1.2. Konstituciniai reikalavimai įgaliojimų suteikimui Vyriausybei iš naujo, kai joje pasikeičia daugiau nei pusė ministrų

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos

Viešosios teisės institutas

Dr. Jolita Miliuvienė

El. paštas: jolita.miliuviene@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-20-02-02

Santrauka. Seimo statute reglamentuojant įgaliojimų suteikimo Vyriausybei iš naujo procedūrą, buvo nustatyta, jog Seimas, iš naujo suteikdamas įgaliojimus veikti Vyriausybei, kurioje pasikeitė daugiau nei pusė ministrų, svarsto Vyriausybės programą ir jai iš naujo pritaria tik tuo atveju, kai joje buvo padaryta pakeitimų. Tačiau Seimui, turinčiam iš naujo suteikti Vyriausybei įgaliojimus veikti, pagal Seimo statutą Vyriausybės programa svarstyti teikiama nebuvo tuo atveju, kai ši programa nekito. Konstitucinis Teismas 2020 m. rugpjūčio 28 d. nutarime tokį Seimo statute nustatytą teisinį reguliavimą, kai, Vyriausybėje pasikeitus daugiau nei pusei ministrų, Seimui neteikiama Vyriausybės programa ir įgaliojimai veikti iš naujo Vyriausybei nėra suteikiami Seimui priimant nutarimą pritarti Vyriausybės programai, pripažino prieštaraujančiu Konstitucijai. Remiantis minėtu Konstitucinio Teismo nutarimu, šiame straipsnyje siekiama išanalizuoti, kokie reikalavimai Vyriausybės įgaliojimų suteikimo iš naujo procedūrai kyla iš Konstitucijos ir kokios galėtų būti tokių reikalavimų nesilaikymo pasekmės. Seimo pasitikėjimas Vyriausybe ir šio pasitikėjimo teisinė išraiška – įgaliojimų veikti Vyriausybei suteikimas yra vienas svarbiausių parlamentinės respublikos ypatumų. Suteikdamas įgaliojimus Vyriausybei veikti, Seimas pritaria ne jos personalinei sudėčiai, o jos pasirinktai darbų programai. Tad Vyriausybėje pasikeitus daugiau nei pusei ministrų, Seimo atliekamas įgaliojimų Vyriausybei suteikimas iš naujo negali būti vertinamas kaip paprastas formalumas, iš esmės nepatikrinus net ir nepasikeitusios Vyriausybės programos aktualumo ir nepanaikinus abejonių dėl Vyriausybės gebėjimo vykdyti savo programą. Konstitucinės Seimo pareigos tinkamai suteikti Vyriausybei įgaliojimus veikti nevykdymas galėtų lemti valdžių padalijimo principo išbalansavimą, kai Vyriausybė, pasikeitus daugiau nei pusei jos ministrų, veikia neturėdama Seimo pasitikėjimo.

Reikšminiai žodžiai: Vyriausybė, Seimas, įgaliojimų Vyriausybei suteikimas iš naujo, personalinis sudėties pasikeitimas, protokolinis nutarimas, Seimo nutarimas, valdžių padalijimo principas, parlamentinė kontrolė.

Įvadas

Klasikinė valdžių padalijimo samprata suponuoja ne tik valstybės valdžių savarankiškumą ir atskirumą, bet ir jų tarpusavio priklausomybę bei darnius, stabdžių ir atsvarų sistema pagrįstus tarpusavio santykius. Tad pagal Konstituciją tik legitimai, t. y. Seimo pasitikėjimą turinti, Vyriausybė gali vykdyti Konstitucijoje įtvirtintus įgaliojimus.¹ Tokiu konstituciniu imperatyvu užtikrinama iš konstitucinio valdžių padalijimo principo kylanti pareiga valstybės valdžios institucijoms bendradarbiauti², o įgyvendinant vieną svarbiausių parlamentinės demokratijos ypatumų – vykdomo-

1 Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 5–99.

2 Konstitucinis Teismas ne kartą yra konstatavęs, kad Konstitucijoje įtvirtintą valstybės valdžių sąveikos modelį apibūdina ir valstybės valdžių (jų institucijų) tarpusavio kontrolė bei atsvara, neleidžianti vienai valstybės valdžiai dominuoti kitos (kitų) atžvilgiu, ir jų bendradarbiavimas (2006 m. gegužės 9 d., 2010 m. gegužės 13 d. nutarimai).

sios valdžios atskaitomybę parlamentui, garantuojamas sklandus stabdžių ir atsvarų mechanizmo veikimas. Seimas savo pasitikėjimą arba nepasitikėjimą Vyriausybe išreiškia jai suteikdamas (arba ne) įgaliojimus veikti.

Konstitucinį įgaliojimų suteikimo Vyriausybei institutą galima pagrįstai vadinti vienu iš daugiausia neaiškumų keliančių konstitucinėje teisėje. Tokią išvagę suponuoja ne tik tai, kad bene kiekvieną Vyriausybės įgaliojimų suteikimo, grąžinimo, suteikimo iš naujo aspektą yra tekę aiškinti Konstituciniam Teismui³, bet ir tai, kad tokie Konstitucinio Teismo pateikiami išaiškinimai paprastai paskatina tolesnes mokslininkų diskusijas⁴.

Konstitucinio Teismo 2020 m. rugpjūčio 28 d. nutarime⁵ buvo vertinama dar viena, iki tol neanalizuota situacija, kai veikianti Vyriausybė privalėjo iš naujo gauti įgaliojimus savo darbams tęsti dėl to, kad Vyriausybėje nuo jos sudarymo pasikeitė daugiau nei pusė ministrų. Tai daryti Vyriausybę įpareigoja Konstitucijos 101 straipsnio 2 dalis, kurioje nustatyta, kad kai pasikeičia daugiau kaip pusė ministrų, Vyriausybė turi iš naujo gauti Seimo įgaliojimus.

Dar prieš Konstituciniam Teismui priimant šį nutarimą, žiniasklaidoje netrūko teisininkų komentarų, kokių teisinių veiksmų turėjo imtis Seimas, 2019 m. vasarą sprenddamas dėl įgaliojimų veikti Vyriausybei suteikimo iš naujo, joje pasikeitus žemės ūkio, vidaus reikalų ir susisiekimo ministrams.⁶ Atsižvelgiant į tai, šio straipsnio tikslas – išanalizuoti naujus oficialiosios konstitucinės doktrinos aspektus, atskleidžiančius reikalavimus, kurių privalo laikytis Seimas, suteikdamas pasikeitusiai Vyriausybei įgaliojimus veikti. Straipsnyje taip pat aptariamos galimos šių reikalavimų nesilaikymo pasekmės valstybės valdžios institucijų veiklai, taip pat vertinama, kokią reikšmę galėtų turėti minėtame Konstitucinio Teismo nutarime suformuluoti imperatyvai, taikytini teisėkūros procesui Seime, aiškinamasi, kokios formos teisės aktu Seimas turėtų priimti sprendimą suteikti įgaliojimus veikti Vyriausybei, kai joje pasikeičia daugiau nei pusė ministrų.

Straipsnyje išsikeltam tikslui pasiekti naudojami dokumentų analizės, loginis, apibendrinimų, lyginamasis metodai. Taikant dokumentų analizės metodą ir siekiant atskleisti konstitucinius Vyriausybės įgaliojimų suteikimo iš naujo instituto elementus, analizuotos oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatos, suformuotos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d., 1999 m. balandžio 20 d., 2006 m. gegužės 9 d., 2020 m. rugpjūčio 28 d. nutarimuose. Taip pat analizuotos konstitucinės teisės mokslininkų publikacijos oficialios konstitucinės doktrinos reikalavimų klausimais. Išanalizavus konstitucinės Vyriausybės įgaliojimų suteikimo iš naujo doktrinos raidą, loginio ir apibendrinimų metodų pagalba daromos atitinkamos išvados.

1.2.1. Konstitucinis įgaliojimų suteikimo Vyriausybei institutas

Pagal Konstitucijos 92 straipsnio 5 dalį Vyriausybė įgaliojimus veikti gauna Seimui pritarus jos programai – parlamento rinkimus laimėjusių politinių jėgų pasirinktoms valstybės valdymo

3 Pvz., Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas, *supra* note 1; 1998 m. gruodžio 17 d. sprendimas. *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 112-3114; 1999 m. balandžio 20 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 36-1094, atitaisymas – 1999-04-30, Nr. 38; 1999 m. lapkričio 23 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 101-2916.

4 Egidijus Kūris, „Politinių klausimų jurisprudencija ir Konstitucinio teismo *obiter dicta*: Lietuvos Respublikos Prezidento institucija pagal Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimą“, *Politologija*, 1, 11 (1998); Vytautas Sinkevičius, „Vyriausybės įgaliojimų grąžinimo išrinkus Respublikos Prezidentą konstitucinė doktrina: kai kurie argumentavimo aspektai“, *Jurisprudencija*, 4, 118 (2009): 63–84.

5 Konstitucinio Teismo 2020 m. rugpjūčio 28 d. nutarimas. *TAR*, 2020-12-23, Nr. 28234.

6 Žr., pvz., Egidijus Šileikis, „Vyriausybės legitimacija pasikeitus daugiau kaip pusei ministrų: konstituciniai ir politologiniai aspektai“, *Teise.Pro*, 2019.08.22, <http://www.teise.pro/index.php/2019/08/22/e-sileikis-vyriausybes-legitimacija-pasikeitus-daugiau-kaip-pusei-ministru-konstituciniai-ir-politologiniai-aspektai/>; Vytautas Sinkevičius, „Seimo statuto brūzgynai, arba Kaip Vyriausybė gali iš naujo gauti įgaliojimus“, *15min.lt*, 2019.07.15., [19](https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/komentarai/vytautas-sinkevicius-seimo-statuto-bruzgynai-arba-kaip-vyriausybe-gali-is-naujo-gauti-igaliojimus-500-1172820, ir kt.</p>
</div>
<div data-bbox=)

pagrindinėms kryptims, tam tikro laikotarpio valstybės veiklos gairėms, kurias Prezidento patvirtinta Vyriausybė įsipareigoja įgyvendinti. Tik Seimui pritarus pasirinktoms pagrindinėms politikos vykdymo kryptims, Vyriausybė gali efektyviai veikti kaip valstybės funkcionavimą užtikrinanti vykdomosios valdžios institucija. Vyriausybės programa, kuriai Seimas pritaria, yra privaloma atitinkamai Vyriausybei visą jos įgaliojimų laiką.

Konstitucinis Teismas yra išaiškinęs, kad teisinė įgaliojimų Vyriausybei veikti suteikimo forma – balsavimas Seime pritariant Vyriausybės programai.⁷ Nei teisės akto forma, nei tokio balsavimo tvarka Konstitucijoje nėra įtvirtinta, tai reguliuojama Seimo statute.

Analizuojant įgaliojimų veikti suteikimo Vyriausybei ir šių įgaliojimų gavimo problematiką, pabrėžtina, kad konstitucinė Seimo pareiga pritarti arba nepritarti Vyriausybės programai balsuojant Seime nėra savitikslių, tai ne vien tik Konstitucijoje numatytas formalumas, kurio reikia, kad naujoji Vyriausybė galėtų veikti. Konstitucinis Teismas savo doktrinoje yra pažymėjęs, kad Seimas, išreikšdamas pasitikėjimą Vyriausybės programa, įsipareigoja prižiūrėti, kaip Vyriausybė veiks įgyvendindama programą.⁸ Tad tai ypač svarbus konstitucinis įsipareigojimas, esantis valdžių padalijimo principo ir stabdžių bei atsvarų mechanizmo veikimo užtikrinimo dalimi: Seimas, balsuodamas dėl pritarimo Vyriausybės programai, kartu prisiima pareigą kontroliuoti ir sekti tos programos įgyvendinimą.

Nors Konstitucijos 101 straipsnio 2 dalis, kurioje nustatyta, kad, kai pasikeičia daugiau kaip pusė ministrų, Vyriausybė turi iš naujo gauti Seimo įgaliojimus, ir minėta Konstitucijos 92 straipsnio 5 dalis, pagal kurią Vyriausybė įgaliojimus veikti gauna Seimui pritarus jos programai, akivaizdžiai susijusios – abiejose nuostatose kalbama apie įgaliojimų Vyriausybei veikti gavimą, pagrįstai gali būti (ir buvo) keliami klausimai, ar šios dvi situacijos, t. y. situacija, kai nauja tik sudaryta Vyriausybė gauna įgaliojimus veikti, ir situacija, kai Vyriausybė iš naujo gauna įgaliojimus veikti, joje pasikeitus daugiau nei pusei ministrų, yra tapačios ir ar Vyriausybė įgaliojimus veikti abiejose situacijose turi gauti tuo pačiu būdu – Seimui pritariant Vyriausybės programai, be to, ar Seimui pritariant Vyriausybės programai abiem atvejais turi būti laikomasi tos pačios procedūros. Šių situacijų panašumą ypač liudija tai, kad, Seimui nepritarus daugiau nei pusei sudėties pasikeitusios Vyriausybės programai, ši pagal Konstitucijos 101 straipsnio 2 dalį privalėtų atsistatydinti *in corpore*. Taigi, Seimo pritarimo arba nepritario pasikeitusios Vyriausybės programai pasekmės yra pačios griežčiausios, t. y. tokios, kaip ir tuomet, kai Seimas du kartus iš eilės nepritaria naujai sudarytos Vyriausybės programai, – Seimo pasitikėjimo negavusi Vyriausybė privalo atsistatydinti.

Nepaisant šių dviejų situacijų akivaizdaus panašumo, procedūra, kurios laikydamasis Seimas pritaria naujai sudarytos Vyriausybės programai, t. y. suteikia įgaliojimus veikti, ir procedūra, pagal kurią Seimas Vyriausybei įgaliojimus veikti suteikia iš naujo dėl to, kad joje pasikeitė daugiau nei pusė ministrų, Seimo statute buvo reguliuojama nevienodai. Jame buvo numatyta, kad, Vyriausybėje pasikeitus daugiau nei pusei ministrų, Seimas, iš naujo suteikdamas įgaliojimus Vyriausybei veikti, svarsto ir vertina Vyriausybės programą taip, kaip jis tai daro, suteikdamas įgaliojimus veikti naujai Vyriausybei, ir nutarimą dėl pritarimo Vyriausybės programai priima tik tuo atveju, jei Vyriausybės programoje yra pasikeitimų.⁹ Tačiau jei, Vyriausybėje pasikeitus daugiau nei pusei ministrų, Vyriausybės programos nuostatos nebuvo koreguojamos, Seimui Vyriausybės programa nebuvo teikiama. Tokiu atveju tam, kad Vyriausybė iš naujo gautų įgaliojimus veikti, Ministras Pirmininkas ne vėliau kaip per 7 dienas nuo paskutinio Vyriausybės sudėties pasikeitimo Seime turėjo pristatyti naujai paskirtą ministrą ar ministrus, pristačius ministrą (ministrus) Seime turėjo būti rengiama diskusija, po kurios Seimas iš karto galėjo balsuoti dėl įgaliojimų Vyriausybei su-

7 Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas, *supra note 1*.

8 *Ibid.*

9 Lietuvos Respublikos Seimo statuto 198 straipsnio 4 dalis (1998 m. gruodžio 22 d. redakcija). *Valstybės žinios*, 1994-02-25, Nr. 15-249.

teikimo.¹⁰ Taigi, pagal Seimo statuto nuostatas Seimas, iš naujo suteikdamas Vyriausybei įgaliojimus veikti, galėjo iš viso nesvarstyti ir nevertinti nepasikeitusios Vyriausybės programos. Vadinausi, Vyriausybėje pasikeitus daugiau nei pusei ministrų, tačiau nepasikeitus Vyriausybės programai, Seimas pagal Seimo statute nustatytą teisinį reguliavimą iš naujo įgaliojimus veikti Vyriausybei suteikti galėjo kitu būdu nei Konstitucijos 92 straipsnio 5 dalyje numatytasis įgaliojimų veikti gavimo būdas – pasibaigus diskusijai po ministro pristatymo Seimo posėdyje, balsuoti ne dėl pritarimo Vyriausybės programai, o dėl įgaliojimų Vyriausybei suteikimo. Tiesą sakant, pagal Seimo statutą galimybė svarstyti nepasikeitusią Vyriausybės programą ir jai pritarti, t. y. Vyriausybei iš naujo įgaliojimus suteikti Konstitucijoje numatyto būdu, apskritai nebuvo numatyta, o tai reiškia, kad Seimas analizuojamu atveju (kai Vyriausybėje pasikeičia daugiau nei pusė ministrų, tačiau nesi-keičia Vyriausybės programa) net ir neturėjo galimybės Vyriausybei įgaliojimų suteikti iš naujo Konstitucijoje numatyto būdu.

Diskusijų dėl to, kad tokia situacija galimai prieštarauja Konstitucijai, kilo, kai Vyriausybėje pasikeitus daugiau nei pusei ministrų, tačiau nekeitus Vyriausybės programos, *inter alia* dėl to, kad politinė valdančioji dauguma liko nepakitusi ir todėl valstybės veiklos gairės liko tos pačios, Seimas pasikeitusios sudėties Vyriausybei įgaliojimus veikti suteikė Seimo 2019 m. rugpjūčio 20 d. protokoliniu nutarimu „Dėl įgaliojimų Lietuvos Respublikos Vyriausybei suteikimo iš naujo“¹¹, o ne Seimo nutarimu, kuriuo pritariama Vyriausybės programai, kaip įprastai buvo daroma suteikiant Vyriausybei įgaliojimus veikti. Taigi, ne Seimo nutarimo dėl pritarimo Vyriausybės programai, o protokolinio nutarimo, kuris gali būti vertinamas kaip žemesnės teisinės galios ir reikšmės aktas nei Seimo nutarimas, pagrindu, nepritarus Vyriausybės programai, pasikeitusios sudėties Vyriausybė gavo įgaliojimus veikti pagal Vyriausybės programą, kuriai Seimas pritarė 2016 m. gruodžio 13 d. nutarimu. Tokiu būdu netgi buvo galima išvengti balsavimo procedūros Seime, tokį protokolinį nutarimą priėmus bendru sutarimu, garsiai nė vienam Seimo nariui neišreiškus prieštaravimo. Toks Seimo pasirinkimas abejonių iš karto sukėlė jau vien dėl to, kad Vyriausybės sudėties pokyčiai buvo susiję su Vyriausybės sudarančios koalicijos sudėties pasikeitimu, o tai, beje, turi *expressis verbis* atsispindėti Vyriausybės programoje, tačiau ir tai nebuvo pakankamas pagrindas Seimui Vyriausybės programą svarstyti iš naujo.

1.2.2. Esminių Vyriausybės sudėties pokyčių įtaka Vyriausybės programai: nauji oficialiosios konstitucinės doktrinos aspektai

Konstitucinis Teismas, aiškindamas Konstitucijos nuostatas dėl įgaliojimų Vyriausybei suteikimo, kai joje pasikeičia daugiau kaip pusė ministrų, jau anksčiau buvo konstatavęs, jog tokiu atveju Seimas turi konstitucinį pagrindą, o drauge ir pareigą patikrinti, ar tebevykdoma Vyriausybės programa, kuriai Seimas anksčiau buvo pritaręs.¹² Taigi, pagal Konstituciją Seimas, iš naujo suteikdamas Vyriausybei įgaliojimus veikti, tikrina ne jos personalinę sudėtį ir tai, ar konkretūs pakeisti ministrai gali eiti jiems pasiūlytas pareigas (jei Seimas ir atlieka šias funkcijas, tai ne įgaliojimų veikti Vyriausybei suteikimo kontekste), o tai, ar pasikeitusios sudėties Vyriausybė galės ir toliau vykdyti savo susidarytą programą. Kitaip tariant, Vyriausybės personalinės sudėties kokybiniai pokyčiai svarbūs tik tiek, kiek tai leidžia konstatuoti būtinybę Vyriausybei pasitikrinti Seimo pasitikėjimą ir įgaliojimus veikti gauti iš naujo. Pavienių ministrų pasikeitimas, t. y. neesminis Vyriausybės sudėties pasikeitimas, kol nepasikeičia daugiau kaip pusė ministrų, pagal Konstituciją nėra pagrindas abejoti Vyriausybės gebėjimu vykdyti savo programą, tad ir pasitikėjimo

¹⁰ *Ibid.*, 198 straipsnio 5 dalis.

¹¹ Lietuvos Respublikos Seimo 2019 m. rugpjūčio 20 d. protokolinis nutarimas „Dėl įgaliojimų Lietuvos Respublikos Vyriausybei suteikimo iš naujo“. TAR, 2019-08-21, Nr. 2019-13328.

¹² Konstitucinio Teismo 1999 m. balandžio 20 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 36-1094; atitaisymas Nr. 38.

pasitikrinimo klausimas tuomet nekyla. Tačiau Vyriausybės sudėtyje įvykus esminiems pokyčiams, Seimas pagal Konstituciją privalo tikrinti, ar iš esmės pasikeitusios sudėties Vyriausybė gali vykdyti programą, kuriai Seimas buvo pritaręs. Taigi, situacijos, kai Vyriausybė privalo įgaliojimus veikti Seime gauti iš naujo, atsiradimą lemia įvykęs juridinis faktas – Respublikos Prezidento dekreto dėl naujo ministro paskyrimo įsigaliojimas, kai šis ministras yra tas ministras, dėl kurio Vyriausybėje būna pasikeitę daugiau nei pusė jos narių.

Konstitucinio Teismo 1999 m. balandžio 20 d. nutarime suformuotoje oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatoje, kad, Vyriausybėje atsiradus daugiau kaip pusei naujų ministrų, Seimas turi konstitucinį pagrindą patikrinti, ar tebevykdoma Vyriausybės programa, kuriai Seimas anksčiau buvo pritaręs, konstitucinė Seimo pareiga, ar tebevykdoma Vyriausybės programa, nesiejamu su tuo, ar Vyriausybės programoje buvo padaryti kokie nors pakeitimai, ar ne. Joje įtvirtinta konstitucinė Seimo pareiga įsitikinti, kad ir naujos sudėties Vyriausybė sugebės vykdyti išsikeltus tikslus ir laikytis valstybės valdymo politikos kryptį. Ši pareiga sietina su parlamentinės respublikos valdymo formai būdinga parlamentinės kontrolės funkcija ir Seimo įpareigojimu prižiūrėti Vyriausybės veiklą bei Vyriausybės atsakingumo Seimui principu.

Tokia logika Konstitucinis Teismas vadovavosi ir 2020 m. rugpjūčio 28 d. nutarime konstatavęs, kad Seimas negalėjo naujos sudėties Vyriausybei įgaliojimų veikti suteikti iš naujo, neapsvarsčius ir nepritaręs jos programai.

Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad iš konstitucinių valdžių padalijimo, atsakingo valdymo, teisinės valstybės principų kylantis reikalavimas Seimui tinkamai įgyvendinti konstitucinius Vyriausybės priežiūros įgaliojimus išreiškiant (arba ne) pasitikėjimą Vyriausybe, joje pasikeitus daugiau kaip pusei ministrų, realizuojamas ne Seimui pritariant personalinei Vyriausybės sudėčiai, nes ministrų paskyrimas yra Ministro Pirmininko ir Respublikos Prezidento prerogatyva, o pritardamas jos programai, ir ne bet kaip, o tik tinkamai ją apsvarsčius politinio pliuralizmo sąlygomis ir įsitikinus, kad Seimo dauguma teberemia Vyriausybės programines nuostatas. Pagal Konstituciją Seimo pritarimas Vyriausybės programai yra vienintelis įgaliojimų veikti Vyriausybei suteikimo būdas, nepriklausomai nuo to, ar įgaliojimai veikti Vyriausybei suteikiami pirmą kartą, ar tada, kai joje pasikeitė daugiau nei pusė ministrų, ir neatsižvelgiant į tai, ar Vyriausybės programoje buvo padaryta pakeitimų, ar ne.

Iš esmės pasikeitusios sudėties Vyriausybės įgaliojimų gavimo iš naujo procedūra skiriasi nuo kitų dviejų Konstitucijoje numatytų atvejų, kai Vyriausybė turi gauti įgaliojimus veikti. Vyriausybėje pasikeitus daugiau nei pusei ministrų, ji neprivalo grąžinti įgaliojimų Respublikos Prezidentui, norėdama pasitikrinti jo pasitikėjimą, kaip privalėtų tą daryti, jei pasikeistų Respublikos Prezidentas. Taigi dualistinės vykdomosios valdžios institucijų tarpusavio pasitikėjimas tikrinamas tik tuomet, kai keičiasi Respublikos Prezidentas, tačiau ne tuomet, kai iš esmės keičiasi Vyriausybė. Manytina, kad taip yra dėl to, kad Respublikos Prezidentas dalyvauja formuojant iš esmės pasikeitusią Vyriausybę, taigi, yra patvirtinęs kiekvieną iš pasikeitusių ministrų kandidatūrų. Tačiau vienintelė Seimo galimybė dalyvauti Vyriausybės suformavimo iš naujo procese ir parodyti savo pasitikėjimą ja yra įgaliojimų suteikimo iš naujo procedūra, pritariant Vyriausybės programai. Tik šiuo atveju Vyriausybė, norėdama pasitikrinti Seimo pasitikėjimą, neprivalo grąžinti turimų įgaliojimų, kaip tai būtų po Seimo rinkimų nes tokiu atveju privalėtų atsistatydinti, tačiau vis tiek turi iš naujo gauti įgaliojimus veikti kaip Seimo pasitikėjimo ja ir jos gebėjimais vykdyti programą išraišką.

Kaip pažymėta Konstitucinio Teismo nutarime, „įgaliojimų suteikimas Vyriausybei iš naujo, kai pasikeičia daugiau kaip pusė ministrų, suteikia galimybę įvertinti Vyriausybės programos vykdymą ir prireikus padaryti būtinus jos pakeitimus, atsižvelgiant į įvykdytas programines nuostatas, valstybės ir visuomenės gyvenimo raidą“¹³, taip pat ir į tai, kad, Vyriausybėje pasikeitus daugiau kaip pusei ministrų, gali pasikeisti Vyriausybę sudarančių politinių jėgų sudėtis, ir tai turi būti atspindėta Vyriausybės programoje. Taigi, nesvarstydamas Vyriausybės programos iš naujo, Seimas

13 Konstitucinio Teismo 2020 m. rugpjūčio 28 d. nutarimas, *supra note* 5, 14.2.2.2 punkto antra pastraipa.

praranda galimybę išsamiai apsvarstyti galiojančios Vyriausybės programos nuostatas aktualiaame kontekste, įvertinti, kas jau buvo padaryta ir kuriose srityse jos įdirbio reikia daugiau, išsakyti savo nuomonę dėl tam tikrų Vyriausybės programos nuostatų keitimo, jei yra toks poreikis, ir galiausiai pritarti Vyriausybės programai tokiai, kokia leis Vyriausybei tinkamai vykdyti Konstitucijos priskirtus įgaliojimus, taip užtikrindamas veiksmingą parlamentinę kontrolę. Šiame kontekste tenka pažymėti, kad Seimo sprendimas iš naujo suteikti Vyriausybei įgaliojimus veikti pagal senąją programą negali būti vertintinas kaip neva Seimo netiesioginis pritarimas iš naujo nepasikeitusiai Vyriausybės programai, taip siekiant įtikinti oponentus, kad buvo laikytasi Konstitucijoje įtvirtinto įgaliojimų Vyriausybei suteikimo būdo, nesurengus pakartotinio svarstymo ir pritarimo procedūros.

Manytina, kad šiame Konstitucinio Teismo nutarime suformuotas Konstitucijos nuostatų, susijusių su įgaliojimų Vyriausybei veikti suteikimu iš naujo, aiškinimas užkirto kelią situacijoms, kai ateityje gali būti abejojama Vyriausybės legitimumu ir jos priimamų sprendimų teisėtumu, atsirasti. Toks teisinis aiškumas ypač svarbus, kai kalbama apie vienos valstybės valdžių – vykdomosios valdžios institucijos, tvarkančios krašto reikalus ir vykdančios kitas jai priskirtas funkcijas, veikimą. Nuo to priklauso, ar bus tinkamai įgyvendintas demokratinės teisinės valstybės pagrindą sudarantis konstitucinis valdžių padalijimo principas, taip pat ar bus užtikrintas žmonių pasitikėjimas valstybės institucijomis, pačia valstybe. Tad šiuo nutarimu Konstitucinis Teismas sudėjo esminius dviejų valstybės valdžių – įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios – tarpusavio santykių akcentus, pabrėždamas, kad viena kitos atžvilgiu įgyvendindamos joms priskirtus įgaliojimus, valstybės valdžios institucijos negali veikti vien formaliai, nesigilindamos į atliekamas funkcijas paskirtį, esmę ir tikslus.

1.2.3. Seimo pareiga įgaliojimus Vyriausybei suteikti tinkamos formos teisės aktu

Tai, kad Seimas įgaliojimus veikti pasikeitusiai Vyriausybei suteikė nepasvarstęs jos programos ir neįvertinęs jos gebėjimo vykdyti šią programą, nebuvo vienintelis 2019 m. Seime vykusio proceso trūkumas. Konstitucinis Teismas analizuojamame nutarime konstatavo ir tai, kad Seimas įgaliojimų veikti Vyriausybei negalėjo suteikti protokoliniu nutarimu, ypač kai Seimo statute nustatyta, kad protokolinis nutarimas gali būti priimamas ne tik už jį nubalsavus daugiau nei pusę Seimo posėdyje dalyvaujančių Seimo narių, bet ir bendru sutarimu, nė vienam Seimo nariui neišreiškus prieštaravimo. Tokiu būdu nesilaikoma Konstitucijoje nustatytos teisės aktų priėmimo procedūros, o kaip tik reikalavimo sprendimus priimti balsų dauguma, ir taip sudaromos prielaidos abejoti tuo, ar įgaliojimai Vyriausybei veikti buvo suteikti teisėtai ir ar nekils tokiu būdu įgalios veikti Vyriausybės legitimumo klausimas.

Konstitucinis Teismas išskleidė šias abejones, pažymėdamas, kad net jei atitinkamose Konstitucijos nuostatose eksplicitiškai nėra nurodyta, kokios formos teisės aktus privalo priimti Seimas, Seimo kompetencijai priskirti valstybės valdymo klausimai, kuriems spręsti nebūtinai įstatymu nustatytas teisinis reguliavimas, turi būti sprendžiami Seimo nutarimais, kuriuose atsispindi Seimo narių daugumos politinė valia. Pagal Konstituciją Seimo protokolinais, t. y. įrašomais į Seimo posėdžio protokolą, nutarimais negali būti sprendžiami jokie pagal Konstituciją ir įstatymus Seimui priskirti valstybės valdymo klausimai, kuriems reguliuoti nereikia priimti įstatymų ir kuriuos sprendžiant atsiranda teisiniai padariniai kitiems asmenims.

Seimo nutarimams priimti taikytina Konstitucijos 69 straipsnio 2 dalis (net jei joje minimi tik įstatymai), todėl tokiems nutarimams priimti būtina Seimo narių, dalyvaujančių posėdyje, balsų dauguma (jeigu Konstitucijoje eksplicitiškai nėra nurodyta kita atitinkamam Seimo sprendimui priimti būtina dauguma). Taigi, suteikdamas Vyriausybei įgaliojimus iš naujo, kai pasikeičia daugiau kaip pusė ministrų, Seimas posėdyje dalyvaujančių Seimo narių balsų dauguma turėjo priimti būtent Seimo nutarimą pritarti Vyriausybės programai.

Išanalizavus Konstitucinio Teismo nutarimo nuostatas, galima konstatuoti, kad tokiu Konstitucijos išaiškinimu, kai visiems valstybės valdymo klausimams reguliuoti tais atvejais, kai neturi būti priimamas įstatymas, turi būti priimamas Seimo nutarimas, apribota Seimo diskrecija priimti protokolinius nutarimus, kurie tam tikrais atvejais gali būti priimami paprasčiau – nerengiant balsavimo. Taigi, nuo šiol Seimas negali piktnaudžiauti šia teisinio reguliavimo priemone svarbiems klausimams, kuriais galbūt būtų norima išvengti išsamesnių diskusijų Seimo posėdyje, priimti. Tokiu būdu šiuo Konstitucinio Teismo nutarimu prisidedama ir prie teisėkūros proceso tobulinimo, siekiant išvengti netinkamos formos teisės aktų priėmimo.

Galiausiai paminėtina, kad Konstitucinis Teismas, nusprendęs, jog Konstitucijai prieštarauja ne tik Seimo statuto nuostatos, kuriomis įtvirtinta įgaliojimų suteikimo Vyriausybei iš naujo procedūra, bet ir Seimo protokolinis nutarimas, kuriuo Vyriausybei suteikti įgaliojimai veikti toliau, nusprendė atidėti savo nutarimo oficialų paskelbimą vėlesniam laikui. Tokį Konstitucinio Teismo sprendimą neišvengiamai lėmė iš Konstitucijos 107 straipsnio kylantis draudimas taikyti Konstitucijai prieštaraujančius teisės aktus nuo tos dienos, kai oficialiai paskelbiamas tai konstatuojantis Konstitucinio Teismo nutarimas. Taigi, jei Konstitucinio Teismo 2020 m. rugpjūčio 28 d. nutarimas dėl įgaliojimų Vyriausybei suteikimo iš naujo būtų buvęs oficialiai paskelbtas iškart po jo viešo paskelbimo Konstitucinio Teismo posėdyje, Seimo 2019 m. rugpjūčio 20 d. protokolinis nutarimas, kuriuo Vyriausybei suteikti įgaliojimai veikti, būtų iškart netekęs galios ir pašalintas iš teisės aktų sistemos. Tai reiškia, kad nuo tos dienos Vyriausybė netektų įgaliojimų veikti. Taigi, būtų galėjusi susidaryti tokia situacija, kai Lietuvos Respublikoje nebūtų nei pagal Konstituciją įgaliojimus veikti turinčios Vyriausybės, nei Vyriausybės, kuriai pagal Konstituciją būtų pavesta eiti pareigas bent laikinai. Nesant vienos iš veiksmingai veikiančių valstybės valdžios institucijų, būtų iš esmės sutrikdytas valstybės valdymas ir galėtų atsirasti visuomenei ir valstybei, žmonių teisėms ir laisvėms nepalankių padarinių. Tokia situacija pagal Konstituciją, be abejo, negalima. Todėl Konstitucinis Teismas, įvertinęs tai, jog Vyriausybės įgaliojimams iš naujo gauti turėtų būti suteiktas tam tikras laikas, nusprendė atidėti oficialų savo nutarimo paskelbimą beveik keturiems mėnesiams – iki 2020 m. gruodžio 23 d. Tai reiškia, kad iki to laiko galioja Konstitucijai prieštaraujančiu pripažinti teisės aktai. Kartu Konstitucinis Teismas, remdamasis konstitucine teisės aktų teisėtumo prezumpcija, pabrėžė, jog tai, kad Seimo protokolinis nutarimas pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijai, savaime nesuteikia pagrindo ginčyti šiuo protokoliniu nutarimu įgaliojimus iš naujo gavusios Vyriausybės priimtų teisės aktų atitiktis Konstitucijai.

Nors Konstitucinio Teismo nutarime tiesiogiai apie tai neužsiminta, akivaizdu, kad po to, kai 2020 m. spalį Lietuvoje įvyko Seimo rinkimai, iki Konstitucinio Teismo nutarimo oficialaus paskelbimo bus suformuota nauja Vyriausybė, kuri privalės gauti naujo Seimo įgaliojimus veikti Konstitucijoje nustatyta tvarka. Taigi, tos Vyriausybės, dėl kurios įgaliojimų gavimo spręsta Konstitucinio Teismo 2020 m. rugpjūčio 28 d. nutarime, programos Seimui svarstyti ir jai pritarti jau neteks. Tačiau, be abejo, naujajam Seimui teks spręsti Seimo statuto nuostatų suderinimo su Konstitucija klausimą. Manytina, kad pasinaudojęs oficialaus Konstitucinio Teismo nutarimo paskelbimo atidėjimo instituto suteikiama galimybe į ateitį nukelti nutarimo teisinius padarinius (*pro futuro* efektas), Konstitucinis Teismas kaip įmanydamas labiau siekė išvengti nepageidaujamų padarinių, galimo teisinio nestabilumo ir šios tokios politinės įtampos valstybėje, kuri atsiranda kiekvieną kartą, kai tenka nagrinėti konstitucinės justicijos bylą, susijusią su valstybės valdžios institucijų tarpusavio santykiais, grindžiamais konstitucinio valstybės valdžių padalijimo principo elementais.

Išvados ir pasiūlymai

1. Nors Konstitucijoje numatyti Vyriausybės įgaliojimų gavimo, sudarius naują Vyriausybę, ir Vyriausybės įgaliojimų gavimo iš naujo, Vyriausybėje pasikeitus daugiau nei pusei ministrų, atvejai nėra tapatūs, pažymėtina, jog pagal Konstituciją įgaliojimai vykdyti Konstitucijoje numa-

tytas funkcijas Vyriausybei gali būti suteikiami vieninteliu būdu – Seimui pritarus Vyriausybės programai, nepriklausomai nuo to, ar joje nuo Vyriausybės kadencijos pradžios buvo padaryta pakeitimų. Vyriausybėje pasikeitus daugiau nei pusei ministrų, Konstitucijos 101 straipsnio 2 dalies nuostatos privalo būti aiškinamos tik kartu su Konstitucijos 92 straipsnio 5 dalies nuostatomis, tad joks kitas įgaliojimų Vyriausybei suteikimo būdas pagal Konstituciją nėra įmanomas, taigi, konstituciškai neleistina Vyriausybei suteikti įgaliojimus veikti Seimo nutarimu dėl įgaliojimų Vyriausybei suteikimo.

2. Seimas savo pasitikėjimą Vyriausybe, kurioje pasikeitė daugiau nei pusė ministrų, turi išreikšti ne formaliai, bet kokio turinio ir bet kokios formos teisės aktu, o deramai apsvaistęs jam pateiktą Vyriausybės programą ir, be kita ko, įvertinęs, ar naujos sudėties Vyriausybė yra pajėgi siekti užsibrėžtų valstybės valdymo kryptų įgyvendinimo. Tik taip gali būti tinkamai užtikrintas konstitucinis valstybės valdžių padalijimo principo suponuojamas stabdžių ir atsvarų mechanizmo veikimas, kai Seimas kontroliuoja ir prižiūri Vyriausybės veiklą. Kaip tik toks Vyriausybės įgaliojimų gavimo iš naujo aiškinimas leidžia išvengti abejonių valstybės politiką vykdančios Vyriausybės legitimumu ir nesuteikia pagrindo abejoti jos priimamų sprendimų teisėtumu.
3. Vadovaudamasis Konstitucinio Teismo 2020 m. rugpjūčio 28 d. nutarime suformuota Vyriausybės įgaliojimų iš naujo gavimo konstitucine doktrina, Seimas privalo pakeisti Seimo statutą ir jame nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuriuo būtų sudarytos prielaidos Seimui tinkamai įgyvendinti parlamentinės respublikos valdymo formai būdingą vykdomosios valdžios institucijos priežiūrą ir kontrolę Vyriausybėje pasikeitus daugiau nei pusei ministrų. Tai reiškia, kad Seimo statute turėtų būti įtvirtinta Ministro Pirmininko pareiga, pristačius Seimo posėdyje naująjį ministrą ar ministrus, visais atvejais, be jokių išlygų pateikti Seimo pritarimui Vyriausybės programą, kurią Seimas svarstytų ir jai pritartų Seimo statute nustatyta tvarka. Pagal Konstituciją Seimo statute turi būti įtvirtintas toks teisinis reguliavimas, kad visais atvejais, kai Vyriausybėje pasikeičia daugiau nei pusė jos ministrų, įgaliojimai Vyriausybei iš naujo būtų suteikiami Seimui priimant nutarimą pritarti Vyriausybės programai.
4. Šiuo Konstitucinio Teismo nutarimu patikslinamos Seimo diskrecijos tam tikrus klausimus spręsti protokolinais nutarimais (įrašomais į posėdžio protokolą) ribos. Pagal Seimo statute įtvirtintą teisinį reguliavimą Seimo protokoliniai nutarimai ne visuomet priimami už juos balsuojant daugumai posėdyje dalyvaujančių Seimo narių – kartais tokiems nutarimams priimti užtenka paprasto konsensuso, taigi, juos priimant gali būti nesilaikoma vieno iš sprendimų Seime priėmimo demokratinių principo, t. y. daugumos principo. Vadinasi, tokiais Seimo nutarimais negali būti sprendžiami Seimo kompetencijai priskirti valstybės valdymo klausimai.

Constitutional Requirements for the Re-Empowerment of the Government in Case of Replacement of More than Half of Ministers

Mykolas Romeris University
Law School
Institute of Public Law
Dr. Jolita Miliuvienė
E-mail: jolita.miliuviene@mruni.eu

Summary. While regulating the procedure of re-empowerment of the Government in case of replacement of more than a half of ministers, the Statute of Seimas provided that Seimas assesses and assents to the program of the Government only in case when there were some changes in the program. Otherwise, if the program of the Government was not amended, Seimas didn't deliberate the unchanged governmental program and used to adopt a resolution on re-empowerment of the Government and not the one on assenting to the program of the Government. Constitutional Court in its Ruling of 28 August 2020 decided that such a legal regulation when Seimas is not provided by the program of the Government despite there were no changes, is in conflict with the Constitution. Thus, Seimas has the obligation to make appropriate changes in its Statute regarding the re-empowerment of the Government when more than half of the ministers are replaced.

Therefore, this article aims to analyze the requirements that stems from the Constitution for re-empowerment of the Government and the likely consequences of missing out these requirements. The confidence of the Seimas in the Government and the legal expression of this confidence – re-empowerment of the Government is one of the most important features of parliamentary republic, which, in fact, Lithuania is. By re-empowering the Government, the Seimas does not decide or approve the Government personal composition, but rather its program for future work. Thus, in case of change of more than a half of ministers in the Government s, the competence of Seimas to re-empower the new Government cannot be regarded as some formality, whereby it automatically confirms the program of Government, even if there were no changes in it without duly considering it and without removing doubts about the ability of new Government to implement that same program. Thus, Seimas has a constitutional obligation not only to follow the procedure in its Statute, but also to set the procedure that obliges it to consider the program of the Government every time, when there is a major change in the composition of ministers (more than a half), and to pass an appropriate legal act. The misconduct of Seimas on this issue could result in disbalance of separation of powers when the Government acts without the confidence of Seimas.

Keywords: Government, Parliament, re-empowerment, personal changes in composition, protocol decision, decision of Seimas, separation of powers, parliamentary control.