo statute, reglamentuojančiame parlamento

¹⁴⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 26 d. nutarimas // Valstybės žinios. 1993, Nr. 66-1260.

¹⁴⁵ Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005. P. 437.

struktūrą ir darbo tvarką, bet ne pareigūnų teisinį statusą.

2.3. Seimo kanceliarijos aparato organizavimo ir įgaliojimų pagrindiniai teisiniai aspektai

Seimo kanceliarijos formavimo ir darbo tvarka. Seimo kanceliarijos veiklą reglamentuoja Seimo statutas, Seimo valdybos patvirtinti Seimo kanceliarijos nuostatai¹⁴⁶ (toliau – Nuostatai), Seimo valdybos tvirtinamas Seimo kanceliarijos reglamentas, Seimo kanclerio tvirtinami Seimo kanceliarijos vidaus ir darbo tvarką nustatantys teisės aktai, Seimo kanceliarijos padalinių nuostatai.

Statuto 79 straipsnis skelbia, kad „Seimo veiklą užtikrina ir Seimo narių buities klausimus sprendžia Seimo kanceliarija“. Tuo tarpu Nuostatai skelbia, kad „Seimo kanceliarija yra valstybės įstaiga, kuri padeda Seimui įgyvendinti jos funkcijas ir užtikrina Seimo veiklą. Ji turi juridinio asmens teises, atsiskaitomąją sąskaitą banke, antspaudą su Lietuvos valstybės herbu. Seimo kanceliarija valstybės turtą valdo, naudoja ir disponuoja juo patikėjimo teise įstatymų nustatyta tvarka. Seimo kanceliarijai vadovauja Seimo kancleris. Seimo kanceliarijos struktūrą Seimo kanclerio teikimu tvirtina Seimo valdyba. Seimo kanceliarija savo veikloje vadovaujasi Lietuvos Respublikos Konstitucija, įstatymais ir kitais teisės aktais“.

Seimo kancleris. Seimo kancleris (toliau – Kancleris) yra atsakingas ir atskaitingas Seimui bei Valdybai. Kanclerį įstatymų nustatyta tvarka 5 metams Seimo Pirmininko teikimu į pareigas skiria ir atleidžia Seimas. Kancleriu negali būti skiriamas Seimo narys. Jam taip pat draudžiama dalyvauti politinių partijų ir politinių organizacijų veikloje.

Kanclerio bendrųjų pareigų sąrašą nustato Statuto 31 str. 5 d., pagal kurią jis prižiūri, kaip rengiami Seimo ir jo valdybos dokumentai; nagrinėja Seimo narių iškeltus klausimus dėl Seimo kanceliarijos darbo, užtikrina Seimo valdybos sprendimų vykdymą; užtikrina Seimo Pirmininko ir jo pavaduotojų rengiamų sesijos darbų programos, savaitės ir dienos posėdžių darbotvarkių projektų, Seniūnų sueigos darbotvarkių projektų bei visų svarstomų klausimų medžiagos parengimą; reguliariai pateikia Seimui apibendrintus duomenis apie Seimui adresuotus rinkėjų pasiūlymus, pageidavimus, laiškus; įstatymų nustatyta tvarka skiria į pareigas ir iš jų atleidžia Seimo kanceliarijos valstybės tarnautojus; tvirtina Seimo kanceliarijos padalinių nuostatus, darbo taisykles, darbuotojų pareigybių aprašymus ir raštvedybos instrukcijas; atlieka kitas Statute bei Nuostatuose nustatytas funkcijas ir kt.

Kancleris turi pavaduotoją (administraciniams reikalams). Seimo kanclerio pavaduotoją

¹⁴⁶ Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos nuostatai // http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=341544

(administraciniais reikalais) Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka į pareigas priima ir iš jų atleidžia Seimo kancleris. Kanclerio pavaduotojas (administraciniais reikalais) yra tiesiogiai atskaitingas Kancleriui. Kanclerio pavaduotojo (administraciniais reikalais) veiklos sritis nustato Seimo kancleris. Svarbiausiais Seimo kanceliarijos veiklos klausimais Kancleriui pasiūlymus teikia Seimo kanceliarijos taryba. Seimo kanceliarijos tarybos sudėtį ir nuostatus tvirtina Seimo kancleris.

Seimo kanceliarijos valstybės tarnautojai priimami į pareigas ir atleidžiami iš jų Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka, o darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis, – Lietuvos Respublikos darbo kodekso nustatyta tvarka. Seimo kanceliarijos padalinių vadovai yra atskaitingi ir atsakingi Seimo kancleriui, kurie remiantis Nuostatų 22 punktu: „atlieka Seimo kanclerio patvirtintuose padalinių nuostatuose ir jų pareigybių aprašymuose numatytas funkcijas; vadovauja padalinių ir jiems pavaldžių valstybės tarnautojų ir darbuotojų veiklai ir yra atsakingi už jiems pavestų funkcijų įgyvendinimą; paskirsto pareigas pavaldiems valstybės tarnautojams ir darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartis, užtikrina reikiamą darbo organizavimą, drausmę, tinkamą dokumentų rengimą, tvarkymą ir apskaitą; analizuoja jiems priskirtų sričių būklę ir problemas, organizuoja atitinkamų išvadų ir pasiūlymų rengimą; dalyvauja Seimo valdybos posėdžiuose, Seimo valdybos sudarytų darbo grupių posėdžiuose, Seimo komitetų, komisijų posėdžiuose, pasitarimuose, kai sprendžiami jų kompetencijai priskirti klausimai; pagal kompetenciją vizuoja teikiamus Seimo valdybai sprendimų projektus, kitus dokumentus, pagal savo kompetenciją vykdo kitus Seimo kanclerio pavedimus ar nurodymus“ ir kt.

Seimo kanceliarijos veikla organizuojama vadovaujantis Kanclerio patvirtintu strateginiu veiklos planu, kurio įgyvendinimą kontroliuoja Kancleris.

Pagrindinius Kanceliarijos uždavinius ir funkcijas reglamentuoja Nuostatų II skirsnis. Apibendrinant šiame skirsnyje išdėstytų uždavinių visumą galima pasakyti, kad pagrindiniais Kanceliarijos uždaviniais laikytini: organizuoti sklandų teisėkūros procesą Seime, aprūpinant Seimo narius ekspertiniais, informaciniais, finansiniais ir kitais ištekliais, reikalingais vykdant Seimo nario ir kitas pareigas Seime; kurti ir tobulinti teisės aktų informacinę sistemą ir jos administravimą; pagal kompetenciją siekti teisės taikymo, teisėkūros proceso suvienodinimo ir tobulinimo; plėtoti ryšius su visuomene, informuoti visuomenę apie Seimo priimtus sprendimus, formuojamą ir įgyvendinamą valstybės politiką; plėtoti ryšius su užsienio valstybių parlamentais, Europos Parlamentu ir kt.

Seimo Kanceliarija, vykdydama jai pavestus uždavinius, atlieka šias funkcijas: padeda Seimui, Seimo komitetams, komisijoms, kitiems Seimo padaliniams rengti įstatymų, nutarimų ir

kitų teisės aktų projektus, atlikti parlamentinę kontrolę ir kitas funkcijas; rengia įstatymų, Seimo nutarimų ir kitų Seimo priimamų teisės aktų projektus; Seimo statuto nustatyta tvarka registruoja gautus įstatymų, Seimo nutarimų ir kitų teisės aktų projektus, pasiūlymus, juos susieja su teisės aktais, informuoja apie teikiamų įregistruoti projektų reikalavimus; kaupia, sistemina ir Seimo tinklalapyje skelbia įregistruotus teisės aktų projektus, Seimo priimtus ir kitus teisės aktus, administruoja teisės aktų ir kitas informacines sistemas; teikia Seimui išvadas dėl Seimui svarstyti pateiktų įstatymų, Seimo nutarimų ir kitų teisės aktų projektų; rengia Seimo posėdžių stenogramas, teisės aktų apžvalgas ir teisės aktų leidybos statistinius duomenis; organizuoja Seimo ir Seimo kanceliarijos dokumentų valdymą; organizuoja Seimo kanceliarijos valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, priėmimą į pareigas, perkėlimą į kitas pareigas ir atleidimą iš pareigų, organizuoja jų kvalifikacijos tobulinimą, valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimą, sudaro ir tvarko Seimo narių, Seimo kanceliarijos valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, asmens bylas, vykdo kitus įstatymuose numatytus reikalavimus personalo klausimais; Seimo kanceliarijai pavestas funkcijas atlieka Seimo kanceliarijos padaliniai, vadovaudamiesi Statutu, Nuostatais, Seimo kanceliarijos reglamentu ir Seimo kanclerio tvirtinamais Seimo kanceliarijos padalinių nuostatais ir kt.

Seimo posėdžių sekretoriatas. Seimo posėdžių sekretoriatas (toliau – Sekretoriatas) yra Seimo kanceliarijos struktūrinis padalinys, kuris aptarnauja Seimo posėdžius, Seimo seniūnų sueigos posėdžius ir vykdo su tuo susijusius Seimo Pirmininko ir jo pavaduotojų nurodymus. Sekretoriato funkcijas nustato Statuto 88 str. 2 d. Išskirtini šie svarbesni Sekretoriato įgaliojimai: Sekretoriatas registruoja visus teikiamus įstatymų, kitų teisės aktų projektus ir jų naujas redakcijas, išvadas ir pasiūlymus; priima iš Seimo komitetų, Seimo narių ir Vyriausybės pasiūlymus dėl sesijos darbų programos sudarymo ir perduoda juos Seimo Pirmininkui; atsako, kad posėdžiui reikalinga medžiaga būtų laiku pateikta Seimo posėdžio pirmininkui, Seimo nariams, Seimo komitetams, frakcijoms ir Respublikos Prezidentui bei Vyriausybei; registruoja posėdyje dalyvaujančius Seimo narius, priima iš Seimo narių pareiškimus dėl negalėjimo dalyvauti posėdyje iš anksto numatytų balsavimų metu ir praneša apie tai Etikos ir procedūrų komisijai; registruoja Seimo narių klausimus ir paklausimus Vyriausybės nariams arba valstybės institucijų vadovams ir persiunčia atitinkamiems pareigūnams; padeda Seimo posėdžio pirmininkui užtikrinti, kad Seimo posėdžiai vyktų pagal Seimo statuto reikalavimus; užtikrina tinkamą techninį posėdžių parengimą ir aptarnavimą, pasirūpina posėdžių vertimu; teikia informaciją apie posėdžius Seimo nariams, Seimo komitetams, frakcijoms, Respublikos Prezidentui bei Vyriausybei, Seimo kanceliarijos padaliniams ir kt.

Secretoriatas išdalija Seimo narių parengtus (ar iš kitur gautus) ir siūlomus platinti

dokumentus, skirtus visiems Seimo nariams, komitetams ar frakcijoms. Dokumentai turi būti užregistruoti Sekretariate ir pasirašyti bent vieno Seimo nario. Sekretariate Seimo nariai gali gauti Sesijos darbų programą likus 2 darbo dienoms iki sesijos pradžios.

Seimo kanceliarijos Teisės departamentas. Dėl užregistruoto įstatymo projekto Seimo kanceliarijos Teisės departamentas ne vėliau kaip per 7 darbo dienas nuo gavimo datos parengia išvadas, ar tas projektas atitinka Konstituciją, įstatymus, teisėkūros principus ir juridinės technikos taisykles, taip pat ar kartu pateikiami dokumentai atitinka Statuto reikalavimus. Jeigu projektas didelis, Seimo kanceliarijos Teisės departamento direktorius gali kreiptis į Seniūnų sueigą dėl šio termino pratęsimo. Teisės departamento išvados kartu su įstatymų projektu ir aiškinamuoju raštu išdalijamos Seimo nariams ne vėliau kaip prieš 1 darbo dieną iki jų pateikimo Seimo posėdyje.

Per 1 mėnesį nuo Konstitucinio Teismo nutarimo gavimo Seime Seimo kanceliarijos Teisės departamentas, atsižvelgdamas į Konstitucinio Teismo nutarime pateiktą konstitucinių normų ir principų aiškinimą, Seimo Teisės ir teisėtvarkos komitetui pateikia siūlymus dėl šio nutarimo įgyvendinimo. Ne vėliau kaip per 2 mėnesius nuo Konstitucinio Teismo išsiųsto Konstitucinio Teismo nutarimo gavimo Seime, šį nutarimą apsversto Seimo Teisės ir teisėtvarkos komitetas.

Seimo kanceliarijos Dokumentų skyrius. Seimo kanceliarijos Dokumentų skyrius (toliau – Dokumentų skyrius) rašo ir skelbia Seimo posėdžių protokolus, juos pasirašo posėdžio pirmininkas. Protokolas išdalijamas komitetams ir frakcijoms ne vėliau kaip kitą po posėdžio darbo dieną. Seimo kanceliarijos Dokumentų skyrius sudaro ir skelbia Seimo posėdžių stenogramas. Jų originalai saugomi Dokumentų skyriuje, o vėliau perduodami į Seimo archyvą. Stenogramos įrašomos į kompiuterines laikmenas.

Spaudos tarnybą. Per Spaudos tarnybą visuomenės informavimo priemonių atstovai gali gauti Seimo posėdžiuose pasakytų kalbų tekstus ne vėliau kaip per 1 parą nuo posėdžio, kuriame kalba buvo pasakyta. Seimo posėdžių stenogramos spausdinamos specialiu leidiniu ir platinamos viešai.

Informacijos analizės skyrius. Informacijos analizės skyrius pateikia informacinę medžiagą apie Seimo veiklą rengia ir prireikus pateikia Seimo nariams.

Valstybės įmonė Seimo leidykla „Valstybės žinios“. Valstybės įmonė Seimo leidykla „Valstybės žinios“ norint geriau informuoti visuomenę, leidžia „Seimo kroniką“. Joje pateikiami Seimo posėdžių aprašymai, priimtų įstatymų sąrašas, balsavimo rezultatai, Seimo narių pareiškimų santraukos, Seimo Pirmininko potvarkiai, Seimo valdybos, komitetų ir frakcijų sprendimai, naujai įregistruoti teisės aktų projektai ir kita svarbi informacija apie Seimo veiklą.

IŠVADOS

Išanalizavę ir atskleidę Seimo politinės ir organizacinės struktūros funkcionavimo ypatumus, teorinius ir praktinius aspektus bei šios struktūros formavimo konstitucinę doktriną, pasiekėme užsibrėžtą tikslą, todėl galime teigti, kad **iškeltos hipotezės**:

- Šiuolaikinė Seimo politinė ir organizacinė struktūra remiasi ne tik šiuolaikinės demokratijos poreikiais, bet atspindi ir Lietuvos valstybės parlamentinės demokratijos paveldą arba atskirus jo reiškinius – **pasitvirtino**;

- Seimas savarankiškai gali nustatyti savo politinę ir organizacinę struktūrą Konstitucijoje numatytais pagrindais – **pasitvirtino iš dalies**, nes Seimas nustatydamas savo struktūrą yra saistomas ne tik Konstitucijos, bet ir Konstitucinio Teismo jurisprudencijos bei Lietuvos Respublikos įstatymų.

Taip pat darytinos šios išvados:

1) Lyginant 1920, 1924 ir 1936 m. Seimo statutus pastebėtina, kad pirmieji du statutai nustatė klasikinę demokratinę parlamento struktūros ir darbo organizavimo tvarką, nes procedūrinės parlamento veiklos taisyklės rėmėsi demokratinėmis nuostatomis. Tuo tarpu įsigaliojus 1936 m. Seimo statutui, Seimo vaidmuo buvo vis labiau menkinamas, o pagrindinė Seimo veikla tapo neviešose Seimo komisijų posėdžiuose.

2) Lietuvos Respublikos Aukščiausioje Taryboje pagrindine deputatų politinio organizavimosi forma laikytinos frakcijos, kurioms buvo būdingas jų veiklos nuolatinumas ir politinis jungimosi pobūdis. Nors Lietuvos Respublikos Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme nebuvo tiesioginės nuorodos į deputatų frakcijas ar grupes, o iki įsigaliojant 1991 m. Aukščiausiosios Tarybos Reglamentui, frakcijos buvo pripažįstamos ne teisiškai, o tik faktiškai. Aukščiausioje Taryboje frakcijos kūrėsi ne partiniu pagrindu, o laisvu deputatų apsisprendimu, todėl jos teisiškai nebuvo tapatinamos su politinėmis partijomis.

3) Seimo struktūra yra Seimo statute nustatytų vidinių politinių ir organizacinių padalinių visuma, užtikrinanti efektyvų parlamento funkcionavimą, sukurdamą reikiamas sąlygas Seimui nepertraukiamai įgyvendinti Konstitucijoje įtvirtintas funkcijas. Pagal Konstituciją teisės aktais turi būti nustatyta tokia Seimo struktūra ir darbo tvarka bei pasirenkami tokie universalūs jos formavimo principai, kad kiekvienas Seimo narys turėtų galimybę vykdyti savo konstitucinę priedermę nuolat dalyvauti Seimo – Tautos atstovybės – darbe, nepertraukiamai vykdyti savo, kaip Tautos atstovo, konstitucinius įgaliojimus. Seimo veiklos nepertraukiamumas suponuoja ir Seimo struktūrinių padalinių funkcionavimo nepertraukiamumą. Seimo narys turi konstitucinę teisę pretenduoti užimti bet kurias pareigas Seime.

4) Kai kuriuos Seimo struktūros ir darbo tvarkos elementus ir principus nustato ne tik Statutas, bet ir tiesiogiai pati Konstitucija. Konstitucija įtvirtina tik kai kuriuos Seimo struktūrinių padalinių elementus, tačiau detaliai nereglamentuoja jų vidaus darbo organizavimo ir funkcionavimo teisinių aspektų, todėl Seimas pats priima įstatymo galią turintį Seimo statutą savo struktūrai ir darbo tvarkai nustatyti. Sąvokos „įstatymas“ ir „Seimo statutas, turintis įstatymo galią“ nėra tapačios, nes kiekviena iš jų turi savarankišką, tik jai būdingą turinį, todėl Seimo statutas gali būti priimamas, papildomas ar keičiamas tik Seimo statutu, bet ne įstatymu.

5) Seimo struktūrinių padalinių bei Seimo narių teisės ir pareigos, kurios susijusios vien su jų darbu Seime, t. y. tik su paties Seimo struktūra ir darbo tvarka, turi būti nustatytos Seimo statute. Tuo tarpu įstatyme turi būti nustatomos tos teisės ir pareigos, kurios susijusios ne tik su Seimo struktūra ir darbo tvarka, bet ir su įgaliojimais įvairių Seimui neatskaitingų institucijų, jų pareigūnų ir kitų asmenų atžvilgiu.

6) Seimo komitetų ir tyrimo (kontrolės) komisijų, frakcijų priimti sprendimai ir pasiūlymai valstybės institucijoms yra rekomendaciniai. Gavusios šių Seimo struktūrinių padalinių rekomendacijas ir pasiūlymus, valstybės institucijos, išskyrus teismus, privalo juos apsvarstyti. Apie svarstymo rezultatus arba priemones, kurių imtasi, turi būti pranešta atitinkamiems Seimo struktūriniais padaliniais.

7) Pagal Konstituciją Seimas turi įgaliojimus sudaryti ir tokius struktūrinius padalinius, kurių veiklos trukmė nėra iš anksto apibrėžta, t. y. nuolatinis struktūrinis padalinis, ir tokius, kuriems pavedama ištirti arba išspręsti tik tam tikrą klausimą ir kurie ištyrę ar išsprendę šį klausimą baigia savo veiklą, t. y. laikinus struktūrinius padalinius. Tokie laikini struktūriniai padaliniai Statute vadinami Seimo laikinosiomis tyrimo komisijomis, kurių veiklą reglamentuoja Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymas bei Seimo statutas. Seimo laikinosios tyrimo komisijos įgaliojimai gali atsirasti tik iš Seimo, kaip Tautos atstovybės, akto (nutarimo), o ne iš kokio nors Seimo struktūrinio padalinio ar kokios nors Seimo narių grupės valios ar ketinimo pareiškimo, tokios komisijos sudarymo tikslas turi būti išskirtinai valstybinės svarbos klausimams spręsti. Pagal Konstituciją Seimas gali nuspręsti ne tik sudaryti tokią komisiją, bet ir jos nesudaryti. Seimo laikinoji tyrimo komisija, net ir tirdama valstybinės reikšmės klausimą, jokių būdu negali perimti teismų konstitucinių įgaliojimų ar kaip nors kitaip kištis į teismų, prokuratūros ar kitos ikiteisminio tyrimo institucijos kompetenciją. Naujausios įstatymų leidybos tendencijos rodo, kad įstatymų leidėjas eina atsakomybės už melagingų parodymų davimą, išvadų ar vertimo pateikimo Seimo laikinosioms tyrimo komisijoms griežtinimo keliu, nustatydamas už tai baudžiamąją atsakomybę.

8) Kol kas Seimo statute į Konstitucinio Teismo rekomendaciją dėl opozicijos įtraukimo į

laikinių tyrimo komisijų sudarymo galimų iniciatorių sąrašą neatsižvelgta. Manytume, kad šiuo atžvilgiu parlamentinės mažumos konstitucinės teisės ir jos teisinis reglamentavimas inicijuojant laikinių tyrimo komisijų sudarymą yra ginami nepakankamai ir yra keistini. Seimo opozicijos lyderis atstovauja ne visoms Seimo opozicinėms frakcijoms, o tik Seimo mažumai, o pati sąvoka „Seimo opozicijos lyderis“ neatitinka tikrosios opozicijos lyderio teisinės padėties, todėl yra ydinga, netiksli, dviprasmiška ir taisytina. Siūlytume šią sąvoką keisti į „Seimo mažumos lyderis“.

9) Seimo frakcijos yra būtinas Seimo struktūros elementas, nes priešingu atveju būtų sunku, o gal net neįmanoma, subrandinti ir suformuoti politinę valią, tuo apsunkinant pagrindinę Seimo funkciją – įstatymų bei kitų teisės aktų priėmimą. Visiems Seimo nariams turi būti užtikrinama galimybė laisvai pasirinkti ir formuoti frakcijas ne partiniu pagrindu, nes frakcijos turi daugiau galimybių dalyvauti parlamento darbe, nei jokiai frakcijai nepriklausantis Seimo narys. Seimo nariai, nepriklausantys jokiai frakcijai, turi galimybę burtis į mišrią Seimo narių frakciją, tokiu būdu užtikrinant konstitucinę Seimo narių galimybę lygiais pagrindais dalyvauti parlamento veikloje. Kartu atkreipiame dėmesį, kad siekiant efektyvaus frakcijų veiklos rezultato, tikslinga ir būtina nustatyti pakankamą frakcijų organizacinių resursų aprūpinimą.

10) Seimo kanceliarija – svarbus Seimo organizacinis struktūrinis padalinys, formuojamas ne politiniu pagrindu, bet Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka. Pagrindinis Seimo kanceliarijos uždavinys – sklandus ir efektyvus parlamento darbo užtikrinimas.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Norminė literatūra:

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos konstitucinis aktas „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos sąjungoje“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 111-4123.
3. Lietuvos Respublikos Laikinasis Pagrindinis Įstatymas // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo dokumentų rinkinys. D. 1. Vilnius: Valstybinis leidybos centras, 1991.
4. Lietuvos Respublikos įstatymas dėl Lietuvos Respublikos Laikinojo Pagrindinio Įstatymo pakeitimo ir papildymo ir Lietuvos Respublikos aukščiausiosios valstybinės valdžios institucijos pavadinimo pakeitimo // Valstybės žinios. 1992. Nr. 22-634.
5. Lietuvos valstybės teisės aktai (1918.II.16–1940.VI.15.) / Parengė V. Andriulis, R. Mockevičius, V. Valeckaitė. Vilnius: 1996.
6. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos, Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo, Lietuvos Respublikos vyriausybės svarbiausių dokumentų rinkinys: 1990 m. kovo 11 d.–1990 m. gegužės 11 d. Vilnius: Mintis, 1990.
7. Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990. Nr. 9-224.
8. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Reglamentas // Valstybės žinios. 1991, Nr. 14-359.
9. 1992 m. birželio 9 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos pareiškimas//Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo dokumentų rinkinys. 1992. Nr. 5.
10. Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1992. Nr. 19-552.
11. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 43-772.
12. Lietuvos Respublikos Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 33-943.
13. Lietuvos Respublikos Seimo statutas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 15-249; 1999, Nr. 5-97.
14. Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymas // Valstybės žinios. 1992, Nr. 22-635; 2000, Nr. 59-1760.
15. Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 89-2741.
16. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl specialiosios tyrimo komisijos sudarymo“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 121-5467.

Teismų praktika:

17. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 8 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 1993 m. kovo 16 d. įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymo dalinio pakeitimo ir papildymo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 1993, Nr. 61-1166.
18. Lietuvos Respublikos Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 26 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto II dalies 5 skirsnio 25 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 1993, Nr. 66-1260.
19. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. birželio 30 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1993 m. kovo 23 d. nutarimo „Dėl kai kurių Vyriausiosios rinkimų komisijos narių atsisakymo vykdyti Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymą, Lietuvos Aukščiausiam Teismui panaikinus neteisėtus Vyriausiosios rinkimų komisijos nutarimus“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 1994, Nr. 51-979.
20. Lietuvos Respublikos 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.
21. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. rugsėjo 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso 476 straipsnio trečiosios dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 1998, Nr. 85-2382.
22. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 1998, Nr. 5-99.
23. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. gegužės 11 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto 259 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 1999, Nr. 42-1345.
24. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. gruodžio 21 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 14, 25(1), 26, 30, 33, 34, 36, 40, 51, 56, 58, 59, 66, 69, 69(1) ir 73 straipsnių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 1999, Nr. 109-3192.
25. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. gegužės 8 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos operatyvinės veiklos įstatymo 2 straipsnio 12 dalies, 7 straipsnio 2 dalies 3 punkto, 11 straipsnio 1 dalies ir Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 198(1) straipsnio 1 bei 2 dalių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 2000, Nr. 39-1105.

26. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. vasario 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybinių pensijų įstatymo 11 straipsnio 4 dalies, Lietuvos Respublikos asmenų, nukentėjusių nuo 1939-1990 metų okupacijų, teisinio statuso įstatymo 8 straipsnio 3 dalies 2 punkto atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. liepos 3 d. nutarimu Nr. 829 „Dėl 1939-1990 metų okupacijų represinių struktūrų, tarnybų ir pareigų, kurias ėjusiems asmenims neskiriamos nukentėjusiųjų asmenų valstybinės pensijos, sąrašo patvirtinimo“ patvirtinto sąrašo „1939-1990 metų okupacijų represinės struktūros, tarnybos ir pareigos, kurias ėjusiems asmenims neskiriamos nukentėjusiųjų asmenų valstybinės pensijos“ 9 bei 12 punktų atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos valstybinių pensijų įstatymo 11 straipsnio 4 daliai“//Valstybės žinios. 2000, Nr. 14-370.
27. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. liepos 12 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės politikų, teisėjų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymo 4 straipsnio 1 ir 2 dalių, 5 straipsnio 1 ir 3 dalių, 7 straipsnio 3 dalies 1 punkto, 4, 5 ir 6 dalių, šio įstatymo priedėlio ii skirsnio, Lietuvos Respublikos 2000 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo 6 priedėlio, Lietuvos Respublikos 2000 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo pakeitimo įstatymo 9 straipsnio, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. lapkričio 29 d. nutarimo Nr. 499 „Dėl valstybinės valdžios, valstybės valdymo ir teisėsaugos organų vadovų bei kitų pareigūnų laikinos bandomosios darbo apmokėjimo tvarkos“, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. birželio 24 d. nutarimo Nr. 666 „Dėl Lietuvos Respublikos teismų teisėjų, prokuratūros sistemos ir Lietuvos Respublikos valstybės saugumo departamento pareigūnų bei kitų darbuotojų darbo apmokėjimo“, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. gruodžio 28 d. nutarimo Nr. 1494 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. birželio 30 d. nutarimo Nr. 689 „Dėl teisėtvarkos, teisėsaugos ir kontrolės institucijų vadovaujančiųjų pareigūnų ir valdininkų darbo apmokėjimo“ dalinio pakeitimo“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 2001, Nr. 62-2276.
28. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. sausio 25 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto 23 straipsnio, 38 straipsnio 2 dalies, 41 straipsnio 5 dalies, 152 straipsnio 5 dalies, 155 straipsnio 4 dalies, 156 straipsnio 5 dalies, 180 straipsnio, 208 straipsnio 4 bei 11 dalių ir 231 straipsnio 3 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 2001, Nr. 10-295.
29. 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.

30. 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 pilietybės įstatymo 16 straipsnio 1 daliai“//Valstybės žinios. 2003, Nr. 124-5643.
31. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 13 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymo 4 straipsnio (2003 m. balandžio 3 d. redakcija) 1 dalies 1, 2, 3 ir 5 punktų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat dėl pareiškėjo – Seimo narių grupės prašymo ištirti, ar Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. gruodžio 2 d. nutarimas Nr. IX-1868 „Dėl Seimo laikinosios tyrimo komisijos dėl galimų grėsmių Lietuvos nacionaliniam saugumui išvados“ neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymo 3 bei 8 straipsniams (2003 m. balandžio 3 d. redakcija)“//Valstybės žinios. 2004, Nr. 81-2903.
32. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimų įstatymo 11 straipsnio (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) ir 2 straipsnio 2 dalies (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 2004, Nr. 85-3094.
33. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. liepos 1 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija) 15 straipsnio 4 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 2004, Nr. 105-3894.
34. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 vasario 10 d. sprendimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. liepos 1 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos

- Seimo statuto (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija) 15 straipsnio 4 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ išaiškinimo“//Valstybės žinios. 2005, Nr. 21-664.
35. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. balandžio 4 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto 73 straipsnio 3 dalies (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“//Valstybės žinios. 2006, Nr. 38-1349.
36. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. lapkričio 21 d. sprendimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2006 m. balandžio 4 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto 73 straipsnio 3 dalies (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ motyvuojamosios dalies II skyriaus 6.3 punkto nuostatos išaiškinimo“//Valstybės žinios. 2006, Nr. 127-4849.

Specialioji literatūra:

37. Andriulis V., Maksimaitis M., Pakalniškis V. ir kt. Lietuvos teisės istorija. Vilnius: Justitia, 2002.
38. Bauža Č. Aukščiausioji Taryba užleidžia vietą Seimui//Lietuvos Seimas. Vilnius: Kultūra, 1996.
39. Birmontienė T., Jarašiūnas E., Kūris E. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002.
40. Bložė M. Politinių partijų susikūrimas ir jų veikla Nepriklausomoje Lietuvoje//Lietuvos politinės partijos ir partinė sistema. Straipsnių ir dokumentų rinkinys. Kaunas: 1997. 1 knyga.
41. Genzelis B. Lietuvos Respublikos Konstitucijos rengimo peripetijos//Mūsų konstitucionalizmo raida. Vilnius: Valstybės žinios, 2003.
42. Iš Lietuvos teisės ir valstybės istorijos: Straipsnių ir mokslinių darbų ištraukos / Sudarė J. Skirius ir G. Šapoka. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2001.
43. Jarašiūnas E. Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstitucija: nuo pagrindinio įstatymo iki aukščiausiosios teisės//Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2007.
44. Jarašiūnas E. Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003.
45. Krupavičius A. Lukošaitis A. (red.). Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida. Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2004.
46. Laučka J. B. Keletas žvilgsnių į Lietuvos 1922 metų Konstituciją: jos kilmė ir pagrindiniai principai//Aidai, 1985, Nr. 3.
47. Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba 1990 – 1992. Vilnius: Valstybinis leidybos centras, 1992.

48. Lietuvos Valstybės Konstitucijos: Lietuvos Respublikos konstitucijų ir konstitucinių įstatymų rinkinys / Sud. Valančius K. L. Vilnius: UAB „Ekonomikos mokymo centras“, 2001.
49. Lukošaitis A. Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2005.
50. Maksimaitis M. Lietuvos Valstybės konstitucijų istorija (XX a. pirmoji pusė). Vilnius: Justitia, 2005.
51. Maksimaitis M. Pirmosios moderniosios mūsų valstybės konstitucijos: keliai ir takeliai//Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2007.
52. Mesonis G. Valdžių padalijimas: teisinės valstybės charakteristika//Konstitucingumas ir pilietinė visuomenė. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.
53. Mesonis G. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika Vidurio ir rytų Europos kontekste. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.
54. Motulaitė V., Venskevičius S. Lietuvos Respublikos Seimas//Lietuvos Seimas. Vilnius: Kultūra, 1996.
55. Raulinaitis P. V. Parlamentarizmas. Istoriniai – teoretiniai parlamentinės tvarkos bruožai. Klaipėda: Lituania, 1925.
56. Romeris M. Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose. Kaunas, 1932.
57. Romeris M. Lietuvos konstitucinės teisės pakaitos. Vilnius: Mintis, 1990.
58. Schneider H. P. Verfassungsrechtliche Bedeutung und politische Praxis der parlamentarischen Opposition, in: Parlamentsrecht und Parlamentspraxis. H. P. Shneider, W. Zeh (Hrsg.). Berlin – New York, 1989.
59. Sinkevičius V. Lietuvos Respublikos Seimo, kaip Tautos atstovybės, konstitucinė koncepcija//Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2007.
60. Smetona A. Parlamentarizmas ir konstitucionalizmas//Tėvynės balsas. 1922, Nr. 51.
61. Šileikis E. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005.
62. Šileikis E. Politinių partijų institucionalizavimas. Partijų steigimas, registravimas, teisės, veiklos sustabdymas ir nutraukimas. Pirmas leidimas. Vilnius, 1997.
63. Šileikis E. Seimo nario teisinė padėtis. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003.
64. Varaška M. Butvilavičius D. Parlamento nario indėmnitetas: teoriniai ir praktiniai aspektai // Jurispurdencija. 2005, Nr. 64 (56).
65. Žilys J. Aukščiausiosios Tarybos–Atkuriamojo Seimo deputatų grupės ir frakcijos – teisinio statuso problemos//Konstitucingumas ir pilietinė visuomenė. Vilnius: Lietuvos teisės

universitetas, 2003.

66. Žilys J. Česlovas Juršėnas: parlamentaras demokratinėje visuomenėje//Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga: Liber Amicorum Česlovui Juršėnui / Atsak. red. Gediminas Mesonis. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2008.
67. Žilys J. Konstituciniai politinės sistemos pagrindai//Lietuvos politinė sistema: sandara ir raida. Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2004.
68. Žilys J. Laikinasis Pagrindinis Įstatymas Lietuvos Respublikos konstitucinėje sistemoje//Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2007.

Internetiniai šaltiniai:

69. Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos nuostatai//
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=341544; prisijungimo laikas: 2009-11-30.
70. Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinis Įstatymas//
http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg_03.html; prisijungimo laikas: 2009-11-30.
71. Vokietijos Bundestago Reglamentas//
http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/go_btg/go04.html; prisijungimo laikas: 2009-11-30.
72. <http://www.litlex.lt/scripts/sarasas2.dll?TPraktika=1&Id=32967&Vr=&Str=&Type=2>;
prisijungimo laikas: 2009-11-30.

Kiti šaltiniai:

73. Seimo stenogramos. Ketvirtasis seimas Pirmoji paprastoji sesija.1936.
74. Lietuvos Aukščiausiosios Tarybos (pirmojo šaukimo) pirmoji sesija. Stenogramos. Nr. 10. Vilnius, 1992.
75. Lietuvos Aukščiausiosios Tarybos (pirmojo šaukimo) pirmoji sesija. Stenogramos. Nr. 16. Vilnius, 1992.
76. Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba 1990 – 1992 / Sudarė G. Bulotas; parengė G. Ambrazienė ir kt. Vilnius: Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos leidykla, Valstybinis leidybos centras, 1992.

SANTRAUKA

Šiame magistro baigiamajame darbe, remiantis Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencija, nagrinėjama Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, Seimo statute ir kituose įstatymuose įtvirtinta Seimo įgaliojimų apimtis ir principai pačiam nusistatyti savo struktūrą ir darbo tvarką; atskleidžiama Seimo struktūros samprata pagal 1992 m. spalio 25 d. Lietuvos Respublikos Konstituciją; analizuojama konstitucinės formuluotės, kad Seimo statutas turi įstatymo galią, jos samprata ir turinys; nagrinėjamas Seimo politinių ir organizacinių struktūrinių vienetų teisinis statusas ir funkcionavimo teisiniai aspektai bei su tuo susijusios praktikoje kylančios teisinės problemos.

Pirmoje šio darbo dalyje yra aptariami svarbesni Lietuvos Respublikos 1918–1940 metų konstituciniai parlamento raidos ir organizavimo teisiniai aspektai. Kalbama apie Lietuvos Valstybės Tarybą (laikinąją Lietuvos parlamentinę instituciją), Steigiamojo Seimo bei pirmųjų Lietuvos Respublikos Seimų raidą ir organizacinės struktūros teisinius aspektus. Ne mažiau svarbus Lietuvos parlamentarizmo istorijoje yra ir 1990–1992 metų Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos-Atkuriamojo Seimo laikotarpis, todėl šiame darbe taip pat aptariami ir šios išskirtinės parlamentinės institucijos statuso ir struktūros organizavimo teisiniai aspektai.

Nagrinėjant dabartinę Seimo struktūrą, nemažai dėmesio skiriama ir istorinei Seimo struktūros patirčiai, analizuojama ne tik šiuo metu galiojanti Lietuvos Respublikos Konstitucija ir Seimo statutas, bet ir istorinės, jau negaliojančios konstitucijos ir Seimo statutai, kurių turinys neabejotinai turėjo įtakos ir dabartinės Seimo struktūros formavimuisi ir įsitvirtinimui, todėl laikytini Lietuvos valstybės parlamentinės demokratijos paveldu. Norint pagyvinti tyrimo tekstą, kartais jis bus pajvairinamas Seimo stenogramomis.

Antroje dalyje daugiausia dėmesio skiriama iki šiol nepakankamai teisininkų dėmesio sulaukusiems Seimo politinės ir organizacinės struktūros ir jos funkcionavimo teisiniams pagrindams. Specifinis darbo organizavimas atskleidžiamas, nagrinėjant atskirus Seimo struktūrinius vienetus: Seimo komitetų ir tyrimo (kontrolės komisijų) teisinio statuso išskirtinius bruožus, Seimo laikinųjų tyrimo komisijų veiklos teisinį reguliavimą, Seimo frakcijas, laikinasias grupes ir parlamentinę mažumą. Pabrėžiamas parlamento ir jo struktūrinių padalinių statusas ir funkcijų autonomiškumas. Taip pat bus nagrinėjamas ir kol kas beveik netyrinėtas ir nedidelio dėmesio teisinėje literatūroje sulaukęs Seimo kanceliarijos aparato organizavimas ir įgaliojimų pagrindiniai teisiniai aspektai. Taip atskleidžiamas Seimo struktūros sudėtingumas.

Raktiniai žodžiai: Konstitucija, Seimas, Seimo statutas, Seimo struktūra.

Political and Organizational Structure of the Seimas of the Republic of Lithuania in the Constitution of the 25th of October, 1992

Jevgenijus Gaščenko

Summary

In this master's thesis on the basis of the Jurisprudence of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania, there is considered the extent of Parliament's authority legitimated in the Constitution of the Republic of Lithuania, the Seimas' Statute and other laws and the code to set its own structure and procedure. Here is also discovered the concept of Seimas structure in accordance with the Constitution of the Republic of Lithuania of the 25th of October, 1992. Here are analyzed the constitutional formulation that the Seimas' Statute has a force of the law; as well as the concept and content; there is analyzed the legal status and functioning of the legal aspects and the related legal problems arising in practice.

At the first part of this work there are discussed the most important aspects of development and organizational law aspects in the Republic of Lithuania during the period of the year 1918–1940. This is the Council of the State of Lithuania (provisional Lithuanian parliamentary authority), the evolution of Constituent Assembly and the first Lithuanian Parliaments and the legal aspects of their organizational structure. In the history of Lithuanian parliamentary there is no less important the period of the year 1990–1992, the Supreme Council and the Reconstituent Seimas, so in this work there is also discussed the unique status of the parliamentary institution and the legal aspects of the organization of the structure.

Researching the current structure of the Seimas, it is also important to analyze the experience of the historical Seimas' structure. Here is analyzed not only the current Constitution of the Republic of Lithuania and the Seimas' Statute but also the historical inoperative constitutions and Seimas' statutes, the contents of which undoubtedly had an impact on the formation of the current Seimas' structure and strengthening. Therefore it is regarded as the heritage of parliamentary democracy of Lithuania. In order to revitalize the study text, there are some Seimas speech transcripts.

The second part of the work focuses on the legal bases of Seimas' political and organizational structure and its functioning that still haven't got enough lawyers' attention.

The specific organization of work reveals in a consideration of the individual structural units of Seimas: the exceptional features of the legal status of Seimas committees and study (control commission), of the legal regulation of Seimas interia study commissions, parliamentary

outfits, parliamentary groups and the parliamentary minority. Here are emphasized the status and functions of self-sufficiency of Parliament and its constituent bodies. Here will be also dealt with so far almost unexplored and having poor attention in the legal literature, the organization of Seimas Office's apparatus and the main legal aspects. In this way the complexity of Seimas structure and the importance for implementation of the constitutional functions of Parliament are discovered.

Key words: *Constitution, Seimas, Seimas' Statute, Seimas' Structure.*

Jevgenijus Gaščenko

2009 m. gruodžio 19 d.

Pasiūlymus ir pastabas rašyti

el. paštu: tornfinity@gmail.com