

Prezidento ir Ministro Pirmininko kompetencijų ribos formuojant ministrų kabinetą: konstitucinės pusiausvyros analizė

Erika Franckevič, Mantas Kavolius

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto 2 kurso studentai

Saulėtekio al. 9, I rūmai, 10222 Vilnius

El. paštas: erika.franckevic@tf.stud.vu.lt, mantas.kavolius@tf.stud.vu.lt

Mokslinio straipsnio akademinė kuratorė doc. dr. Agnė Juškevičiūtė-Vilienė

El. paštas: agne.juskeviciute-vilienne@tf.vu.lt

Santrauka: Moksliniame straipsnyje analizuojamas Respublikos Prezidento ir Ministro Pirmininko kompetencijų pasiskirstymas formuojant ministrų kabinetą, atskleidžiant Lietuvos konstitucinės pusiausvyros principus. Tyrime remiamasi Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatomis ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencija. Atsižvelgiant į šiuolaikines politines aktualijas, straipsnyje nagrinėjami valstybės institucijų tarpusavio nesutarimai, kylantys formuojant ministrų kabinetą, bei analizuojamos jų priežastys ir istorinė raida. Taip pat įvertinami panašumai ir skirtumai tarp Lietuvos ir kaimyninių šalių (Lenkijos ir Latvijos) dėl ministrų kabineto formavimo modelių, atliekant lyginamąją analizę. Moksliniame straipsnyje, siekiant įvertinti, ar Lietuvos konstitucinė praktika atitinka tarptautinę teisę pripažintus demokratinės ir teisinės valstybės standartus, atsižvelgiama į tarptautinę praktiką, įskaitant Europos Tarybos rekomendacijoje ir Tarptautinio Teisingumo Teismo jurisprudencijoje įtvirtintus principus.

Pagrindiniai žodžiai: Respublikos Prezidentas, Ministras Pirmininkas, ministrų kabinetas, konstitucinės kompetencijos, konstitucinė teisė.

Įvadas

Temos aktualumas. Lietuvos politinė praktika per visą nepriklausomybės laikotarpį rodo, kad ministrų kabineto formavimo procese ne kartą kilo nesutarimų tarp Respublikos Prezidentų – pavyzdžiui, Valdo Adamkaus, Daliaus Grybauskaitės ir Gitano Nausėdos – bei Ministrų Pirmininkų, įskaitant Algirdą Brazauską, Algirdą Butkevičių, Gediminą Kirkilą, Andrių Kubilių, Saulių Skvernelį ir Ingridą Šimonytę.

Vienas aktualiausių 2025 metų ginčų kilo dėl politinės partijos „Nemuno aušra“ narių skyrimo į XX Vyriausybės ministrų pareigas¹, Prezidentui reiškiant abejones dėl jų politinio tinkamumo, o šiai politinei partijai viešai deklaruojant ketinimą teikti tas pačias kandidatūras pakartotinai. Šių politinių nesutarimų metu buvo kritiškai vertinama Ministrės Pirmininkės Ingos Ruginienės pozicija, kai sprendžiant konfliktą dėl ministrų kabineto sudėties nebuvo aktyviai ieškoma politinių kompromisų, pavyzdžiui, svarstant alternatyvias ministrų kandidatūras, o didesnė sprendimų našta faktiškai teko Respublikos Prezidentui. Užsitęsęs ministrų kabineto formavimo procesas sulaukė neigiamos reakcijos tiek visuomenėje, tiek skirtingų mokslo sričių – teisės, politologijos, ekonomikos ir kitų² – atstovų diskusijose, kuriose buvo akcentuojamas galimas neigiamas poveikis valstybės institucijų veiklos efektyvumui ir konstitucinių santykių pusiausvyrai. Ši situacija atskleidžia praktinius iššūkius, kylančius apibrėžiant Respublikos Prezidento ir Ministro Pirmininko kompetencijų ribas formuojant ministrų kabinetą. Tai patvirtina ir Lietuvos Respublikos Prezidento Gitano Nausėdos pasisakymai, kuriuose jis, aprašydamas ministrų skyrimo procesą, pažymi, kad jam ne kartą teko susidurti su vieša kritika, grindžiama teiginiais, jog „kodėl jis juos kamantinėja, kodėl kviečiasi ir kodėl greičiau netvirtina Vyriausybės, šitaip pažeidinėja Konstituciją“³. Ši citata bei prieš tai pateikta informacija parodo, kad nors Lietuvos Respublikos Konstitucijoje yra tiesiogiai nurodytos Respublikos Prezidento ir Ministro Pirmininko kompetencijos formuojant Vyriausybę, tačiau praktikoje atsiranda daug klausimų bei nesutarimų dėl šių vykdomosios valdžios atstovų kompetencijų ribų formuojant Vyriausybės sudėtį.

Atsižvelgiant į tai, šio straipsnio tikslas – atskleisti konstitucines Respublikos Prezidento ir Ministro Pirmininko kompetencijų pusiausvyros ribas formuojant ministrų kabinetą, lyginamuoju ir istoriniu požiūriais identifikuojant pagrindines konstitucinės įtampos priežastis.

Šio darbo uždaviniai:

- Išanalizuoti Ministro Pirmininko ir Respublikos Prezidento kompetencijas formuojant ministrų kabinetą Lietuvos Respublikos konstitucinėje teisėje ir Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje;
- Pateikti politologinę-istorinę-chronologinę Respublikos Prezidento ir Ministro Pirmininko konfliktų, kilusių formuojant ministrų kabinetą, analizę;
- Palyginti Lietuvos ir kaimyninių šalių (Lenkijos ir Latvijos) ministrų kabineto formavimo konstitucinius modelius.

¹ 15min (2025.09.16). Prezidentas atmetė du ministrus, kuriuos pasiūlė partija „Nemuno aušra“ [interaktyvus]. <https://www.15min.lt/lengvai/naujiena/lietuva/prezidentas-atmete-du-ministrus-kuriuos-pasiule-partija-nemuno-ausra-1730-2524948>

² SALYNĖ, Roberta (2025.09.08). Klampus Vyriausybės formavimas: kodėl Žemaitaitis dar neatskleidžia visų kortų [interaktyvus]. <https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/lietuva/klampus-vyriausybės-formavimas-kodel-zemaitaitis-dar-neatskleidžia-visu-kortu-56-2519082>

³ LAVASTE, Laima (2023). Prezidentas Gitanas Nausėda: iš arti. Vilnius.

Šio tyrimo objektas – Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtinti Respublikos Prezidento ir Ministro Pirmininko konstituciniai santykiai formuojant ministrų kabinetą, juos analizuojant tarpdisciplininio – teisinio, politologinio ir lyginamuoju – požiūriais.

Tyrimo metodai: šiame moksliniame straipsnyje taikomi šie mokslinio tyrimo metodai: lyginamasis – siekiant palyginti skirtingų valstybių konstitucinius ministrų kabineto formavimo modelius; sisteminis – analizuojant konstitucinių normų tarpusavio ryšius ir jų vietą bendrame konstitucinio reguliavimo kontekste; doktrininis – remiantis teisės mokslininkų darbais ir oficialiais Konstitucinio Teismo išaiškinimais; funkcinis – tiriant, kaip įvairios konstitucinės normos veikia praktikoje; loginis – formuluojant išvadas ir vertinant teisinio reguliavimo nuoseklumą.

Straipsnyje nagrinėjami įvairaus pobūdžio šaltiniai, didžiausią dėmesį skiriant Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Konstitucinio Teismo jurisprudencijai, taip pat ją analizuojančiai mokslinei doktrinai. Šio straipsnio tarptautiškumą užtikrina Lietuvos, Latvijos ir Lenkijos konstitucinės teisės šaltiniai ir teisės mokslininkų tyrimų analizė. Politologinė Lietuvos Respublikos Vyriausybės formavimo nesklaidumų analizė pateikiama remiantis istoriniais-politologiniais straipsniais ir komentarais.

1. Konstitucinis reglamentavimas

1.1. Konstituciniai Respublikos Prezidento ir Ministro Pirmininko kompetencijų pagrindai formuojant Vyriausybę Lietuvos Respublikoje

Respublikos Prezidento ir Vyriausybės santykių reglamentavimas Lietuvos Respublikos Konstitucijoje yra vienas kertinių elementų užtikrinant vykdomosios valdžios veiksmingumą bei valdžių pusiausvyrą. Lietuvos Konstitucija, priimta 1992 m., nustato kompetencijų ribas ir mechanizmus, leidžiančius derinti Respublikos Prezidento, Vyriausybės ir Seimo funkcijas.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, kad valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas, Vyriausybė ir Teismas. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 1998 m. sausio 10 d. nutarime⁴ konstatavo, kad tai yra pagrindinis demokratinės teisinės valstybės principas, nes Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė turi savarankiškas, bet subalansuotas funkcijas. Konstitucijos 84 straipsnis suteikia Respublikos Prezidentui platų teisinį pagrindą dalyvauti vykdomosios valdžios formavime⁵. Prezidentas sprendžia pagrindinius užsienio politikos klausimus ir kartu su Vyriausybe juos vykdo, pasirašo tarptautines

⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas. Valstybės žinios, 1998, 5-99.

⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2023 m. rugsėjo 7 d. grąžinimo nutarimas.

sutartis ir teikia jas Seimui ratifikuoti, Seimo pritarimu skiria Ministrą Pirmininką, paveda jam sudaryti Vyriausybę ir tvirtina jos sudėtį.

Konstitucijos 92 straipsnis detalizuoja Vyriausybės formavimą ir atsakomybę Seimui⁶. Jame nustatyta, kad Ministrą Pirmininką Seimo pritarimu skiria ir atleidžia Respublikos Prezidentas.

Konstitucijos 96 straipsnis reglamentuoja Vyriausybės atsakomybę – Vyriausybė solidariai atsako Seimui už savo veiklą, o ministrai yra atsakingi tiek Seimui, tiek Respublikos Prezidentui⁷.

Konstitucijoje Ministrui Pirmininkui tenka esminis vaidmuo formuojant ir organizuojant Vyriausybės veiklą. Jis yra pagrindinis Vyriausybės politinės krypties formuotojas ir atsakingas už Vyriausybės programos įgyvendinimą. Būtent Ministras Pirmininkas teikia Respublikos Prezidentui ministrų kandidatūras, todėl politinė atsakomybė už Vyriausybės sudėtį pirmiausia tenka jam. Respublikos Prezidento vaidmuo šiame procese pasireiškia kaip konstitucinės teisėtumo ir pusiausvyros kontrolė, o ne politinių sprendimų perėmimas.

Respublikos Prezidento ir Vyriausybės tarpusavio santykiai pasireiškia ne tik per Konstitucijoje įtvirtintas normas, bet ir per praktinius valdžių tarpusavio kontrolės bei bendradarbiavimo mechanizmus. Respublikos Prezidentas veikia kaip institucija, užtikrinanti valdžios tęstinumą ir konstitucinę pusiausvyrą, turėdamas teisę pasirašyti arba vetuoti Seimo priimtus įstatymus. Seimas turi teisę pakartotinai priimti vetuotą įstatymą, taip užtikrinant valdžių pusiausvyrą. Vyriausybė, kaip vykdomoji valdžia, įgyvendina Seimo priimtus įstatymus ir vykdo kasdienį valstybės valdymą. Ji veikia dvigubos atsakomybės sąlygomis – politine prasme atsako Seimui, o konstitucine ir institucine prasme – Respublikos Prezidentui⁸.

Pažymėtina, kad Lietuvos Respublika pagal savo valdymo formą yra parlamentinė respublika su išreikštais pusiau prezidentiniais elementais. Konstitucinis Teismas ne kartą yra pažymėjęs, jog Konstitucija įtvirtina parlamentinės respublikos valdymo formą, tačiau su tam tikromis Respublikos Prezidento galiomis vykdomosios valdžios srityje. Todėl Lietuvos modelis negali būti besąlygiškai tapatinamas su klasikiniiais mišriais (pusiau prezidentiniais) valdymo modeliais, nors praktikoje Respublikos Prezidento ir Ministro Pirmininko santykiai dažnai pasižymi dvišaldystei būdingais bruožais.

1.2. Ministrų kabineto formavimas Lietuvos Respublikoje

Ministrų kabineto formavimas Lietuvos Respublikoje yra konstituciškai reikšmingas procesas, tiesiogiai susijęs su valdžių padalijimo, tarpusavio kontrolės ir pusiaus-

⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2020 m. rugpjūčio 28 d. nutarimas.

⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2018 m. kovo 8 d. Nr. KT4-N3/2018 nutarimas.

⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucija. Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume. Valstybės žinios, 1992, 33-1014, 5 str. 1 d., 84 str., 92 str., 96 str.

vyros principais. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje nustatyta, kad Vyriausybė formuojama bendradarbiaujant Respublikos Prezidentui ir Seimui, todėl nė viena institucija neturi išimtinės teisės vienašališkai spręsti dėl vykdomosios valdžios sudėties.

Pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos 92 straipsnio 2 dalį⁹ ministrus skiria ir atleidžia Respublikos Prezidentas Ministro Pirmininko teikimu. Ši nuostata suponuoja, kad Respublikos Prezidentas nėra vien formalus sprendimų tvirtintojas, bet konstitucinės kompetencijos subjektas, turintis teisę vertinti siūlomų ministrų kandidatūrų atitikimą Konstitucijai, konstitucinėms vertybėms ir valstybės interesams. 2004 m. gruodžio 13 d. nutarime pažymėta, kad Respublikos Prezidentas privalo veikti kaip konstitucinės sistemos stabilumo ir pusiausvyros garantas¹⁰.

Respublikos Prezidento ir Ministro Pirmininko santykiai formuojant ministrų kabinetą neretai tampa ne tik teisiniu, bet ir politiniu ginčų objektu. Konstitucinės teisės mokslininkai pabrėžia, kad tokie konfliktai dažnai kyla ne dėl Konstitucijos normų neaiškumo, o dėl skirtingo jų interpretavimo praktikoje. Buvęs Konstitucinio Teismo pirmininkas Egidijus Kūris, vertindamas institucijų tarpusavio santykius, pažymi, kad „problemos dažniausiai prasideda tada, kai konstitucinės nuostatos pradedamos aiškinti plečiamai, siekiant pateisinti politinius sprendimus“¹¹. Šis vertinimas aktualus ir ministrų kabineto formavimo procese, kuriame Respublikos Prezidento įgaliojimų ribų interpretavimas gali lemti politinę įtampą tarp vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios valdžios institucijų bei kelti grėsmę konstitucinei valdžių pusiausvyrai.

2. Respublikos Prezidento ir Ministro Pirmininko konfliktai Lietuvoje

2.1. V. Adamkaus ir G. Vagnoriaus konfliktas (1999 m.)

Nepriklausomos Lietuvos istorijoje yra buvę ne vienas ryškus Respublikos Prezidento ir Ministro Pirmininko konfliktas, kylantis dėl išsiskiriančių nuomonių vykdant vidaus ir užsienio politiką ar dėl skirtingo konstitucinių normų aiškinimo. Vienas žymiausių tokių konfliktų – tarp Valdo Adamkaus ir Gedimino Vagnoriaus. Konfliktas paastrėjo 1998–1999 m., Lietuvai susidūrus su Rusijos ekonomine krize. Respublikos Prezidentas kritikavo Vyriausybę dėl finansinių sprendimų skaidrumo ir galimų korupcijos rizikų, o Ministras Pirmininkas kaltino Prezidentą kišimusi į jo kompetenciją. 1999 m. Respublikos Prezidentas viešai pareiškė nepasitikėjimą Gediminu Vagnoriumi, kuris vėliau pasitraukė iš pareigų.

⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucija. Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume. Valstybės žinios, 1992, 33-1014, 92 str. 2 d.

¹⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas.

¹¹ 15min (2025-07-02). Egidijus Kūris: Paluckas pažeidė Konstituciją ir mus laiko pingvinais [video]. https://www.youtube.com/watch?v=D8_0A1FXAU5

Praėjus daugeliui metų po posto praradimo, net pats G. Vagnorius nebeatmetė, kad ir V. Adamkaus pastabos, ir jo sprendimas buvo teisingi: „Tai nebuvo nei korupcija, nei interesai. Bet politinės problemos, kurios taip pat sprendžiamos atsistatydinimo keliu. Jeigu neturi palaikymo, vienintelė išeitis – pasitraukt ir leisti kitiems dirbti“¹². Šis atvejis iliustruoja, kaip Respublikos Prezidento nepasitikėjimas ministru pirmininku, grindžiamas politinio skaidrumo vertinimu, gali tapti lemiamu veiksmu keičiant Vyriausybę, net ir nesant teisiškai įpareigojančio mechanizmo.

2.2. D. Grybauskaitės ir S. Skvernelio konfliktas (2018 m.)

Kitas ryškus konfliktas kilo Prezidentės Dalios Grybauskaitės ir Ministro Pirmininko Sauliaus Skvernelio kadencijų metu. Konfliktas buvo susijęs su žemės ūkio ministro Broniaus Markausko veikla. Nepaisant Prezidentės viešai išreikšto nepasitikėjimo, Ministras Pirmininkas iš pradžių atsisakė jį atleisti. Po politinių diskusijų Bronius Markauskas atsistatydino.

Politologų nuomone, tokių atvirą konfliktą nulėmė artėjantys rinkimai ir noras mobilizuoti savo rinkėjus. Vytauto Didžiojo universiteto profesorius, politologas Luras Bielinis teigė, kad premjero ir prezidentės konfliktas buvo nulemtas kelių priežasčių – inter alia, to, kad valdančioji dauguma suprato jog, be Respublikos Prezidentės iniciatyvos, Vyriausybė galėjo atsilaikyti. Buvęs Vilniaus universiteto TSPMI direktorius, prof. dr. R. Vilpišauskas teigė, kad valdantieji siekia sukurti dvi skirtingas stovyklas ir taip mobilizuoti savo rinkėjus: „Tai aš turėjau galvoje ir kalbėdamas apie premjero poziciją. Jis jaučia, kad dalis visuomenės palaiko tokią poziciją, kokią pateikia valstiečių žaliųjų nariai, ir tokie konfliktai tampa priemone išryškinti nuomonių skirtumus su elitu“¹³. Šis konfliktas rodo, kad Respublikos Prezidento ir Ministro Pirmininko nesutarimai dėl ministrų kabineto sudėties gali turėti ryškų politologinį matmenį, kuris ne visada atskleidžiamas grynai teisinio nagrinėjimo būdu.

2.3. G. Nausėdos ir I. Šimonytės konfliktas (2021 m.)

Dar vienas konfliktas kilo Respublikos Prezidento Gitano Nausėdos ir Ministrės Pirmininkės Ingridos Šimonytės valdymo metu. Šių politikų nesutarimus galima sugretinti su konkurencija dėl valdžios, nes abiejų santykio šalių ambicijų ir požiū-

¹² VYŠNIAUSKAITĖ, Birutė (2019-12-22). J. Narkevičiaus problema: prie A. Brazausko ir V. Adamkaus būdavo kitaip [interaktyvus]. <https://www.lrytas.lt/lietuvsdiena/aktualijos/2019/12/22/news/j-narkeviaus-problema-prie-a-brazausko-ir-v-adamkaus-budavo-kitaip-13003812>

¹³ VILPIŠAUSKAS, Ramūnas (2018-04-18). Politologai apie D. Grybauskaitės ir S. Skvernelio karą: konfliktas naudingas abiem, bet principai – prezidentės pusėje [interaktyvus]. <https://www.tspmi.vu.lt/komentarai/politologai-apie-d-grybauskaites-ir-s-skvernelio-kara-konfliktas-naudingas-abiem-bet-principai-prezidentes-puseje-r-vilpisauskas/>

rių skirtumai aiškiai išryškėjo jau 2019 m. Respublikos Prezidento rinkimų metu. Santykiai ypač paaštrėjo 2021 m. Ingridai Šimonytei einant Ministrės Pirmininkės pareigas, kai ji parašė laišką Respublikos Prezidentui, kuriame išdėstė savo poziciją dėl atstovavimo Lietuvai Europos Vadovų Taryboje (EVT). Laiške ji pasiūlė tvarką, kad kartais į EVT vyktų Respublikos Prezidentas, o kartais – Ministrė Pirmininkė, priklausomai nuo darbotvarkės temų.

Respublikos Prezidentas atsakė laišku Ministrėi Pirmininkei, kuriame citavo Lietuvos Respublikos Konstitucijos 77 straipsnį, įtvirtinantį, kad Respublikos Prezidentas yra valstybės vadovas ir atstovauja Lietuvos valstybei. Laiške taip pat nurodoma Konstitucinio Teismo pozicija, pagal kurią Respublikos Prezidentas personifikuoja Lietuvos Respubliką tarptautiniuose santykiuose. Politologas S. Spurga vertino šį ginčą kritiškai: „Tas nelaimingas ginčas dėl atstovavimo EVT kenkia Lietuvos politikai, politiniam prestižui tarptautinėje erdvėje. Tai neleidžia efektyviai spręsti daugelio klausimų“¹⁴. Šis atvejis atskleidžia, kad Respublikos Prezidento ir Ministro Pirmininko kompetencijų ribos ne visada yra aiškiai demarkuotos net ir tada, kai Konstitucijos nuostatos atrodo pakankamai išsamios.

Apibendrinant visų trijų aptartų konfliktų analizę, pažymėtina, kad jie kilo ne tik dėl teisinio neapibrėžtumo, bet ir dėl politinių interesų, asmeninės ambicijos ir skirtingos konstitucinių normų interpretacijos. Tai patvirtina, jog Respublikos Prezidento ir Ministro Pirmininko santykiuose instituciniai ir politiniai veiksniai yra glaudžiai susiję. Lietuvos istorijoje yra buvę ir daugiau panašių nesutarimų – pavyzdžiui, tarp Prezidento V. Adamkaus ir Ministro Pirmininko A. Brazausko ar tarp Prezidentės D. Grybauskaitės ir Ministro Pirmininko A. Butkevičiaus. Visi šie atvejai liudija, kad aptariamoji konstitucinė įtampa yra struktūrinis, o ne atsitiktinis Lietuvos valdymo sistemos elementas.

3. Lyginamoji analizė: Lenkija ir Latvija

3.1. Lenkija

Lenkijos Respublikos Prezidento ir Ministrų Tarybos santykių teisinis pagrindas nustatytas 1997 m. Konstitucijoje. Pagal Konstitucijos 154 straipsnį¹⁵ Respublikos Prezidentas skiria Ministrą Pirmininką, kuris vėliau sudaro Ministrų Tarybą ir pateikia ją Seimui pasitikėjimo balsavimui. Tuo atveju, jei Seimas nesuteikia pasitikėjimo,

¹⁴ DELFI (2021.07.02). Šimonytės ir Nausėdos konfliktas: situacija tokia, kad užtenka žiezirbos [interaktyvus]. <https://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/simonytes-ir-nausedos-konfliktas-situacija-tokia-kad-uztenka-ziezirbos-87594517>

¹⁵ Lenkijos Respublikos Konstitucija. 1997 m. balandžio 2 d. Dziennik Ustaw, 1997, 78, poz. 483, 154 str.

Konstitucijos 155 straipsnis¹⁶ numato alternatyvias Vyriausybės formavimo procedūras, kuriose didesnė reikšmė tenka parlamentui.

Lenkijos Respublikos konstitucinė santvarka grindžiama valdžių padalijimo principu¹⁷, tačiau vykdomosios valdžios srityje pastebima specifinė Respublikos Prezidento ir Ministrų Tarybos kompetencijų sąveika. Nors Konstitucija formaliai priskiria Vyriausybę vykdomajai valdžiai, Respublikos Prezidentui suteikiamas reikšmingas vaidmuo formuojant ir stabilizuojant Ministrų Tarybos veiklą, ypač Vyriausybės sudarymo etape.

Konstitucinėje doktrinoje¹⁸ pabrėžiama, kad Vyriausybės formavimo procedūra Lenkijoje yra daugiapakopė ir apima kelias procedūrinės stadijas, kurios taikomos tuo atveju, jei ankstesnė procedūra nepasiteisina. Pirmoji, vadinamoji pagrindinė procedūra, prasideda Respublikos Prezidento sprendimu paskirti Ministrą Pirmininką. Tik vėliau lemiamą vaidmenį perima Seimas, kuris suteikia arba nesuteikia pasitikėjimą Ministrų Tarybai. Taigi, nors Respublikos Prezidentas inicijuoja procesą, galutinę politinę atsakomybę tenka parlamentui.

Respublikos Prezidento kompetencijos vykdomosios valdžios srityje neapsiriboja vien Vyriausybės formavimu¹⁹. Jam suteiktos tam tikros galios gynybos ir saugumo srityje, įskaitant aukščiausiąją vadovybę ginkluotosioms pajėgoms. Vis dėlto, kaip pažymi konstitucinės teisės doktrina, šios galios dažniausiai realizuojamos per bendradarbiavimą su Ministrų Taryba ir atitinkamais ministrais, o ne savarankiškai. Tai rodo, kad Respublikos Prezidento vaidmuo šioje srityje yra labiau koordinuojantis nei tiesiogiai vykdomasis.

Lenkijos Konstitucijoje taip pat įtvirtinti mechanizmai, skirti Ministrų Tarybos stabilumui užtikrinti. Seimas turi teisę pareikšti nepasitikėjimą Vyriausybe ar atskirais ministrais, tačiau šios procedūros yra griežtai reglamentuotos ir reikalauja kvalifikuotos daugumos. Tokie apribojimai laikomi svarbia priemone, apsaugančia Vyriausybę nuo pernelyg dažno politinio spaudimo ir leidžiančia užtikrinti vykdomosios valdžios tęstinumą.

Apibendrinant galima teigti, kad Lenkijos modelis pasižymi savitu Respublikos Prezidento ir Vyriausybės santykių balansu. Respublikos Prezidentas nėra tik simbolinė figūra, tačiau kartu jis nėra ir dominuojantis vykdomosios valdžios subjektas. Jo kompetencijos daugiausia susijusios su Vyriausybės formavimo inicijavimu, politi-

¹⁶ Lenkijos Respublikos Konstitucija. 1997 m. balandžio 2 d. Dziennik Ustaw, 1997, 78, poz. 483, 155 str.

¹⁷ GRABOWSKI, Radosław (red.) (2017). *Podstawy ustroju Rzeczypospolitej Polskiej dla obywateli*. Warszawa: Wydawnictwo Adam Marszałek.

¹⁸ GÓRECKI, Dariusz (red.) (2019). *Wokół rządu w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

¹⁹ SKRZYDŁO, Wiesław; GRABOWSKA, Sabina; GRABOWSKI, Radosław (red.) (2009). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

nės pusiausvyros palaikymu bei tam tikromis specialiosiomis funkcijomis, o kasdienę vykdomoji veikla tenka Ministrų Tarybai. Toks modelis, remiantis Lenkijos konstitucinės teisės doktrina, kvalifikuotinas kaip parlamentinis su tam tikrais prezidentiniais elementais Respublikos Prezidento įgaliojimų srityje.

3.2. Latvija

Latvija yra parlamentinė respublika, kurios pagrindinė politinė jėga yra Saeima – vienerių rūmų parlamentas, sudarytas iš 100 deputatų, renkamų kas ketverius metus pagal proporcinio atstovavimo sistemą. Saeima renka Respublikos Prezidentą, tvirtina Vyriausybę, leidžia įstatymus, tvirtina biudžetą ir kontroliuoja valstybės politikos kryptį.

Latvijos Respublikos Prezidentas yra procedūrinis ir reprezentacinis valstybės vadovas, renkamas Saeimos. Jo galios formuojant Vyriausybę yra ribotos – Respublikos Prezidentas kviečia asmenį formuoti Ministrų kabinetą, tačiau nekontroliuoja ministrų tvirtinimo proceso ir negali atmesti Ministro Pirmininko siūlomų ministrų kandidatūrų. Respublikos Prezidentas turi teisę inicijuoti parlamento paleidimą ir referendumą, kaip tai buvo padaryta 2011 m., Prezidentui Valdžiui Zatlerui pasinaudojus šia konstitucine teise.

Latvijos Vyriausybės veiklą reglamentuoja Konstitucijos (Satversmės) 55–63 straipsniai. Pagal Satversmės 56 straipsnį²⁰ Ministrų kabinetą formuoja asmuo, kurį Respublikos Prezidentas pakvietė tai padaryti. Pagal politinį paprotį kviečiamas kandidatas, turintis didžiausią galimybę gauti Saeimos daugumos paramą. Respublikos Prezidento vaidmuo šioje stadijoje yra inicijuojantis, bet nelemiantis, nes ties Ministro Pirmininko paskyrimu baigiasi valstybės vadovo įgaliojimai ministrų kabineto formavimo metu.

Pagal Satversmės 55 straipsnį²¹ Ministras Pirmininkas pats pasirenka ministrų sudėtį ir teikia ją Saeimos tvirtinimui. Pagal Satversmės 59 straipsnį Vyriausybė gali pradėti veiklą tik gavusi Saeimos pasitikėjimą. Jei pasitikėjimas nesuteikiamas, Vyriausybės formavimas pradedamas iš naujo: Respublikos Prezidentas kviečia kitą kandidatą. Latvijos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencija²² patvirtina, kad parlamentinio pasitikėjimo principas leidžia Saeimai ne tik pareikšti nepasitikėjimą Vyriausybe, bet ir suteikti pakartotinį pasitikėjimą jau veikiančiam Ministrų kabinetui. Taigi, ministrų kabineto sudėtis Latvijoje yra politinių derybų tarp parlamentinių frakcijų rezultatas, o Respublikos Prezidento vaidmuo jame yra iš esmės procedūrinis.

²⁰ Latvijos Respublikos Konstitucija (Satversme). 1922 m. vasario 15 d. Valdības Vēstnesis, 1922, 141, 56 str.

²¹ Latvijos Respublikos Konstitucija (Satversme). 1922 m. vasario 15 d. Valdības Vēstnesis, 1922, 141, 55 str.

²² Latvijos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. liepos 13 d. spriedums byloje Nr. 03-04(98).

3.3. Lietuvos palyginimas su kaimyninėmis valstybėmis

Kriterijus	Lietuva	Lenkija	Latvija
Valdymo forma	Parlamentinė respublika su prezidentiniais elementais	Parlamentinė respublika su prezidentiniais elementais	Parlamentinė respublika
Prezidento vaidmuo skiriant Ministrą Pirmininką	Skiria, gavęs Seimo pritarimą	Skiria, atsižvelgdamas į Seimo daugumą	Kviečia formuoti Vyriausybę
Prezidento vaidmuo skiriant ministrus	Skiria Ministro Pirmininko teikimu; turi teisę atsisakyti skirti	Tvirtina Ministrų Tarybos sudėtį	Nedalyvauja tvirtinant ministrus; tai – Saeimos prerogatyva
Vyriausybės politinė atsakomybė	Seimui	Seimui (Sejm)	Saeimai
Prezidento įtaka ministrų kabineto sudėčiai	Reikšminga, konstituciškai ribota	Ribota ir politiškai sąlygota	Procedūrinė (nominacinė)

Lyginant Lietuvos, Lenkijos ir Latvijos konstitucinius sprendimus dėl ministrų kabineto formavimo, matyti, kad jie skiriasi, nors visos trys valstybės yra demokratinės respublikos. Apžvelgus lentelę, galima įžvelgti esminius skirtumus Respublikos Prezidento vaidmens apimtyje ir Vyriausybės politinės atsakomybės modelyje. Lietuvos parlamentinė respublika su prezidentiniais elementais užtikrina aktyvesnį Respublikos Prezidento dalyvavimą nei grynai parlamentinėje Latvijos sistemoje, kurioje pagrindinė politinė atsakomybė tenka Ministrui Pirmininkui, atsakingam Saeimai, o Respublikos Prezidentas nedalyvauja ministrų tvirtinimo procese. Lyginant su Lenkija, Lietuvos modelis pasižymi aiškesne Respublikos Prezidento ir Vyriausybės kompetencijų pusiausvyra, tačiau reali politinė iniciatyva formuojant ministrų kabinetą tenka Ministrui Pirmininkui, veikiančiam parlamento pasitikėjimo pagrindu.

4. Tarptautinė praktika ir Lietuvos konstitucinės sistemos vertinimas

4.1. Europos Tarybos rekomendacijos

Europos Taryba skatina demokratišką vyriausybių formavimą, pabrėždama skaidrumo, sąžiningos atstovybės, pilietinio dalyvavimo ir teisinės valstybės principus.

2023 m. rugsėjo 6 d. Europos Tarybos Ministrų komitetas priėmė rekomendaciją CM/Rec(2023)6²³ dėl konsultacinės demokratijos, kurioje akcentuojamas piliečių įtraukimas į sprendimų priėmimą. Siekiama sustiprinti demokratijos kokybę ir suteikti papildomus dalyvavimo kanalus žmonėms tiesiogiai svarstant viešosios politikos klausimus. Rekomendacija nurodo, kad valstybės turi sukurti aiškų teisinį reglamentavimą, užtikrinantį skaidrumą, sąžiningumą ir įtraukti piliečių atžvilgiu. Valstybių narių vyriausybės raginamos palaikyti dialogą ir viešas diskusijas su piliečiais, siekiant sustiprinti pasitikėjimą valdžia.

2000 m. vasario 24 d. Europos Tarybos Ministrų komitetas priėmė rekomendaciją R (2000) 6²⁴ dėl valstybės tarnautojų statuso Europoje. Joje pabrėžiama nepriklausomos, profesionalios ir politiškai neutralios valstybės tarnybos svarba, siekiant užtikrinti demokratinės sistemos stabilumą ir konstitucinę pusiausvyrą. Rekomendacija numato tinkamą atlygį, socialinę apsaugą ir teises gynybos priemones valstybės tarnautojams. Ši nuostata aktuali ir ministrų kabineto formavimo kontekste, nes politiškai neutrali valstybės tarnyba užtikrina institucinę tęstinumą nepaisant politinių nesutarimų tarp Respublikos Prezidento ir Ministro Pirmininko.

4.2. Tarptautinės teisės principai ir Lietuvos konstitucinės sistemos atitiktis

Tarptautinės teisės principų analizė šiame darbe reikalinga siekiant įvertinti, ar Lietuvos konstitucinis ministrų kabineto formavimo modelis atitinka tarptautinėje praktikoje pripažintus demokratinės ir teisinės valstybės standartus. Nors tarptautinė teisė tiesiogiai nereguliuoja ministrų kabinetų formavimo, ji nustato bendruosius principus – valdžių padalijimą, demokratinį legitimumą ir nesikišimą į valstybės vidaus reikalus – kurie sudaro vertinimo kriterijus nacionalinei konstitucinei praktikai.

Vienas svarbiausių tarptautinėje teisėje įtvirtintų principų – nesikišimo į vidaus reikalus principas. Šis principas įtvirtina požiūrį, kad ministrų kabineto formavimas yra valstybės vidaus kompetencijos klausimas. Valstybės savarankiškai pačios nustato savo konstitucinę santvarką, įskaitant vykdomosios valdžios formavimo modelį, todėl išorės subjektai neturi teisės peržiūrėti ar redaguoti nacionalinio konstitucinio pasirinkimo. Kertiniu šio principo precedentu laikoma byla Nikaragva prieš JAV²⁵. 1984 m. Nikaragva kreipėsi į Tarptautinį Teisingumo Teismą teigdama, kad Jungtinės Amerikos Valstijos pažeidė tarptautinę teisę, remdamos ir finansuodamos ginkluotas

²³ Europos Taryba, Ministrų Komitetas (2023-09-06). Recommendation CM/Rec(2023)6 on deliberative democracy [interaktyvus].

²⁴ Europos Taryba, Ministrų Komitetas (2000-02-24). Recommendation No. R (2000) 6 on the status of public officials in Europe [interaktyvus].

²⁵ Tarptautinis Teisingumo Teismas. Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Judgment (Merits), 1986 m. birželio 27 d., I.C.J. Reports 1986.

grupės, siekiasias nuversti Nikaragvos vyriausybę. 1986 m. Tarptautinis Teisingumo Teismas priėmė sprendimą, kuriuo pripažino JAV atsakomybę ir galutinai patvirtino nesikišimo principą kaip paprotinės tarptautinės teisės normą.

Iš šio principo išplaukia, kad Lietuvos konstitucinis ministrų kabineto formavimo modelis – kaip ir bet kurios kitos valstybės analogiškas modelis – yra visiškai teisėtas tarptautinės teisės požiūriu, o pats jo turinys priklauso išimtinai nuo Lietuvos konstitucinio reguliavimo ir konstitucinės doktrinos. Toks teisinis kontekstas leidžia daryti išvadą, jog bet kokie ginčai dėl Respublikos Prezidento ir Ministro Pirmininko kompetencijų ribų formuojant ministrų kabinetą turi būti sprendžiami remiantis Lietuvos Respublikos Konstitucija ir Konstitucinio Teismo jurisprudencija, o ne tarptautiniais standartais, kurie šioje srityje nėra privalomi.

Išvados

Išanalizavus Ministro Pirmininko ir Respublikos Prezidento kompetencijas formuojant ministrų kabinetą, matyti, kad abu subjektai dalyvauja šiame procese, tačiau jų vaidmenys skiriasi. Respublikos Prezidentas dalyvauja skiriant Ministrą Pirmininką ir tvirtinant ministrus, tačiau pagrindinė politinė iniciatyva ir atsakomybė už Vyriausybės sudėtį tenka Ministrui Pirmininkui, veikiančiam Seimo pasitikėjimo pagrindu. Pažymėtina, kad Lietuva pagal savo konstitucinę doktriną yra parlamentinė respublika su tam tikrais prezidentiniais elementais, o ne klasikinio mišraus (pusiau prezidentinio) modelio valstybė – tai svarbus konceptualinis atskyrimas, turintis reikšmę aiškinant Respublikos Prezidento įgaliojimų apimtį.

Atlikta politinių konfliktų analizė parodė, kad Respublikos Prezidento ir Ministro Pirmininko nesutarimai formuojant ministrų kabinetą nėra nauja praktika – jie stebimi nuo pat Lietuvos nepriklausomybės atkūrimo pradžios ir turi aiškų struktūrinį pobūdį. Tokie nesutarimai nėra vien Konstitucijos spragų rezultatas – jie kyla dėl skirtingo konstitucinių normų aiškinimo, politinių interesų susikirtimo ir institucinės konkurencijos. Jie laikytini natūralia parlamentinės respublikos su prezidentiniais elementais dalimi, tačiau jų sprendimas privalo vykti laikantis konstitucinės pusiausvyros ir apibusės pagarbos principų.

Lyginamoji Lietuvos, Lenkijos ir Latvijos analizė atskleidė, kad nors visų trijų valstybių demokratiniai principai ir parlamentinės tradicijos turi daug panašumų, Respublikos Prezidento vaidmuo formuojant ministrų kabinetą skiriasi esmingai. Latvijoje Respublikos Prezidentas faktiškai nedalyvauja ministrų tvirtinimo procese – tai išimtinė Saeimos prerogatyva. Lenkijoje Respublikos Prezidentas inicijuoja procesą, tačiau galutinė politinė atsakomybė priklauso parlamentui. Lietuvos modelis užima tarpinę padėtį, suteikdamas Respublikos Prezidentui reikšmingesnį vaidmenį nei Latvijoje, tačiau išlaikydamas parlamentinę Vyriausybės atsakomybę, būdingą abiem šalims. Tai leidžia teigti, kad Lietuvos konstitucinė sistema siekia suderinti politinį

stabilumą ir demokratinę atsakomybę, tačiau šio balanso išlaikymas praktikoje reikalauja nuolatinės konstitucinės kultūros ir abipusės institucinės pagarbos.

Šaltinių sąrašas

Teisės norminiai aktai

Nacionaliniai:

Lietuvos Respublikos Konstitucija. Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume. Valstybės žinios, 1992, 33-1014.

Užsienio valstybių teisės aktai:

Lenkijos Respublikos Konstitucija. 1997 m. balandžio 2 d. Dziennik Ustaw, 1997, 78, poz. 483.

Latvijos Respublikos Konstitucija (Satversme). 1922 m. vasario 15 d. Valdības Vēstnesis, 1922, 141.

Teismų praktika:

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

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2018 m. kovo 8 d. Nr. KT4-N3/2018 nutarimas.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2020 m. rugpjūčio 28 d. nutarimas.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2023 m. rugsėjo 7 d. grąžinimo nutarimas.

Latvijos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. liepos 13 d. spriedums byloje Nr. 03-04(98).

Tarptautinis Teisingumo Teismas. Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Judgment (Merits), 1986 m. birželio 27 d., I.C.J. Reports 1986.

Tarptautiniai dokumentai:

Europos Taryba, Ministrų Komitetas (2023-09-06). Recommendation CM/Rec(2023)6 on deliberative democracy [interaktyvus].

Europos Taryba, Ministrų Komitetas (2000-02-24). Recommendation No. R (2000) 6 on the status of public officials in Europe [interaktyvus].

Specialioji literatūra:

LAVASTE, Laima (2023). Prezidentas Gitanas Nausėda: iš arti. Vilnius.

JARAŠIŪNAS, Egidijus; SINKEVIČIUS, Vytautas; ŽILYS, Juozas ir VAINIUTĖ, Milda (red.) (2017). Lietuvos konstitucinė teisė: vadovėlis. Vilnius: Registrų centras.

BALODIS, Ringolds (zin. vad.) (2019). Latvijas Republikas Satversmes komentāri. V nodaļa. Likumdošana. Rīga: Latvijas Vēstnesis.

GÓRECKI, Dariusz (red.) (2019). Wokół rządu w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

- SKRZYDŁO, Wiesław; GRABOWSKA, Sabina; GRABOWSKI, Radosław (red.) (2009). Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- GRABOWSKI, Radosław (red.) (2017). Podstawy ustroju Rzeczypospolitej Polskiej dla obywateli. Warszawa: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- GRABOWSKA, Sabina; GRABOWSKI, Radosław (2016). Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich. T. 2. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.

Internetiniai šaltiniai:

- PERMINAS, Paulius (2025.09.17). Žemaitaitis: partija prezidentui gali dar kartą teikti jau atmetų ministrų kandidatūras. LRT [interaktyvus]. <https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/2681099/zemaitaitis-partija-prezidentui-gali-dar-karta-teikti-jau-atmetu-ministru-kandidaturas>
- 15min (2025-07-02). Egidijus Kūris: Paluckas pažeidė Konstituciją ir mus laiko pingvinais [interaktyvus]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=D8_0A1FXAU
- PLATŪKYTĖ, Domantė (2025-09-17). Žemaitaitis laikosi savo: jei kažkam kažkas netinka, galime padėkoti ir išsiskirstyti. LRT [interaktyvus]. <https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/2681618/zemaitaitis-laikosi-savo-jei-kazkam-kazkas-netinka-galime-padekoti-ir-issiskirstyti>
- VILPIŠAUSKAS, Ramūnas (2018-04-18). Politologai apie D. Grybauskaitės ir S. Skvernelio karą: konfliktas naudingas abiem, bet principai – prezidentės pusėje. VU | TSPMI [interaktyvus]. <https://www.tspmi.vu.lt/komentarai/politologai-apie-d-grybauskaites-ir-s-skvernelio-kara-konfliktas-naudingas-abiem-bet-principai-prezidentes-puseje-r-vilpisauskas/>
- DELFI (2024-11-23). Prezidento žodis – lemtingas susikompromitavusiems pareigūnams [interaktyvus]. <https://www.delfi.lt/news/daily/comments/prezidento-zodis-lemtingas-susikompromitavusiems-pareigunams-6837182>
- SALYNĖ, Roberta (2025.09.08). Klampus Vyriausybės formavimas: kodėl Žemaitaitis dar neatskleidžia visų kortų [interaktyvus]. <https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/lietuva/klampus-vyriausybes-formavimas-kodel-zemaitaitis-dar-neatskleidzia-visu-kortu-56-2519082>
- 15min (2025.09.16). Prezidentas atmetė du ministrus, kuriuos pasiūlė partija „Nemuno aušra“ [interaktyvus]. <https://www.15min.lt/lengvai/naujiena/lietuva/prezidentas-atmete-du-ministrus-kuriuos-pasiule-partija-nemuno-ausra-1730-2524948>
- „Valstybės pažinimo centras“ (1999-04-19). Prezidento Valdo Adamkaus pareiškimas dėl Gedimino Vagnoriaus Vyriausybės [interaktyvus]. <https://pazinkvalstybe.lt/prezidento-valdo-adamkaus-pareiškimas-del-gedimino-vagnoriaus-vyriausybes>
- VYŠNIAUSKAITĖ, Birutė (2019-12-22). J. Narkevičiaus problema: prie A. Brazausko ir V. Adamkaus būdavo kitaip. Lrytas.lt [interaktyvus]. <https://www.lrytas.lt/lietuvsdiena/aktualijos/2019/12/22/news/j-narkeviciaus-problema-prie-a-brazausko-ir-v-adamkaus-budavo-kitaip-13003812>

DELFI (2021.07.02). Šimonytės ir Nausėdos konfliktas: situacija tokia, kad užtenka žiežirbos [interaktyvus]. <https://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/simonytes-ir-nausedos-konfliktas-situacija-tokia-kad-uztenka-ziezirbos-87594517>

GAUČAITĖ-ZNUTIENĖ, Modesta (2021-06-02). Nausėdos laiškas Šimonytei: pozicijos EVT neužleis, nes atstovauti Lietuvai jį įpareigoja Konstitucija [interaktyvus]. <https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/1423127/nausedos-laiskas-simonytei-pozicijos-evt-neuzleis-nes-atstovauti-lietuvai-ji-ipareigoja-konstitucija>