

ĮSTATYMO SAMPRATA: ISTORINIS, LYGINAMASIS IR NACIONALINIS ASPEKTAI

Doc. dr. Egidijus Jarašiūnas

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakultetas

Mykolas Romeris University Faculty of Law

Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius

El. paštas: ktk@mrui.lt

Santrauka

Reikšminiai žodžiai

Bendrosios pastabos

Istorinis kontekstas

Įstatymas anglosaksiškojoje teisės tradicijoje

Modernusis konstitucionalizmas ir įstatymas

Įstatymas Lietuvos teisės sistemoje

Kokias išvadas galime formuluoti?

Santrauka

Lietuvoje įstatymas dažniausiai analizuojamas vien kaip nacionalinės teisės akto rūšis. Straipsnio autoriaus nuomone, šiuolaikinės įstatymo sampratos tyrimas turėtų būti papildytas istoriniu ir lyginamuoju tyrimu, kurie atskleistų įstatymo raidą ir jo vietą šiuolaikinėse nacionalinės teisės sistemose. Tradiciškai įstatymas suprantamas kaip atstovaujamosios valdžios institucijos specialia tvarka priimtas pirminis teisės aktas, nustatantis teisės normas, reguliuojančias svarbiausius visuomeninius santykius ir turintis aukščiausiąją teisinę galią.

Lietuvos nacionalinė teisė kuriama Lietuvos Respublikos Konstitucijos pagrindu. Įtvirtinus konstitucinę justicijos institutą, Konstitucija tapo tikru viso šalies teisinio gyvenimo centru. Konstitucinis Teismas nuolat tikrina įstatymų konstitucingumą. Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje ryškėja ir nauji įstatymo sampratos bruožai.

Dabar nebetiktų ir toliau įstatymą įvardyti kaip pirminį teisės aktą. Moderniojoje teisėje toks yra tik vienas aktas – Konstitucija, kuris tradiciškai vadinamas pagrindiniu įstatymu, tačiau pagal savo požymius iš tikrųjų esantis aukščiausiaja steigiamąja teise. Įstatymas pagal visus savo parametrus privalo atitikti šią aukščiausiąją teisę. Kartu pažymėtina, kad įstatymas priklauso artimiausiam Konstitucijai teisinio reguliavimo sluoksniui. Tai demokratiškas teisėkūros instrumentas, reguliuojantis svarbiausius santykius visuomenėje.

Įstatymų leidėjui kyla pareiga laikytis Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje atskleistų Konstitucijos reikalavimų įstatymų leidybai.

Reikšminiai žodžiai: įstatymas; legicentrizmas; įstatymų konstitucingumo kontrolė; konstitucijos saistoma įstatymų leidyba.

Bendrosios pastabos

Įstatymų leidyba – svarbiausioji parlamento, kurį sudaro rinkti Tautos atstovai, veiklos kryptis. Įstatymuose įkūnijami visuomeniškai reikšmingi siekiai. Šiai teisinio reguliavimo rūšiai šiuolaikinėje visuomenėje teikiamas prioritetas. Tai lemia jo išskirtinumą teisės sistemoje.

Teisinėje literatūroje įstatymas paprastai apibrėžiamas kaip atstovaujamosios valdžios institucijos specialia tvarka priimtas pirminis teisės aktas, nustatantis teisės normas, reguliuojančias svarbiausius visuomeninius santykius ir turintis aukščiausiąją teisinę galią. Tokia ar panašiai formuluojama sąvoka dominuoja^[1]. Kartais dar patikslinama, kad referendumu įstatymus gali priimti tauta.

Apartoje įstatymo sąvokoje atskleidžiami įstatymams būdingi požymiai: subjektas, galintis priimti šį aktą, akto teisinė galią, priėmimo tvarka, reguliuojami santykiai ir t.t. Ar visi šie elementai, išvardijami kaip neginčijamos tiesos, iš tikrųjų tokie neginčijami? Teisės mokslo tikslas – pažinti teisinę tikrovę. Teisiniai reiškiniai nuolat kinta. Ar galima, nepaisant pasikeitusios tikrovės, laikytis įprastų (todėl ir patogių) reiškinio supratimo šablonų? Atsakymas, atrodytų, turėtų būti aiškus. Į tai atsižvelgtina analizuojant šiuolaikinį įstatymą kaip teisės aktų rūšį.

Straipsnyje sieksime iš naujo pažvelgti, atrodo, į taip neblogai žinomus įstatymo bruožus. Įstatymo istorinė raida, jo sampratos kitimas, taip pat šių laikų įvairių šalių konstitucinėse sistemose išryškėję įstatymo suvokimo ypatumai turėtų padėti pakoreguoti įprastus apibrėžimus. Tuo ir vertingos istorinės, lyginamosios studijos. „Pažinti užsienio sistemas reiškia turėti gaires savo sistemai pažinti“^[2]. Šiuo atveju – pažinti įstatymą Lietuvos teisės sistemoje. Žinoma, tyrimu nepretenduojama atsakyti į visus su įstatymo samprata susijusius klausimus. Nagrinėsime tik keletą, mūsų manymu, reikšmingesnių įstatymui suprasti šio teisinio reiškinio raidos aspektų. Šių dienų Lietuvos įstatyminė tikrovė bus vertinama atsižvelgiant į istorinį bei šių dienų Europos šalių teisinį kontekstą.

Istorinis kontekstas

1. Daugelis vakarietiškos teisinės civilizacijos kategorijų suformuluota antikos laikų Romos teisėje. Todėl suprantamas siekis įvairių teisinių reiškinų, taip pat įstatymo, ištakų ieškoti senovės Romos teisinės praktikos realiose ir teorijose.

Iš pradžių sąvoka *lex* (dgs. *leges*) reiškė tik tautos susirinkimo sprendimą, kuriuo buvo suteikiami tam tikri įgaliojimai. Seniausia *lex* forma buvo *lex de imperio*, kuriuo tautos susirinkimas skyrė į pareigas aukštuosius pareigūnus, turinčius imperium teisę (tai yra turinčius valdžią panaudoti fizinę prievartą). Tačiau jau nuo V a. pr. Kr. žodis *leges* vartojamas įvardijant tautos susirinkimų nutarimus, kuriais buvo nustatomos teisės normos.

Klasikinio laikotarpio romėnų teisėje žodis *lex* reiškė tautos susirinkimo aktą. Tiesa, ir pati tautos susirinkimo sąvoka ne visai aiški, nes buvo įvairios tautos susirinkimų rūšys – kuriatinės, tributinės, centurinės komicijos (*comitia curiata*, *comitia tributa*, *comitia centuria*). *Comitia centuriata* priimdavo naujus įstatymus kaip *leges centuriae*, o *comitia tributa* priimdavo *leges tributae*. Be to, dar buvo *concilium plebis* (iš pradžių tai buvo informacinio pobūdžio susirinkimas, kuriame dalyvavo tik plebėjai; tokio susirinkimo priimti sprendimai – *plebiscitum* įpareigojo tik plebėjus; ilgainiui įsitvirtino praktika, kad *plebiscitum* galėjo būti netiesiogiai įgyvendinami per *leges sacrae*.) Nuo 250 m. pr. Kr. jie virsta pagrindine įstatymų leidybos forma.

Lex est quod populus iubet atque constituit (įstatymas yra tai, ką tautos susirinkimas nustato). Tai klasikinės epochos įstatymo, kaip tautos tiesioginės valios išraiškos, samprata. Įstatymai, reguliuavę viešuosius reikalus, vadinosi *leges publicae*. Teisė juos siūlyti priklausė vien aukštesiems pareigūnams – magistratams maiores (vėliau – ir tribuni plebis). Projekto autorius turėjo projektą iš anksto paskelbti (promulgatio iškabinant projektą). Per tą laiką – ne trumpesnį kaip trys savaitės – piliečiai galėjo jį aptarti ir siūlyti pataisas. Balsavimo dieną pareigūnas perskaitydavo teikiamą įstatymo projektą, kurio jau nebebuvo galima keisti, ir siūlydavo balsuoti „už“ ar „prieš“. Jei susirinkimas priimdavo naują įstatymą, įstatymas buvo iškilmingai paskelbiamas (*renuntiatio*). Įstatymas įsigaliodavo po tam tikro laiko (*vacatio legis*). Privaloma įstatymo leidybos sąlyga – įstatymo tvirtinimas senate (*auctoritas patrum*). Vėlesniais laikais senato sutikimas buvo gaunamas iš anksto. Priimto įstatymo tekstas buvo perduodamas valstybės archyviui (*aerarium populi Romani*) saugoti. Įstatymas buvo vadinamas įstatymo projekto autoriaus vardu, pvz.: *lex Hortensia*, *lex Fulvia Cornelia*, *lex Flaminia*. *Lex est generale iussum populi aut plebis*, rogante magistratu (įstatymas yra piliečių ar plebėjų susirinkimo bendras patvarkymas magistratų siūlymu). Konsulų pasiūlyti įstatymai buvo įvardijami kaip *leges consulares*, liaudies tribūnų – *leges tribuliae*^[3].

Taigi tų laikų Romoje įstatymas visados buvo tiesioginės tautos valios išraiška. Senato priimti senatus consultes neturėjo įstatymo galios, o buvo tik politinė administracinė priemonė.

Romos imperijos laikais tautos susirinkimai nebuvo šaukiami. Tai lėmė ir lex nunykimą. II a. romėnų teisininko Ulpiano maksima „Quod principi placuit legem habet vigorem“ atspindi teisinės minties posūkį, pagal kurį valdovo valia buvo pripažįstama įstatymo galia. Tačiau ši maksima visai nereiškė, kad imperatorius gali priimti įstatymus, o tik tai, kad imperatoriaus valia yra tolygi įstatymui. Romėnų teisinėje sąmonėje ilgą laiką įstatymas iš esmės buvo suvokiamas kaip tautos aktas.

Tiesa, vėlyvosios Romos istorijos laikais, daugėjant imperatoriaus tiesiogiai ar netiesiogiai priimamų teisės normų, pakito ir žodžio lex samprata. Lex imta įvardyti ne vien tautos susirinkimo aktus, bet ir bet kokią rašytinę normą, kurią priėmė imperatorius ar jo administracija. Greta imta vartoti iura sąvoka, žyminti jurisprudencinės kilmės teisę, o sąvoka leges vartota apibūdinant valdžios priimtas normas.

2. Ankstyvaisiais viduramžiais žodis lex iš esmės buvo lex romana. Valdovai, neturėję imperatoriaus rango, nedrįso savo aktų vadinti leges, todėl juos vadindavo statuta, constitutiones. Katalikų bažnyčia irgi nevarėtojo lex sąvokos, o pasirinko sąvokas canon (bažnyčios susirinkimo aktai) ir decretales (popiežiaus priimti aktai). Kanonų teisėje žodis įstatymas vartotas kaip rašytinės teisės sinonimas, bet ne įvardijant teisės akto rūšį.

Dar viena istorinė transformacija – XIII ir XIV a. prancūzų legistai žodį loi (kilusį iš lotyniškojo lex) pritaiko karaliaus norminiams aktams žymėti. Ancien Régime^[4] laikų Prancūzijoje įstatymas tampa nuolat vartojamu teisės normų kūrimo instrumentu, be to, karaliaus priimti įstatymai turėjo būti registruojami parlamente (to meto teisminėje institucijoje). Tik parlamente įregistruoti įstatymai galėjo būti taikomi. Jei parlamentas manydavo, kad priimtas įstatymas prieštarauja pagrindiniams karalystės įstatymams, jis atsisakydavo tokį aktą registruoti. Parlamentų ir monarchų susidūrimai atspindėjo skirtingus požiūrius į įstatymo esmę.

Ancien Régime pabaigoje įstatymas buvo suprantamas dviem prasmėmis – ir kaip suvereno norminis aktas, ir kaip bet kokia rašytinė teisės norma. Reikėjo laukti Didžiosios Prancūzijos revoliucijos, liaudies suvereniteto doktrinos įsitvirtinimo ir naujo požiūrio į įstatymą.

3. 1789 m. Žmogaus ir piliečio teisių deklaracijos 6 str. skelbiama: „Įstatymas yra bendros valios išraiška. Visi piliečiai turi teisę tiesiogiai ar per išrinktus atstovus dalyvauti jį kuriant. Įstatymas, tiek baudžiantis, tiek saugantis, turi būti vienodas visiems“. Šiose nuostatose išdėstyta ankstyvojo konstitucionalizmo, kartais įvardijamo kaip klasikinis ar liberalusis konstitucionalizmas, įstatymo samprata. Pagal ją įstatymas išreiškia tautos valią. Tai suvereno valia. Palyginti su Ancien Régime laikais, suverenas yra kitas – tauta, o ne monarchas.

Įstatymo, kaip bendros valios išraiškos koncepcijos, kūrėjas buvo Ž. Ž. Ruso (J. J. Rousseau). Jo nuomone, įstatymas – politinės bendruomenės aktas, jos nustatytas pačiai sau. Iš įstatymo, kaip bendros valios išraiškos koncepcijos, buvo daromos kelios išvados: visų piliečių valios lygios; įstatymas turi būti taikomas visiems (ir jį priėmusiems tautos atstovams); politinės grupuotės nepripažįstamos.

Prancūzijos revoliucija buvo rašytinės teisės įtvirtinimo revoliucija. Tikėta, kad raštu išdėstyta teisė gali geriausiai užtikrinti asmens teisių apsaugą nuo valdžios savivalės. Pirmiausia reikia priimti rašytinį pagrindinį įstatymą – konstituciją, kuri apibrėžtų valdžios ir tautos teises. Teisės normas turi kurti tautos atstovybė – parlamentas. Įstatymas tampa pagrindinis teisės šaltinis, kiti šaltiniai taikomi tik tada, jeigu juos pripažįsta įstatymas.

Daugelyje Vakarų Europos šalių įsivyravo legicentrizmas, kuriam būdingas neribotas įstatymo viešpatavimas; visus kitus teisės šaltinius nustato įstatymas, parlamentas įstatymu gali reguliuoti bet kokius santykius ir klausimus. Įstatymas reiškia racionalią ir teisingą valią. Analizuojant šią valią, vadovautasi tokia logika: parlamentą sudaro rinkti tautos atstovai, jie atstovauja žmonėms ir todėl negali būti blogi jiems. Taigi valia, įkūnyta įstatyme, negali kenkti žmonėms. Įstatymas neklystantis, įstatymų leidėjas negali pasielgti blogai. Žodžiu, įstatymas – visų valių išvestinis rezultatas. Jis yra tikriausia žmogaus teisių ir laisvių garantija. Teisė, teisiškumas sietini su įstatymu.

Tiesa, ginčytasi dėl paties termino „bendra valia“ turinio. Aišku viena: ji turi kilti iš piliečių daugumos valios arba iš jų atstovų daugumos valios. Tai laisva, nekontroliuojama valia.

Kokią reikšmę tokioje įstatymų leidėjo – tautos bendros valios reiškėjo doktrinos dominavimo epochoje turėjo konstitucija – pagrindinis įstatymas? Juk kova už rašytinę konstituciją buvo vienas svarbiausių demokratinėjų revoliucijų šūkių. Rašytinė konstitucija traktuota kaip svarbiausia asmens ir tautos apsaugojimo nuo savo išrinktos valdžios priemonė. Tikėta, kad tautos priima konstitucijas, kurios nukreipia ir orientuoja tautos atstovus jų veikloje. Tačiau toks nukreipimas tautos atstovams menkai varžė. Iš esmės konstitucijos nuostatų reikalavimai buvo suprantami taip, kaip juos suprato ta pati tautos atstovybė – parlamentas. Tai buvo konstitucijos, kaip politinio ir moralinio dokumento koncepcijos, vyrovimo metas.

Klasikinio konstitucionalizmo epochos konstitucinės teisės mokslo autoritetai G. Jelinekas, R. Karė de Malbergas, S. Romano, analizuodami tiek Vokietijos Imperijos, tiek Prancūzijos III Respublikos ar Italijos Alberto Statuto laikų įstatymus, pabrėžė, kad įstatymas yra apibūdinamas vien iš formaliųjų požymių. Vyraujant įstatymo – bendros valios išraiškos koncepcijai, įstatymo turinys – antraeilis dalykas.

Kokios tos formalios įstatymo charakteristikos? Buvo teigiama^[5], kad įstatymas – tai tautos ar jos atstovų priimtas sprendimas; kad jis – suverenos galios išraiška ir todėl jo negalima ginčyti teismine tvarka. Įstatymas, kuriuo išreiškiama suvereni galia, yra vieningas, nedalomas, kaip pati galia, valstybėje negali galioti įstatymai, skirti atskiroms valstybėms dalims ar tam tikroms asmenų grupėms. Įstatymas, kuris numato normas – visados yra vienašalis įstatymo leidėjo aktas. Tokia buvo teorinė schema. Įstatymų leidybos praktika netruko paneigti kai kurias iš šių „nenuginčijamų“ tiesų.

4. Nepaisant vyraujančios įstatymo padėties, kai kurių šalių konstitucinė teisė greta įstatymo prioriteto pripažino ir „monarchijos principą“. Juo remiantis, valdovui priklauso tam tikra autonomiškos veiklos sritis. Tai vokiškos kilmės doktrina, nors ir Prancūzijos revoliucijos ideologai pripažino vykdomajai valdžiai tam tikrų normų kūrimo teisių.

XIX a. konstitucionalizmo istorija – liberalių jėgų kovos dėl parlamento ir įstatymo viršenybės istorija. Tai pagrindinė tendencija. Kita vertus, regime ir vykdomosios valdžios bandymus išsaugoti ar net plėsti reglamentinę valdžią. Antai Prūsijos parlamentui atmetus militaristinio biudžeto projektą, kanclerio postą užėmęs O. fon Bismarkas pasiekė, kad jis būtų patvirtintas reglamentiniu keliu. Vykdomoji valdžia pasitarkė žymiausias teisininkus (vienas pagrindinių – P. Labandas). Jie „atrado“ spragą Prūsijos Konstitucijoje, kurioje buvo numatyta, kad biudžetui turi pritarti parlamentas, bet nebuvo numatyta, kokios procedūros taikomos, kai biudžeto projektas atmetamas. Pasak P. Labando, valstybė negali gyventi be biudžeto. Nepatvirtinus biudžeto, valstybės gyvenime susidaro situacija, apibūdinama būtinu reikalingumu. Todėl karūnos ir ministrų priimti aktai, būtini visuomenei, – teisėti. 1863 ir 1865 m. liberaliajai parlamento daugumai atmetus siūlomus įstatymų dėl kariuomenės organizavimo ir karinės tarnybos projektus, tie klausimai buvo sureguliuoti reglamentiniais aktais. P. Labando vadovaujami teisininkai aiškino, kad šie klausimai – vidiniai valstybės veiklos klausimai, nesujęti su valstybės ir piliečių santykiais, todėl juos galima reguliuoti reglamentiniais aktais. Ši argumentacija mums įdomi ne tiek kaip vykdomosios valdžios išradimo pavyzdys, tiek tuo, kad juose ima ryškėti įstatymo sampratos formaliąja ir materialiąja prasme kontūrai, konstituciškai įtvirtinti 1958 m. Prancūzijos V Respublikos Konstitucijoje. Beje, Prancūzijos III Respublikos laikų administracinė justicija pripažino viešosios administracijos reglamentinių aktų teisėtumą. Vyriausybė galėjo priimti reglamentinius aktus įstatymams įgyvendinti ir tiesiogiai negavusi tokio pavaldumo.

5. Iki pat Antrojo pasaulinio karo dominavo požiūris, kad įstatymas yra parlamento – tautos atstovybės aktas, išreiškiantis bendrą valią ir priimtas nustatyta tvarka, nekontroliuojamas, nustatantis kitus teisės šaltinius. Jungtinėse Amerikos Valstijose vis didesnę reikšmę įgaunanti įstatymų ir kitų teisės aktų konstitucingumo teisminė kontrolė atrodė egzotiškas, Europoje sunkiai pritaikomas dalykas. H. Kelseno idėjos apie specialų teismą – įstatymų konstitucingumo kontrolės instituciją, Austrijos ir Čekoslovakijos konstitucinių teismų įkūrimo buvo suvokiamos tik kaip išimty, negriauniančios nusistovėjusios pažiūrų sistemos. Gyventa remiantis tiek Anglijos 1688 m., tiek Prancūzijos 1789 m. revoliucijų palikimu – parlamento viršenybės principu, kurio logiškas vedinys – parlamento priimtų įstatymų viršenybė. „Tai buvo, suprantama, „pažangus“, demokratinis ir liberalus palikimas, nes parlamentai, tautos periodiškai renkami, buvo laikomi geriausiai piliečių teisių garantais, jų ištikimiausiais atstovais“^[6].

Teisė (jus, droit, diritto, derecho, Recht) buvo tapatinama su įstatymu (lex, loi, legge, ley, Gesetz). Didžiojoje Britanijoje, pripažįstančioje šaltinių daugybiškumą, common law, case law, taip pat international law buvo suvokiami kaip subordinuoti parlamento įstatymams (statutory law), kaip aukščiausiems šalies įstatymams.

Įstatymas anglosaksiškoje teisės tradicijoje

1. Teisinėje literatūroje analizuojant bendrosios teisės šalių teisės sistemas, pastebima, kad įstatymas jose suprantamas dviem prasmėmis. Norėdami įvardyti įstatymą siaurąja prasme, kaip specialią teisės aktų rūšį, anglai vartoja sąvoką act arba statute. Terminas statute primena viduramžių statuta. Terminai statute ir act of Parliament yra ekvivalentiški, tačiau statute paprastai vartojamas, kai kalbama apskritai apie įstatymą, o žodis act vartojamas kaip oficialus įstatymo pavadinimas.

Anglosaksų teisės tradicijos šalyse parlamentas dažniausiai suprantamas kaip aukščiausioji atstovaujamoji institucija kartu su valstybės vadovu. Klasikinis tokio parlamento priimto įstatymo pavyzdys – Didžiosios Britanijos Act of Parliament. Toks aktas – Bendruomenių, Lordų rūmų bei monarcho valių rezultatas. Anglų teisėje parlamentas jau keli amžiai tradiciškai apibūdinamas kaip King in Parliament. Anglosaksiškos teisės įtaką patyrusios šalys dažnai kopijavo šitokią požiūrį^[2].

Vis dėlto įstatymu plačiau prasme pripažįstama bet kokia rašytinė ar nerašytinė teisės norma, kurioje nustatyta reguliavimu galima remtis teisme. Antai pagal Indijos 1949 m. Konstitucijos 13 str. sąvoka įstatymas (law) apima bet koki įsaką, patvarkymą, notifikaciją, paprotį, turintį šalies teritorijoje įstatymo galią. Taigi, vartojant įstatymo sąvoką plačiaja prasme, įstatymas praranda įstatymui, kaip specifinei teisės normų įtvirtinimo formai, būdingus požymius.

2. Įstatymą anglų teisėje apibūdinantys tokie bruožai: juo galima reguliuoti bet koki klausimą, įstatymas gali būti priimtas tiek bendrai, tiek individualiai problemai išspręsti. Nėra ir negali būti sričių, kuriose įstatymų leidyba nebūtų galima. Parlamento suvereniteto doktrinos kūrėjas A. V. Dicey formuluoja tezes: neribota parlamento kompetencija įstatymų leidyboje^[8]. Parlamentui priklauso rašytinės teisės aktų priėmimo monopolis. Kitos viešosios valdžios institucijos gali nustatyti rašytines teisės normas tik tuo atveju, jei tokią teisę joms suteikia įstatymas. Žinoma, Anglijos istorijoje buvo bandymų priešintis tokiam parlamento monopoliui. Antai 1687 m. karalius buvo nustatęs mokesčius, negavęs tokių įgaliojimų iš parlamento. Vėliau Bill of right (vienas iš aktų, pranašavusių modernųjį konstitucionalizmą) buvo patikslinta, kad karūna neturi savarankiškos normų kūrimo galios, kad tokia galia kyla iš parlamento.

Įstatymo koegzistencija su common law – antrasis anglų įstatymo bruožas. Įstatymas niekad nesibandė tapti vienintele teisės normų forma. Antai 1911 m. anglų teisininkas Geldartas teigė, kad jeigu Anglijoje būtų panaikintas įstatymas kaip teisės normų kūrimo forma, anglų teisė išgyventų vien dėl common law, tačiau jei neliktų common law, teisės sistemos tolesniam funkcionavimui iškilų grėsmė. Tiesa, iškilus konfliktui tarp common law ir įstatymo, pirmenybė teikiama įstatymui.

3. Didžiojoje Britanijoje pripažįstamas parlamento suvereniteto principas – dar vienas reikšmingas aspektas, atskleidžias įstatymo reikšmę ir vietą teisės sistemoje. Šis principas reiškia, kad visos valdžios institucijos, visi pareigūnai, visi asmenys privalo paklusti parlamento priimtiems įstatymams. Šis principas suponuoja ir tai, kad įstatymų konstitucingumo kontrolės mechanizmas yra negalimas.

Didžiosios Britanijos prisijungimas prie Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos, Europos žmogaus teisių teismo jurisprudencijos pripažinimas, narystė Europos Sąjungoje „sudavė didelį smūgį“ parlamento suvereniteto doktrinai. Tiksliau, ši doktrina ima „apaugti“ išlygomis. Dar vienas smūgis tradicinei parlamento visagalybės sampratai – T. Blero kabineto inicijuotos reformos, nustačiusios Škotijos, Velso, Šiaurės Airijos politinę autonomiją. Šių teisinių pokyčių Vestminsteris negali nepaisyti.

4. Jungtinėse Valstijose įstatymas visados buvo Act of Congress, tai yra teisės aktas, kuriam pritarė abei rūmai ir kurį ratifikavo prezidentas. Toks įstatymo modelis pripažįstamas ne tik federaliniuose lygmeniu, bet ir valstijose. JAV įstatymo sampratą nuo angliškosios skiria vienas esminis dalykas – JAV funkcionuoja įstatymų konstitucingumo kontrolės mechanizmas. Kongreso galias varžo šalies Konstitucija. JAV yra įstatymų ir kitų teisės aktų konstitucingumo kontrolės idėjos tėvynė. Šios šalies Aukščiausiasis Teismas nuo 1803 m. sprendimo byloje Marbury v. Madison laikosi pozicijos, kad įstatymas, prieštaraujantis Konstitucijai, negalioja ir kad ši nuostata saisto tiek teismus, tiek kitas valdžios šakas.

Modernusis konstitucionalizmas ir įstatymas

1. Istorijos pamokos (užtenka vien XX a. fašistinės Italijos ir nacistinės Vokietijos įstatymų leidybos pavyzdžių) sugriovė parlamento ir įstatymo neklaidingumo mitus. Teisiškumas ir įstatymas – jau nebe neatskiriami. Įstatymas, kad būtų teisė, turi atitikti teisiškumo reikalavimus, kurie pozityvia forma išreikšti Konstitucijoje.

Konstitucinės justicijos instituto visuotinis pripažinimas atspindi reikšmingą teisinės minties šuolį. Teisinės valstybės institucinė sistema nebeįsivaizduojama be įstatymų konstitucingumo kontrolės. Susiformuoja ir plėtojamas savitas europietiškas konstitucinės justicijos modelis, kurio esminis požymis – konstitucinį teisėtumą užtikrina ne bendroji teismų sistema, bet specialus teismas. Jeigu XIX amžius buvo parlamentų amžius, tai XX amžių M. Capeletis įvardijo kaip konstitucinės justicijos įtvirtinimo amžių. Išties, po Antrojo pasaulinio karo konstitucinė justicija tapo visų modernių konstitucinių sistemų būtinu elementu, tokiu pat kaip įstatymų leidyba ar vykdomoji veikla.

Konstitucinę justiciją galima apibrėžti kaip valdžią, suteiktą teisminei institucijai kontroliuoti, vertinti ir, prireikus, sankcionuoti valstybės valdžios institucijų aktus, pirmiausia – tautos atstovų balsavimu priimtus įstatymus. Kaip matote, keičiasi požiūris į tautos atstovų veiklą. Tauta išrenka savo atstovus, rinkimais išreiškia tautos daugumos valią, šią valią išrinktieji išreiškia priimdami įstatymus. Teisminė šių įstatymų kontrolė reiškia, kad teismai šią daugumos valią vertina Konstitucijos požiūriu. Klasikinei demokratijai būdingi elementai – rinkimai, tautos atstovybė, jos priimti įstatymai – papildomi nauju – konstitucine justicija. Taip demokratija iš daugumos valdymo virsta konstitucine demokratija. Tai demokratija, derinanti tautos valdžią ir efektyviai ginanti žmogaus teises. Konstitucinė justicijos institucijos vykdoma įstatymų kontrolė – tai tautos „išrinktųjų“ kontrolė. Tai ribų, kurias tauta nubrėžė savo valdžios institucijoms ir pareigūnams, laikymosi kontrolė. Tai tautos susitarimo dėl svarbiausių bendro gyvenimo klausimų laikymosi kontrolė.

Konstitucinė justicija turi užtikrinti konstitucijos viršenybę teisės sistemoje. Keičiasi ir įstatymo vaidmuo. Jis jau nebe suverenų, bet konstitucijai, tiesiogiai veikiančiai teisei, priklausantis aktas. Tai lėmė ir įstatymo sampratos pokyčius.

2. Įstatymų konstitucingumo kontrolės įgyvendinimo patirtis verčia peržiūrėti ir įstatymo teoriją. Klasikinio konstitucionalizmo laikais, kol nebuvo konstitucinės justicijos, visa įstatymų leidėjo veikla buvo konstitucinga. Įstatymas galiojo tol, kol to norėjo įstatymų leidėjas, galintis šį aktą pakeisti ar panaikinti.

Konstitucinė justicija išryškino naują konstitucijos vaidmenį teisės sistemoje. Paaiškėjo, kad konstitucijoje yra įtvirtintos visos teisės „genetinis kodas“. Pripažįstama, kad visa teisė kuriama konstitucijos pagrindu. Konstitucijos, kaip įstatymų teisiškumo vertinimo mato, atsiradimas vertė iš naujo pažvelgti į konstitucijos ir įstatymo santykį. Įstatymas – ne pirminės, bet išvestinės teisės normos. Jos gali būti priimtos tik egzistuojant kitoms – aukštesnėms konstitucinėms normoms. Išryškėja įstatymo, kaip teisės šaltinio, dvilypumas. Viena vertus – jis nustato teisę, kita vertus – įstatymas gali atsirasti tik remiantis valstybiškai organizuotos visuomenės steigiamąjį akto pagrindu. Šio akto normos – aukštesnės už įstatymą. Įstatymų leidėjo aktas turi visas teisės savybes tik tuo atveju, jei atitinka pirminę aukščiausiąją teisę. Todėl įstatymų teisiškumo, tai yra jų teisinės tyrimo kokybės vertinimo svarbiausias kriterijus – įstatymų atitiktis konstitucijai.

Įstatymo leidėjo veikla yra teisėta tik konstitucijos nuostatų ribose. Kitaip sakant, įstatymas išreiškia bendrą valią tik tuo atveju, jei jis atitinka konstituciją. Taigi kontroliuoti įstatymo konstitucingumą reiškia kontroliuoti, ar įstatymas teisingai išreiškia bendrą tautos valią. Tai ypač svarbu, kai regime šiuolaikinio įstatymo trūkumus. Pastebima „<...> įstatymų leidybos perprodukcija, vienkartinio naudojimo įstatymai, nesaugumo, taip pat teisinio, jausmas, „dujinių“ įstatymų gausėjimas <...>“^[2]. Todėl ypač svarbu, kad įstatymų leidėjo priimtas reguliavimas neperžengtų konstitucinių rėmų. Įstatymas, pripažintas prieštaraujančiu konstitucijai, yra anuliuojamas ar netaikomas.

3. Keičiasi ir parlamento, kaip tautai atstovaujančios institucijos, supratimas. Išties, jeigu kaip rašo R. Karė de Malbergas, parlamentas yra lygus Tautai ir yra Tautos įsikūnijimas, tai įstatymo leidėjo veiklos konstitucinė kontrolė nesuderinama su demokratijos principu. Ir priešingai – jeigu galima skirti atstovų, kuriems laikinai patikėtas bendrų reikalų tvarkymas, ir tautos valią, tai atstovų valia turi būti kontroliuojama. Šiais laikais parlamentas nebelaikomas idealiu piliečių atspindžiu. Tai tik institucija, kur organizuotos grupės legaliai rungtinasi dėl valdžios ar įtakos jai. Tokios grupės išreiškia tendencijas, būdingas tam tikram visuomenės gyvenimo raidos etapui. Periodiškai vyksta rinkimai, jų rezultatai parodo tendencijos stiprumą. Tendencijos kinta. Rinkimus laimėjusi grupė minėtas tendencijas

įtvirtina įstatymais. Siekiant, kad šie įstatymai derintųsi su ilgalaikė teisine perspektyva, kad nenuvestų visuomenės į šalį, reikalinga parlamento priimamų įstatymų kontrolė. Įstatymas tikrintinas atsižvelgiant į konstituciją – tautos aprobuotą aukščiausiąją teisę, kurią turi atitikti ir tautos atstovybės sprendimai. Tauta išreiškia aukščiausiąją valią būtent konstitucija, o ne įstatymais. Įstatymai yra tik tautos atstovų išreikšta valia, tai – antrinė valia, ji visados turi paklusti pirminei tautos valiai, išreikštai konstitucijoje. Priimti įstatymai – taip pat. Kokia turėtų būti ši kontrolė? „Iš tiesų, jeigu kalbama apie teisėtumo kontrolę, tai potencialiai būtų visų ydų, kokias gali turėti įstatymas, kontrolė“^[10].

4. Reikalauti laikytis konstitucijos – priversti politinius veikėjus paklusti elgesio taisyklėms, kurias nustato ne jie patys, bet tauta – suverenai. Tai demokratiška valia. Regime dvi aiškiai skiriamas erdves: 1) piliečių erdvę, kurią išreiškia piliečių teisės, laisvės, taip pat valdžios organizacijos principai, suformuluoti konstitucijos tekste; 2) tautos atstovų erdvę, kuriai patikėti įgaliojimai leisti įstatymus prasmingi tik tada, jei jie įgyvendinami konstituciniais tikslais. Antroji erdvė turi būti kontroliuojama. „Valdžių kontrolė – demokratijos kriterijus“^[11].

Reikia, kad toks išskyrimas būtų prasmingas, tad tos erdvės turi būti instituciskai išreikštos. Šiuo atveju veikia parlamentas ir konstitucinės justicijos institucija. Parlamentas, laikydamasis įstatymų leidybos procedūrų, priima įstatymą. Konstitucinis teismas kontroliuoja, ar jis atitinka konstituciją. Jis veikia kaip pilietinę tautą ginanti institucija. Konstitucinis teismas gali priimti kelis sprendimus: pripažinti, kad jis prieštarauja konstitucijai; pripažinti, kad tam tikros įstatymo nuostatos prieštarauja konstitucijai; pripažinti, kad įstatymas neprieštarauja su sąlyga, jeigu jis yra interpretuojamas taip, o ne kitaip. Kartojame: įstatymas išreiškia bendrą valią tik tuo atveju, jeigu jis neprieštarauja konstitucijai.

5. Įstatymų leidybos perdavimo problema. Šiuolaikinei parlamentinei sistemai būdinga tendencija – vykdomosios valdžios skverbimasis į įstatymų leidybą. Tipiškiausias atvejis būtų, kuomet vykdomoji valdžia inicijuoja įstatymų leidybos procedūrą. Tačiau kur kas sudėtingesnis dalykas – įstatymų leidybos perdavimas vykdomajai valdžiai. Kai kurių šalių (Ispanijos, Vokietijos, Italijos, Prancūzijos, Austrijos) konstitucijos numato taip vadinamąją perduodamąją įstatymų leidybą, kai įstatymų leidėjo pavedimu Vyriausybė gali leisti teisės aktus, turinčius įstatymo galią. Konstitucijos normos reglamentuoja tokių įstatymų leidybos suteikimo atvejus, kartu nustatydamos atitinkamas ribas ir garantijas. Kitų šalių (Andoros, Bulgarijos, Čekijos, Slovakijos, Turkijos) konstitucijose įstatymų leidybos perdavimas nenumatytas. Tokių šalių nacionalinėse teisės sistemose tai būtų neteisėta. Antai šia nuostata rėmėsi Bulgarijos Konstitucinis Teismas, 1995 m. liepos 20 d. sprendime konstatuodamas, kad įstatymų leidybos perdavimas prieštarauja Konstitucijai^[12].

Pažymėtina, kad ir valstybių, kuriose teisiškai įtvirtinta perduodama įstatymų leidyba, žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo srityje ji ribojama. Konstitucinė justicija nuosekliai laikosi tokios pozicijos. Štai Ispanijos Konstitucinis Tribunalas viename savo sprendimų nurodė: „<...> įstatyminio šios srities reguliavimo principas yra, iš tiesų, esminė mūsų teisinės valstybės garantija ir šiuo aspektu ji reikia užtikrinti. Vadinasi, piliečių teisių srities reglamentavimas priklauso tik jų atstovų valiai...“^[13].

6. Dabartiniam įstatymui ribas brėžia ne tik konstitucinė, bet ir tarptautinė, o Europos Sąjungos šalyse – ir bendrijų teisė. Tarptautiniai standartai daro įtaką įstatymų leidybai. Kaip ši teisė traktuoja įstatymą? Antai Europos žmogaus teisių teismas, Europos žmogaus teisių apsaugos konvencijos aiškintojas ir taikytojas, sąvoką „įstatymas“ savo sprendimuose interpretuoja labai plačiai. Ją siedamas su nacionalinės teisės ypatumais, vienu iš privalomų reikalavimų įstatymui nurodo, kad norma negali būti laikoma „įstatymu“, jei ji nėra suformuluota pakankamai aiškiai, kad leistų piliečiui pasirinkti savo elgesį. Jam turi būti galimybė, jei reikia ir su tinkama konsultacija, numatyti, šiomis aplinkybėmis – pakankamo laipsnio ribose – padarinius, kuriuos gali sukelti atariamas veiksmas (žr.: Sunday Times, Silver ir kiti, Malone bylų nutarimus). Tokius teisės prioritetus įstatymų leidėjas turi rasti nacionalinėje konstitucijoje.

7. Kaip į įstatymą žvelgiama šių dienų nacionalinėse teisės sistemose? Nesileisime į detalią apžvalgą. Tik keli fragmentai.

a. Analizuojant Vokietijos teisėje įtvirtintą įstatymo sampratą, neretai stebimasi: nuo klasikinės doktrinos nutolta labai nedaug. Pripažįstamas įstatymiškas bet kokių klausimų reguliavimas ir jo prioritetas. Vykdomoji valdžia neturi kokios nors reguliavimo srities, kuri būtų autonomiška.

Svarbus aspektas – žmogaus teisių apsauga. Vokietijos Konstitucinis Teismas yra suformulavęs „Wechselwirkungstheorie“. Pagal ją, jeigu bendras įstatymas riboja pagrindines teises, jis pats turi būti vertinamas atsižvelgiant į šių teisių reikšmę ir svarbą demokratinėje valstybėje. Valstybėje įstatymo varžomas pobūdis turi būti eventualiai apribotas. Kitaip sakant, įstatymų leidėjas, sprenddamas klausimą, susijusį su žmogaus teisių ribojimu, pvz., nustatydamas tam tiktas valstybės institucijų teises, privalo parinkti tik tokias priemones, kurias pritaikius nebūtų paneigta ir netaptų beprasme ribojama asmens pagrindinė teisė.

b. Prancūzijos 1958 m. Konstitucijoje įtvirtinta originali įstatymo koncepcija, įstatymą apibūdinanti ne tik pagal formalius (kaip parlamento aktas), bet ir pagal materialius požymius (pagal reguliavimo turinį). Šios Konstitucijos 34 str. nustatyta, kokiais klausimais priimami įstatymai. Pagal minėtą straipsnį įstatymas nustato taisykles, susijusias su pilietinėmis teisėmis ir pagrindinėmis garantijomis, suteiktomis piliečiams siekiant įgyvendinti viešąsias laisves; su nacionalinės gynybos užtikrinimo nulemtais piliečiams ir jų turimi nustatytais suvaržymais; pilietybėje, asmenų civiline padėtimi ir teisingumu, šeimos turтинiais santykiais, paveldėjimu ir dovanojimu; nusikaltimų ir nusižengimų, taip pat už juos skiriamų bausmių nustatymu, baudžiamuoju procesu, amnestija, naujų teisminių instancijų sukūrimu bei teismo pareigūnų statusu; visų rūšių mokesčių išieškojimo pagrindais, jų dydžiais, būdais; pinigų emisijos tvarka. Įstatymai taip pat nustato taisykles, susijusias su parlamento rūmų ir vietinių atstovaujimų susirinkimų rinkimų tvarka, su viešųjų įstaigų kategorijų nustatymu, su pagrindinių garantijų, teikiamų valstybės civiliams ir kariniams tarnautojams, su įmonių nacionalizavimu ir įmonių nuosavybės perdavimu iš viešojo sektoriaus į privatų. Be to, įstatymas nustato pagrindinius principus dėl nacionalinės gynybos bendros organizacijos, dėl teritorinių bendruomenių laisvo administravimo, jų kompetencijos ir pajamų, švietimo, nuosavybės režimo, daiktinių teisių ir civilinių bei komercinių prievolių, darbo, profsąjungų ir socialinės apsaugos teisių. Minėtame Konstitucijos straipsnyje taip pat numatytas finansinių, socialinės saugos finansavimo programų priėmimas bei jų turinys. Pagal Prancūzijos Konstituciją klausimai, nepriskirti įstatymų reguliavimo sričiai, yra reglamentinio pobūdžio (37 str.). Jie reguliuojami vykdomosios valdžios aktais. Prancūzijos konstitucinė sistema pripažįsta ir įstatymų leidybos perdavimą.

Taigi pagal šią koncepciją įstatymas yra parlamento aktas, priimtas laikantis specialios įstatymų leidybos procedūros ir Konstitucijos 34 str. išvardytais klausimais. Tokią įstatymo koncepciją, kuria buvo siekiama sustiprinti vykdomosios valdžios vaidmenį teisėkūroje, perėmė kai kurios buvusios Prancūzijos kolonijos, taip pat Kazachstanas. Šia koncepcija paneigiamas įstatymo, kaip universalus akto, pobūdis, taip pat aukščiausioji teisinė galia.

c. Italijoje įstatymu galima reguliuoti bet kokios srities klausimus. Italijos Konstitucijoje numatyta, kokie klausimai būtinai turi būti sureguliuoti įstatymu. Ispanijoje, kaip ir Italijoje, įstatymu galima reguliuoti iš esmės viską. Kita vertus, Ispanijos Konstitucijos 97 str. pačia bendriausia forma numato vyriausybės reglamentinės teisėkūros galimybę, kuria praktiškai ir naudojamosi. Tiek Italijos, tiek Ispanijos teisinės sistemos pripažįsta įvairias įstatymų kategorijas. Abiem šalims būdinga ir perduodamoji įstatymų leidyba. Įstatymų konstitucingumą tikrina konstitucinės justicijos institucijos, turinčios didelį autoritetą – Italijos Konstitucinis Teismas ir Ispanijos Konstitucinis Tribunalas.

8. Analizuojant šiuolaikinį įstatymą nurodoma, kad pasaulio šalių teisinėse sistemose egzistuoja įvairūs įstatymo porūšiai. Rasime visokių įstatymų klasifikacijų: pagal teisinę galią skiriami pagrindiniai (konstitucijos), konstituciniai, organiniai, paprasti įstatymai; pagal veikimo teritoriją – nacionaliniai, federacijos subjektų, vietiniai (autonominių darinių); pagal reguliavimo pobūdį – įstatymai, nustatantys taisykles, įstatymai-principai, programiniai įstatymai, rėminiai įstatymai, kodeksai; pagal įstatymą priėmusį subjektą – parlamento ar referendumu priimti įstatymai. Įstatymų rūšių, jų tarpusavio santykių tyrimas atskleistų reikšmingus įstatymo sampratos aspektus.

Įstatymas Lietuvos teisės sistemoje

1. Atgavusi nepriklausomybę, Lietuva iš naujo „atrado“ konstitucionalizmą. Tautos referendumu 1992 m. spalio 25 d. priimtoje Lietuvos Respublikos Konstitucijoje apibrėžti asmens ir valstybės santykių pagrindai, nustatyta valdžių padalijimo grindžiama valstybės valdžios organizacija. Konstitucijoje įtvirtinti ir teisėkūros pagrindai. Konstitucijos viršenybės teisės sistemoje apsaugos funkcija patikėta Konstituciniam Teismui. Būtent Konstitucinio Teismo veikloje išryškėjo Lietuvai neįprastas, naujas Konstitucijos vaidmuo

teisiniame gyvenime. Konstitucija tapo tikra aukščiausiaja teise, kryptingai lemiančia šalies teisės raidą. „Tai, kad šiandien į visą nacionalinę teisę žvelgiama jos konstitucingumo aspektu, dideliu mastu yra ir konstitucinės justicijos nuopelnas“^[14].

Pagal Konstituciją įgaliojimus oficialiai aiškinti Konstituciją turi tik Konstitucinis Teismas (Konstitucinio Teismo 2003 m. gegužės 30 d., 2003 m. spalio 29 d., 2004 m. gegužės 13 d., 2004 m. liepos 1 d., 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimai, 2005 m. rugsėjo 20 d. sprendimas). Konstitucinio Teismo aktuose kuriama ir plėtojama konstitucinė doktrina atskleidžia Konstitucijos normų ir principų turinį, jų ryšius. Visi teisę kuriantys ir taikantys subjektai, taip pat teismai, privalo paisyti oficialios konstitucinės doktrinos ir negali aiškinti Konstitucijos nuostatų kitaip, nei jas savo aktuose aiškina Konstitucinis Teismas. Taigi įstatymo konstitucinės sampratos pirmiausia reikia ieškoti konstitucinėje jurisprudencijoje.

2. Konstitucinės įstatymo sampratos atskleidimas – vienas iš konstitucinės justicijos institucijai tekusių uždavinių. Ir ne toks jau paprastas. Lakoniškos Konstitucijos nuostatos pažodžiškai interpretacijai teikia nedaug informacijos. Įstatymo konstitucinė doktrina galėjo atsirasti tik pasitelkus visus konstitucinės interpretacijos metodus, taip pat istorinį bei lyginamąjį.

Interpretacinio kelio pradžia – Konstitucinio Teismo 1994 m. sausio 19 d. nutarimas, kuriame konstatuota: „Įstatymas yra Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir Seimo statuto nustatyta tvarka išleistas pirminis teisės aktas, išreiškiantis įstatymą leidėjo valią ir turintis aukščiausiąją teisinę galią. Todėl įstatymas gali būti pakeistas arba jo galiojimas gali būti panaikintas ne kitaip, kaip išleikus kitą įstatymą ar Konstituciniam Teismui pripažinus jį prieštaraujančiu Konstitucijai. Visi kiti teisės aktai turi būti priimami remiantis įstatymais ir negali jiems prieštarauti, t.y. turi būti poįstatyminiai“^[15].

Taigi jau šiame nutarime išsamiai išdėstyti esminiai įstatymo sampratos Lietuvos konstitucinėje sistemoje elementai: pirminis akto pobūdis, įstatymų leidėjo valios išraiška, priėmimas Konstitucijos ir Seimo statute nustatyta tvarka, pakeitimo ir panaikinimo būdai, pagrindinė vieta teisės sistemoje. Teismas iš esmės laikėsi klasikinės sampratos rėmų. Kuo grindžiamos tokios išvados? Konstitucinis Teismas savo argumentaciją grindė ne tik Konstitucijos nuostatomis (pirmiausia – Konstitucijos 67 str. 2 p.), bet ir Lietuvos teisės tradicijose, kurių pagrindu rengta Konstitucija, susiformavusių požiūrių į teisės aktus ir jų klasifikavimą, valdžių padalijimo principu, kuriuo grindžiama demokratinės valstybės teisės šaltinių sistema, teisiniu valdžios aktų skirstymą į įstatymus (Konstitucija, konstituciniai įstatymai, įstatymai), poįstatyminius aktus (kiti Seimo aktai, valdymo reglamentiniai aktai, individualūs valdymo aktai) ir teismo sprendimus, įstatymų ir kitų teisės aktų formos priklausomybę nuo jų turinio (tuo požiūriu reikšmingas aktų grupavimas į norminius ir individualius).

Konstitucinis Teismas 1994 m. liepos 22 d. nutarime pakartojo, kad įstatymas yra Konstitucijos ir kitų įstatymų nustatyta tvarka išleistas teisės aktas, išreiškiantis įstatymų leidėjo valią ir turintis aukščiausiąją teisinę galią. Šiame nutarime įstatymo konstitucinė doktrina papildyta nauju aspektu: referendumu priimamo įstatymo leidėjas yra piliečiai, įgyvendinantys Konstitucijoje įtvirtintą teisę tiesiogiai dalyvauti valdant savo šalį (33 str.).

3. Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d. nutarime įstatymo charakteristika papildoma naujais bruožais. Konstatuota, kad tautos įgaliojimo įstatymų leidėjo – Seimo priimtame įstatyme išreiškia tautos valia svarbiausiais visuomenės gyvenimo klausimais, kad įstatymų normose nustatomos bendro pobūdžio taisyklės, kurios poįstatyminiuose teisės aktuose gali būti detalizuojamos, nustatoma jų įgyvendinimo tvarka. Taigi įstatymui apibūdinti pasitelkiamas ir palyginimas su poįstatyminio lygmens teise.

Pagal Konstitucinį Teismą poįstatyminis teisės aktas yra įstatymo nustatytais pagrindais ir tvarka kompetentingo organo priimtas teisės aktas. Poįstatyminis aktas paprastai yra valdymo aktas. Juo įgyvendinamos įstatymo normos, tačiau toks teisės aktas negali pakeisti paties įstatymo ir sukurti naujų bendro pobūdžio teisės normų, kurios savo galia konkuruotų su įstatymo normomis. Seimo poįstatyminiai aktai negali prieštarauti Konstitucijai ir Seimo išleistiems įstatymams, o juo labiau negali keisti įstatymų normų, jų turinio. Vyriausybės teisės aktas yra poįstatyminis teisės aktas, jis negali prieštarauti įstatymui, keisti įstatymo normų turinio, jame negali būti tokių teisės normų, kurios konkuruotų su įstatymo normomis (Vyriausybės aktu, kaip papildomų aktų, doktrina išdėstyta Konstitucinio Teismo 1994 m. sausio 19 d., 1994 m. kovo 16 d., 1994 m. liepos 15 d., 1995 m. spalio 26 d., 1997 m. gegužės 29 d., 1997 m. gruodžio 3 d., 1998 m. gegužės 6 d., 2000 m. kovo 15 d., 2000 m. balandžio 5 d., 2001 m. balandžio 26 d., 2001 m. spalio 30 d. ir kt. nutarimuose). Kaip matote, poįstatyminio akto neatitiktis įstatymui reiškia ir Konstitucijoje įtvirtintos teisės aktų hierarchijos pažeidimą.

4. Konstitucinėje jurisprudencijoje pabrėžiama, kad Konstitucijoje yra įtvirtintos pagrindinės teisinio reguliavimo nuostatos, jos sudaro įstatymų leidybos pagrindą (Konstitucinio Teismo 1997 m. gegužės 29 d. nutarimas). Įstatymų leidėjas turi diskreciją sukonkretinti ir detalizuoti Konstitucijos nuostatas, taip pat teisiškai reguliuoti santykius, kurie Konstitucijoje expressis verbis nėra reguliuojami. Svarbu, kad tai darydamas įstatymų leidėjas nepažeistų Konstitucijos principų bei normų (Konstitucinio Teismo 2002 m. birželio 19 d. nutarimas). Tai tolesnis konstitucinės doktrinos plėtojimas.

Aukščiausioji teisinė galia, pirminis teisės aktas, svarbiausių visuomenės santykių reguliavimas – Konstitucinio Teismo doktrinoje formuluojami įstatymo požymiai. Doktrina – ne sustabarėjusi. Pamažu Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje vis labiau išryškėja ir Konstitucijos, suvokiamos ne vien kaip pagrindinis įstatymas, bet kaip aukščiausioji teisė, reikšmė. Konstitucinis reguliavimas yra išreikštas ne vien Konstitucijos normose, bet ir principuose, taip pat – išvestiniuose. Konstitucijos tekstas ir jį aiškinanti konstitucinė jurisprudencija suvokiami kaip viena neatskiriama visuma. Ypatingi reikalavimai taikomi konstitucinei interpretacijai. Aukščiausioji teisė reiškia kitą teisinę kokybę. Konstitucija tik formaliai vadinasi pagrindiniu įstatymu, tačiau pagal visus savo požymius yra ne ordinarinė, bet teisę steigianti ir ją formuojanti aukščiausiosios teisės sritis^[16]. Toks požiūris į Konstituciją įsitvirtinimas verstų kitaip žvelgti ir į įstatymą.

Ypač reikšminga Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarime išdėstyta konstitucinė doktrina, kurioje atskleisti tokie Konstitucijos sampratos elementai: Konstitucijos šaltinis yra pati valstybinė bendruomenė – pilietinė tauta, kad Konstitucijoje, aukščiausiosios teisinės galios akte, atsispindi visuomenės sutartis – visų Lietuvos Respublikos piliečių demokratiškai priimtas įsipareigojimas jų dabatinei ir būsimosioms kartoms gyventi pagal Konstitucijoje įtvirtintas pamatinės taisyklės ir joms paklusti, idant būtų užtikrintas valdžios legitimumas, jos sprendimų teisėtumas, žmogaus teisės ir laisvės, idant visuomenėje būtų santarvė. Konstitucija, kaip aukščiausiosios teisinės galios aktas ir visuomenės sutartis, yra grindžiama universaliomis, nekvestionuojamomis vertybėmis – suvereniteto priklausymu tautai, demokratija, žmogaus teisių ir laisvių pripažinimu bei jų gerbimu, pagarba teisei bei teisės viešpatavimu, valdžios galių ribojimu, valdžios įstaigų priederme tarnauti žmonėms ir atsakomybe visuomenei, pilietiškumu, teisingumu, atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės siekiu. Konstitucijoje yra nustatyti žmogaus ir valstybės santykių, viešosios valdžios formavimo ir funkcionavimo, tautos ūkio, vietos savivaldos, kitų svarbiausių visuomenės ir valstybės gyvenimo santykių pagrindai. Priėmusi Konstituciją, pilietinė tauta padėjo savo, kaip valstybinės bendruomenės, bendro gyvenimo norminį pagrindą ir įtvirtino valstybę kaip bendrą visos visuomenės gėrį. Tauta Konstituciją keičia tiesiogiai arba per savo demokratiškai išrinktus atstovus ir tik pagal pačioje Konstitucijoje nustatytas taisykles. Konstitucija yra aukščiausioji teisė. Ji nubrėžia gaires visai teisės sistemai – visa teisės sistema kuriama Konstitucijos pagrindu. Konstitucijos, kaip aukščiausiosios teisinės galios akto, prigimtis, konstitucingumo idėja suponuoja tai, kad Konstitucijoje negali būti ir nėra spragų, vadinasi, negali būti ir nėra tokio žemesnės galios teisės aktuose nustatyto teisinio reguliavimo, kurio nebūtų galima vertinti jo atitikties Konstitucijai atžvilgiu^[17].

Kokios darytinos išvados? Iš suformuluotos konstitucinės doktrinos atrodytų, kad įstatymas, kaip ir visa teisės sistema, kuriamas Konstitucijos pagrindu, kad nėra ir negali būti tokio įstatymiško reguliavimo, kurio nebūtų galima vertinti jo atitikties Konstitucijai atžvilgiu. Konstitucinio teismo jurisprudencijoje įtvirtinta konstituciocentrinė teisės sistemos samprata. Tokioje sistemoje apie pirminį įstatymiško reguliavimo pobūdį nebegalima kalbėti.

Dar vienas pažymėtinas aspektas – konstituciocentrinėje teisės sistemoje įstatymas tapatus teisei tik tuo atveju, jei jis atitinka aukščiausiąją teisę – Konstituciją. Įstatymo teisiškumo matas – Konstitucija. Pripažinus visapusišką įstatymo priklausymą Konstitucijai, turime pripažinti ir tai, kad įstatymas lieka artimiausiu Konstitucijai teisinio reguliavimo sluoksniu, kad visi kiti teisės aktai turi būti priimami remiantis įstatymais ir negali jiems prieštarauti (tai yra jie turi būti poįstatyminiai aktai).

5. Dar viena esminė aplinkybė: Konstitucinio Teismo doktrinoje pabrėžiama įstatymo ir žmogaus teisių ir laisvių sąsajos reikšmė. Teismas pažymėjo, kad įstatymų ir poįstatyminių valdymo aktų reguliavimo ribos priklauso nuo daugelio veiksnių – teisės tradicijų, visuomenės politinės ir teisinės kultūros lygio, tačiau tiek teisės teorijos, tiek įstatymo leidybos praktikos požiūriu tam tikri visuomenės prioritetiniai dalykai turi būti reguliuojami tik įstatymais. Demokratinėje visuomenėje prioritetas teikiamas žmogui, todėl viskas, kas

susiję su pagrindinėmis žmogaus teisėmis, reguliuojama įstatymais. Tai ir žmogaus teisių bei laisvių patvirtinimas, ir jų turinio apibrėžimas, ir apsaugos bei gynimo teisinės garantijos, ir leistinas jų apribojimas^[18].

Konstitucinėje jurisprudencijoje pabrėžiama, kad žmogaus teisės ir laisvės – neginčijama ir didžiausia teisinė vertybė, kad įstatymų leidėjas, reguliuodamas teisinius santykius, susijusius su pagrindinėmis teisėmis ir laisvėmis, gali nustatyti tik tokius būdus ir priemones, kurie nesudarytų sąlygų nepagrįstai apriboti žmogaus teises. Įstatymo, kaip teisės šaltinio, forma ir jo priėmimo būdas geriausiai laiduoja, kad bendri interesai bus suderinti su asmens teisių užtikrinimu.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad ir valstybių, kuriose teisiškai įtvirtinta perduodamoji įstatymų leidyba, žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo srityje ji ribojama. Pažymėtina, kad pagal Konstituciją Lietuvoje įstatymų leidybos perdavimas apskritai neleidžiamas. Tai principinė pozicija, ne kartą akcentuota ir konstitucinėje jurisprudencijoje.

6. Įstatymai priimami, keičiami ar papildomi, pripažįstami netekusiais galios ypatinga tvarka. Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 8 d. nutarime išaiškinta, kad įstatymų leidybos procesas – tai visuma juridškai reikšmingą veiksmų, būtinų, kad būtų priimtas įstatymas, ir atliekamas tam tikra griežta logine ir laiko seka. Visuotinai pripažintos yra šios pagrindinės įstatymų leidybos stadijos: įstatymų leidybos iniciatyvos įgyvendinimas, įstatymo projekto svarstymas, projekto priėmimas, priimto įstatymo paskelbimas ir įsigaliojimas. Tik pasibaigus vienai stadijai nuosekliai prasideda kita. Nuosekli įstatymų leidybos proceso stadijų seka yra įtvirtinta ir Lietuvos Respublikos Konstitucijoje: įstatymų leidybos iniciatyvos teisės įgyvendinimas – 68 str., įstatymų priėmimas – 69 str., įstatymų paskelbimas ir įsigaliojimas – 70–72 str. Taigi, reguliuojant įstatymų leidybos procesą, siekiama ir teisės sistemos grandžių darnumo, ir įgyvendinti teisėtumo principą teisės aktų leidyboje.

7. Pažymėtina, kad Konstitucija kartais įsakmiai nurodo tam tikro klausimo sprendimo įstatymiško reguliavimo formą. Tokiu atveju įstatymų leidėjas irgi negali pavesti šio klausimo spręsti vykdomajai valdžiai. Lietuvos konstitucinės jurisprudencijos pavyzdys: Konstitucinio Teismo 1997 m. sausio 20 d. nutarime konkretus Vyriausybės aktas buvo pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijai, pažymint, kad pagal Konstitucijos 30 straipsnį „asmeniui padarytos materialinės ar moralinės žalos atlyginimą nustato įstatymas“, todėl žalos atlyginimo nuostatos turi būti įtvirtintos įstatymu, bet ne Vyriausybės nutarimu. Pažymėtina ir tai, kad konstitucinė nuostata „nustato įstatymas“ reiškia ir įstatymo leidėjo pareigą priimti atitinkamą įstatymą.

8. Pagal Konstituciją valstybės biudžetą Seimas tvirtina įstatymu. Šiam įstatymui yra būdinga tai, kad jame patvirtinama bendra pajamų ir išlaidų suma, kasos apyvartos lėšos ir kt. Priedėliuose biudžeto išlaidos paskirstomos ir detalizuojamos: ministerijų, departamentų, valstybinių tarnybų, įmonių, įstaigų ir organizacijų – pagal asignavimų valdytojų pavadinimus (1 priedėlis); pagal socialines ekonomines programas, finansuojamas iš 1 priedėlyje patvirtintų asignavimų, nurodant ministerijų, departamentų, valstybinių tarnybų ir organizacijų – asignavimų valdytojų pavadinimus (2 priedėlis); valstybės biudžeto išlaidos – pagal pavadinimus, tai yra išskiriant išlaidas bendram valstybės valdymui, krašto apsaugai, švietimui, sveikatos apsaugai (3 priedėlis). Kituose priedėliuose (4 ir 5 priedėliai) yra numatytos savivaldybių biudžetams skiriamos fizinių asmenų mokesčio dalys, valstybės biudžeto bendroji dotacija mokesstinėms pajamoms ir išlaidų struktūros skirtumams išlyginti ir kt. (žr. Konstitucinio Teismo 1998 m. liepos 9 d. nutarimą^[19]).

9. Kai kurių valstybių įstatymų leidybos praktikoje yra žinomi vadinamieji programiniai įstatymai. Tokių įstatymų forma ir galimas jų turinys yra nustatomas konstitucijose. Programiniai įstatymai nustato valstybės ekonominės ir socialinės veiklos tikslus, bet ne teisės normas, reguliuojančias teisinių santykių subjektų elgesį. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje nėra numatyti programiniai įstatymai kaip specialii įstatymų forma, todėl visi įstatymai vertintini kaip faktinio galiojimo pirminiai teisės aktai, kurie privalomi visiems teisinių santykių subjektams (Konstitucinio Teismo 1994 m. sausio 19 d. nutarimas).

10. Konstitucinis Teismas, remdamasis Konstitucijoje įtvirtintais valdžių padalijimo ir teisinės valstybės principais, konstatavo, kad valstybės valdžią vykdančios institucijos negali viršyti Konstitucijoje joms nustatytų įgaliojimų, kad viena valstybės valdžios institucija negali įsiterpti į kitai valstybės valdžios institucijai Konstitucijoje nustatytus įgaliojimus (Konstitucinio Teismo 2002 m. liepos 11 d. nutarimas). Tai reiškia ir draudimą Seimui įstatymu įsibrauti į kitai valstybės institucijai Konstitucijos priskirtus įgaliojimus.

Teisinio reguliavimo darna ir nuoseklumas – taip pat imperatyvas įstatymų kūrėjui. Ne viename Konstitucinio Teismo nutarime konstatuota, kad įstatymų leidėjas saisto ne tik Konstitucija, bet ir jo paties priimti įstatymai.

11. Lietuvos Respublikos Konstitucija 2004 m. liepos 13 d. buvo papildyta konstituciniu aktu „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“. Šio akto 2 str. nustatyta, kad Europos Sąjungos teisė yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis. Jeigu tai kyla iš sutarčių, kuriomis grindžiama Europos Sąjunga, Europos Sąjungos teisės normos taikomos tiesiogiai, o teisės normų kolizijos atveju jos turi viršenybę prieš Lietuvos Respublikos įstatymus ir kitus teisės aktus. Taigi konstituciškai įtvirtintas dar vienas įstatyminio reguliavimo barjeras – europinis. Savo veikloje įstatymų leidėjas privalo jo paisyti.

Kokias išvadas galime formuluoti?

Analizuojant įstatymą nacionalinėje teisės sistemoje, istorinis ir lyginamasis tyrimai padeda išryškinti reikšmingus šio teisės akto bruožus. Paaiškėja, kad nacionalinė teisinė tikrovė atitinka bendras teisės raidos tendencijas.

Apibūdinant įstatymą dabartinėje Lietuvos teisės sistemoje, būtina atsižvelgti į konstitucinėje jurisprudencijoje išryškėjusius naujus įstatymo sampratos bruožus:

1. Įstatymas, kuriuo tautos atstovybė – Seimas reguliuoja svarbiausius visuomeninius santykius, priklauso artimiausiam Konstitucijai teisinio reguliavimo sluoksniui. Tai įstatymų leidėjo, saistomo Konstitucijos, demokratiškas teisėkūros instrumentas.

2. Atsižvelgiant į konstituciacentrinės teisės sistemos sampratos įtvirtinimą, įstatymo, kaip pirminio teisės akto, tolesnis įvardijimas netikslus. Lietuvos teisėje pirminis aktas – Konstitucija (tradicškai vadinamas pagrindiniu įstatymu, tačiau pagal savo požymius iš tikrųjų esantis steigiamąja aukščiausiaja teise). Įstatymas pagal visus turinio ir formos parametrus privalo atitikti aukščiausiąją teisę.

3. Įstatymas tapatus teisei tik tuo atveju, jei jis atitinka aukščiausiąją teisę – Konstituciją. Įstatymo teisiškumo matas – Konstitucija.

4. Įstatymui tenka tarpinė vieta tarp Konstitucijos ir poįstatyminių aktų. Įstatymais įgyvendinami svarbiausi teisinio reguliavimo uždaviniai. Poįstatyminis reguliavimas turi remtis įstatymais ir negali jiems prieštarauti. Jei poįstatyminis aktas neatitinka įstatymo, vadinasi, pažeidžiama Konstitucijoje įtvirtinta teisės aktų hierarchija.

5. Papildžius Lietuvos Respublikos Konstituciją konstituciniu aktu „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“, konstituciškai įtvirtinta pareiga įstatymų leidėjui, reguliuojančiam visuomeninius santykius įstatymu, paisyti Europos Sąjungos teisės normų reikalavimų.

6. Konstitucinėje jurisprudencijoje atskleistas ne vienas įstatyminio reguliavimo aspektas: įstatymo ir žmogaus teisių apsaugos sąsaja, įstatymų leidybos perdavimo draudimas, Seimo saistymas Konstitucija ir jo paties priimtais įstatymais, draudimas įstatymu įsibrauti į kitų valstybės institucijų konstitucinius įgaliojimus.

[1] Žrk: Vaišvila, A. *Teisės teorija*. Antrasis leidimas. Vilnius: Justitia, 2004, p. 313–314; Vansevičius, S. *Valstybės ir teisės teorija*. Vilnius: Justitia, 2000, p. 120–121.

[2] Zoller, E. Qu'est-ce que faire du droit constitutionnel comparé. *Droit. Revue française de théorie juridique*. 2000, Nr. 32, p. 122.

[3] Apie tai žr: Bartošek, M. *Rimsoke pravo. Poniatija, terminy, opredelenija*. Moskva: Juridičeskaja literatūra, 1989, s. 178.

[4] Ancien Régime (senasis režimas) apibendrintas Prancūzijos santvarkos iki Didžiosios Prancūzijos revoliucijos pavadinimas.

[5] Duguit, L. *Les transformations de droit public*. Paris: Libraire Armand Colin, 1925, p. 85.

- [6] Cappelletti, M. Rapport général. Le contrôle juridictionnel des lois. *Légitimité, effectivité et développements récents* (publié par Louis Favoreu et John-Anthony Jolovicw). Paris, Aix-en-Provence: Economica, PUAM, 1986, p. 293.
- [7] Antai Pakistano 1973 m. Konstitucijoje parlamentą (*Madžlis a šura*) sudaro dveji rūmai – nacionalinis susirinkimas ir senatas bei šalies prezidentas. Šioje šalyje įstatymas – parlamento aktas yra aktas, priimtas abiejų rūmų balsavimu ir kuriam pritarė prezidentas.
- [8] Dicey, A.V. *Konstitucinės teisės studijų įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 1998, p. 42.
- [9] Chagnaulaud, D. Allocution introductive. Vive la loi! *Actes du colloque*. Paris: Université Pantheon-Assas Paris II, 2004, p. 9.
- [10] Pizzorusso, A. Le contrôle de la Cour constitutionnelle sur l'usage par le législateur de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire. *Annuaire international de justice constitutionnelle*. 1986, vol. 2, p. 39.
- [11] Rousseau, D. *La justice constitutionnelle en Europe*. Paris: Montchrestien, 1992, p. 46.
- [12] *Separation of powers in the jurisprudence of Constitutional Court: national reports of 10th conference of European constitutional courts*. Budapest, 1996, vol. 2 (skyriuje „Bulgaria“, p. 24).
- [13] *Separation of powers in the jurisprudence of Constitutional Court: national reports of 10th conference of European constitutional courts*. Budapest, 1996, vol. 2 (skyriuje „Exposé d'Espagne“; p. 32).
- [14] Kūris, E. Konstitucinė justicija Lietuvoje: pirmasis dešimtmetis. *Konstitucinis teisingumas ir teisės viešpatavimas*. Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2004, p. 23.
- [15] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. sausio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 1993 m. birželio 17 d. Seimo nutarimo „Dėl žemės reformos pagrindinių krypčių“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*. 1994, sausio 26..
- [16] Dėl konstitucijos, kaip teisės akto rūšies, išskyrimo iš įstatymų šeimos žiūrėkite: Jarašiūnas, E. Konstitucija ir įstatymas: kelios interpretavimo problemos. *Konstitucijos aiškinimas ir tiesioginis taikymas*. Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2002, p. 234–257.
- [17] 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, gegužės 26.
- [18] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ 10 straipsnio septintosios dalies nuostatos, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. sausio 26 d. nutarimo Nr. 55 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. lapkričio 15 d. nutarimu Nr. 470 patvirtintos Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ įgyvendinimo tvarkos dalinio pakeitimo“ 1.2 punkto nuostatos, 2.1 punkto ir jo 1, 2 bei 3 papunkčių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*. 1995, lapkričio 2
- [19] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. liepos 9 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 1998 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo 10 straipsnio 4 punkto, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. sausio 27 d. nutarimo Nr. 105 „Dėl Lietuvos standartizacijos departamento prie valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos reorganizavimo“ 2 punkto, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. sausio 30 d. Nutarimo Nr. 117 „Dėl Lietuvos zoologijos sodo steigėjo teisių perdavimo“ 2 punkto ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. kovo 30 d. nutarimo Nr. 366 „Dėl kai kurių žemės ir miškų ūkio ministerijos funkcijų perdavimo aplinkos apsaugos ministerijai ir miškų ir saugomų teritorijų departamento prie aplinkos apsaugos ministerijos įsteigimo“ 3 punkto atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*. 1999, liepos 14.
-