

LIETUVOS RESPUBLIKOS PREZIDENTO STATUSO IR ĮGALIOJIMŲ TOBULINIMO GALIMYBĖS PARLAMENTINĖJE VALDYMO FORMOJE

Saulius Arlauskas*

*Mylolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Teisės filosofijos katedra
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius
Telefonas (8 5) 271 4697
Elektroninis paštas saularl@mruni.lt*

Pateikta 2008 m. vasario 7 d., parengta spausdinti 2008 m. balandžio 25 d.

Santrauka. Straipsnyje keliama idėja, kad neigiamas tendencijas Lietuvos valstybės valdžių santykiuose lemia netinkama parlamentinei respublikai konstitucinė valdžių padalijimo struktūra. Straipsnyje remiamasi Giovanni Sartori atliktų įvairių pasaulio šalių politinių sistemų analize ir iš jos išplaukiančiomis kritinėmis išvadomis, aptariami Lietuvos politinės demokratijos ypatumai, taip pat valdžių krizių ir vykdomosios valdžios neefektyvaus veikimo priežastys. Straipsnyje siekiama parodyti, dėl kokių priežasčių prezidentinė valstybės valdymo forma sukuria konfliktinius valdžių santykius, o taip pat aptariama, kokios priežastys lemia neefektyvią parlamentinę valdžios sąrangą. Straipsnyje konkrečiai aptariami prezidentinei valdžios sąrangai būdingi prieštaravimai ir valdžių konfliktai, kartis nuo karto kylantys Lietuvos valstybės raidoje. Taip pat pažymima, kad dėl netinkamai sureguliuotų parlamento ir prezidento institucijos santykių parlamentinės daugumos vyriausybės Lietuvoje negali veikti efektyviai, bei pasitaiko atvejų, kai apskritai neįmanoma suformuoti parlamento daugumos vyriausybės. Straipsnyje prieinama prie išvados, kad parlamentinėje valstybės valdymo sistemoje įtvirtinus realiai veikiančią prezidento, kaip politinio ir teisinio rezervo funkciją, parlamentinę politinę demokratiją įmanoma padaryti veiksmingesnę.

Pagrindinės sąvokos: prezidentas, Lietuva, valdymo forma, demokratija.

1. LIETUVOS ŽMONIŲ LŪKESČIAI DĖL DEMOKRATIJOS PLĖTROS IR LIETUVOS VALSTYBĖS VALDYMO FORMA

Atkurdami nepriklausomą demokratinę valstybę Lietuvos žmonės tikėjo, jog laisvais rinkimais išrinktas Seimas ir Prezidentas deramai atstovaus rinkėjų valiai. Tai, kas ne taip seniai – dar prieš atkuriant Lietuvos valstybę – buvo tik idealas, savotiška utopija, dabar yra socialinis faktas. Lietuvos žmonės jau daugiau kaip dešimtmetį gyvena valstybėje, kurios politinė sistema yra sukonstruota remiantis esminiais atstovaujamosios demokratijos kanonais. Nors prabėgo ne tiek daug laiko, tačiau buvusio idealizmo ir tikėjimo, kad demokratiškai išrinkta valstybės valdžia tarnaus teisingumui, rūpinis kiekvienu Lietuvos žmogumi, gerokai sumažėjo. Gana populiarī nuomonė, kad į valdžią patekę žmonės labiau rūpinasi asmeniniais ar grupiniais interesais. Atotrūkis tarp valdžios ir rinkėjų daugelio Lietuvos žmonių supratimu vis

*Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Teisės filosofijos katedros profesorius.

didėja. Konstitucijoje numatyti atstovaujamosios demokratijos institutai lyg ir veikia, bet žmonės ima jais nebepasitikėti – garsiau kalbama apie Lietuvos valstybę, tarnaujančia ne žmogui, bet verslo grupėms ar politiniam elitui.

Vargu ar įmanoma ištrinti iš žmonių sąmonės tikėjimą, kad valdžia turi būti nešališka, privalo vienodai tarnauti visiems visuomenės nariams. Mintis apie nešališką, teisingą valdžią jau vien tik dėl savo idealistiško ir romantiško pobūdžio skatina žmones neprarasti vilties gyventi teisingesnėje valstybėje, būti rinkimų metu politiškai aktyviais ir jei ne dabar, tai bent ateityje išsirinkti tokią valdžią, kuri patenkins jų lūkesčius. Teisingos valdžios lūkestis Lietuvos žmonių sąmonėje nepaisant vyraujančio nusivylimo valdžios veiksmais lieka pakankamai stiprus. Žinodami tai, negalime piktnaudžiauti demokratija ir privalome galvoti ir apie tokią Lietuvos valstybės demokratinių institutų „konstitucinę sąrangą“, arba, kitaip tariant, valstybės valdymo formą, kuri užtikrintų, kad valstybės valdžia tinkamiausiu būdu tarnautų teisingumo idealui. Iš tikrųjų konstitucinė valstybės valdžių sąrangą, numatanti skirtingas valdžias su skirtingomis funk-

cijomis, numatanti šių valdžių tarpusavio sąveiką „per stabdžių ir atsvarų mechanizmą“ yra tas instrumentas, kuris turėtų įgyvendinti teisingo demokratinio valdymo formą. Mažai kam kyla abejonų, kad, kai valstybėje valdžia kontroliuoja save, kitaip tariant, kai viena valdžios šaka tinkamai kontroliuoja kitą valdžios šaką, tuomet valstybėje viešpatauja teisė, o kartu daugėja ir teisingumo. Taigi politinės demokratijos tobulinimo strategija tiesiogiai susijusi su valstybės valdymo formos efektyviu veikimu, t. y. deramo konstitucinio valstybės valdžių padalijimo modelio tema.

2. GIOVANI SARTORI APIE PREZIDENTINĖS IR NEEFEKTYVIOS PARLAMENTINĖS („ASAMBLĖJINĖS“) VALSTYBĖS VALDYMO FORMŲ YDAS

2.1. Prezidentinė „padalytos valdžios“ (valdžių supriešinimo) valdymo forma ir jos poveikis politinei demokratijai Jungtinėse Amerikos Valstijose (JAV)

Kalbant apie demokratinės valstybės konstitucinę sąrangą ne visada atkreipiamas dėmesys į šios sąrangos praktinį veiksmingumą, kuris tiesiogiai priklauso nuo valdžių padalijimo ir jų santyko modelio. Vieni modeliai lemia geresnį valstybės valdžių funkcionavimą, kiti – blogesnį. Todėl suprantama, kad iš pradžių reikėtų pasiaiškinti, kodėl ir kada tam tikras valdžių padalijimo modelis negali tenkinti veiksmingos politinės sistemos reikalavimų.

Giovani Sartori, garsus italų politologas, pasaulyje žinomas rinkimų sistemų ir demokratijos teorijų kūrėjas, savo knygoje *Lyginamoji konstitucinė inžinerija* [1] nagrinėja įvairias konstitucinio valstybės valdžių padalijimo schemas. Svarbiausia, kad jis neapsiriboja atskirų konstitucinių modelių požymių aptarimu, bet kartu siekia parodyti, kaip jie veikia demokratinį valstybės procesą, t. y. siekia atskleisti teigiamas ar neigiamas įtakas pačiai politinei demokratijai.

Vertindamas JAV konstitucinės valdžių sąveikos veikimą ir jos poveikį politinei demokratijai G. Sartori skiria dvi sąvokas: pirmoji – „valdžių atskyrimas ir padalijimas“ (angl. *division-separation of power*) ir antroji – „padalytoji valdžia“ (angl. *divided power*). Pirmoji sąvoka išreiškia tokią JAV valdžių sąveiką, kai Kongresas ir Prezidentas, atstovaudami dviems skirtingoms valdžioms, tarpusavyje nekonfliktuoja ir vykdo „vieningą politiką“. Anot G. Sartori, taip esti tuomet, kai JAV konstitucinėje praktikoje „ta pati dauguma kontroliuoja ir vykdomąją valdžią, ir Kongresą“. „Tokia buvo pusantrų šimtmečio JAV valdymo ir teorija, ir praktika“ [1, p. 96–98]. Tuo pat metu Sartori pažymi, kad JAV praktikoje yra periodų, kai įsigali konfliktinis „padalytos valdžios modelis“. 1954 metais, taip pat ir 1957-aisiais, „Eisenhoweris buvo pirmasis prezidentas, per septyniolika metų turėjęs reikalų su opozicinės partijos kontroliuojamu Kongresu“. Vėliau, „1955–1992 metais, valdymas buvo padalytas dvidešimt šešerius iš trisdešimt aštuonerių metų“, o „nuo 1969-ųjų iki 1992-ųjų valdymas buvo padalytas dvidešimt iš dvidešimt ketverių metų“ [1, p. 97]. Tokia „padalytosios valdžios“ struktūra, kaip pabrėžia G. Sartori, yra ydinga tuo, kad „prieš mūsų akis atskleidžia

suskilusią, susipriešinusią politinę bendruomenę, kurios kiekviena iš dviejų svarbiausiųjų sudedamųjų dalių savo rinkiminį interesą apskritai suvokia kaip kitos institucijos nesėkmę. Demokratų kontroliuojamam Kongresui palaikyti prezidentą respublikoną tolygu šauktis dar vienos prezidento respublikono kadencijos. Ir atvirkščiai, mažumą (Kongrese) turintis prezidentas, siekiantis atkurti nepadalytąjį valdymą, negali neišsiversti nekaltinės Kongreso“ [1, p. 98].

Suprantama, didelių partijų konfrontacija valdžios olimpe, jų siekis eliminuoti savo politinius oponentus tam panaudojant visas įmanomas priemones, komplikuoja politinių sprendimų priėmimo galimybę, sukelia valdžios ir piliečių susvetimėjimą, kenkia visam demokratiniam procesui. Šiuo metu Jungtinėse Amerikos Valstijose itin jautri karo Irake tema akivaizdžiai virsta politinių spekuliacijų objektu, kovos dėl valdžios instrumentu. Žvelgiant į šią amerikiečių politinės kasdienybės panoramą, sunku nesutikti su Giovanni Sartori išvadomis apie prezidentinėje JAV konstitucinėje sąrangoje „padalytosios valdžios“ ydas, trukdančias valstybės valdymą padaryti efektyvų, kenkiančias valdžios prestižui bei kuriančias sąlygas politizuotiems rinkėjų lūkesčiams susiformuoti.

2.2 „Asamblėjinio valdymo“ (neefektyvaus parlamentarizmo) forma ir jos požymiai

G. Sartori teigia, kad „šiuo metu dauguma postkomunistinio parlamentarizmo atvejų yra asamblėjos tipo“ [1, p. 117]. Asamblėjos valdymu jis vadina „grynąjį parlamentarizmą“, kuriame vyriausybės veiklos efektyvumas yra komplikuoatas dėl didelės parlamento politinės fragmentacijos ir skiria jį nuo Didžiosios Britanijos parlamentinės sistemos, kurioje „nepasitikėjimo votumai“ Vyriausybei yra retenybė, arba Europos žemyno daugiapartinės parlamentinės sistemos, kuriose „vyriausybės paprastai sudaro koalicijos“ ir kurios „sugeba išspręsti nesutarimus... pačiuose kabinetuose“ [1, p. 117]. Anot šio autoriaus, asamblėjinis valdymas vyriausybės formavimo konstitucinės procedūros požiūriu yra parlamentinis valdymas, kadangi vyriausybę formuoja daugelio parlamentinių frakcijų koalicija. Tačiau tokios parlamentinės vyriausybės normalus veikimas priklauso nuo tvirtos koalicijos partnerių sutarimo dėl politikos prioritetų. Tačiau, anot G. Sartori, kitaip nei pavyzdžiui, Didžiosios Britanijos parlamentinis valdymas, kur labiau ryškus Premjero vienijantis vaidmuo, asamblėjinio parlamento daugumos koalicijos valdymo atveju valstybės valdžia „yra ne suvienyta, o išblaškyta ir atomizuota“, „atsakomybė apskritai ištirpsta“, „partinė drausmė svyruoja nuo prastos iki visiško jos nebuvimo“, „ministrai pirmininkai ir jų kabinetai greitai ir ryžtingai veikti negali“, „koalicijos retai išsprendžia savo nesutarimus“, „vyriausybės niekada negali veikti ir kalbėti vienu, aiškiu balsu“. Ir pagaliau tokiam valdymui yra būdinga tai, kad „vyriausybės kartą per metus ar net dažniau su pasigardžiovimu suvalgomos“ [1, p. 118].

Sutikdami su Giovanni Sartori išvardytais asamblėjinio parlamentinio valdymo požymiais, nesunkiai galime įvardyti ir visų šių asamblėjinio valdymo negerovių pagrindinę priežastį. Kiekviena partija – parlamentinės koalicijos narė

– paprastai atstovauja savo rinkėjams, sau artimoms interesų grupėms ir todėl turi ypatingų politinių siekių. Kai parlamentinės koalicijos partijų interesai skirtingi, kai jų požiūriai į vyriausybės veiklos prioritetus ima konfliktuoti, vyriausybės veikla neišvengiamai yra paralyžuojama. Valdančiosios parlamentinės koalicijos vidiniai nesutarimai, kylantys viešumon, neigiamai veikia piliečių nuomonę apie parlamentinę demokratiją, mažina žmonių pasitikėjimą visa valstybės politine sąranga. Kita vertus, tarp parlamentinių partijų vykstant konfliktinėms atviroms ir užkulisinėms diskusijoms dėl politinės įtakos menkėja valdžios veiksmų efektyvumas, jos tiesioginių išpareigojimų rinkėjams vykdymas. Suprantama, tokia padėtis nekelia demokratijos prestižo.

3. „PADALYTOS VALDŽIOS“ IR „ASAMBLĖJINIO“ VALDYMO NEIGIAMOS APRAIŠKOS LIETUVOS POLITINĖJE DEMOKRATIJOJE

3.1. Prezidento teisinio statuso dvilypumas vykdomos valdžios sąrangoje kaip institucinio konflikto tarp valdžios šakų teisinė prielaida

Turbūt ne vienas Lietuvos žmogus pritartų minčiai, kad aukščiausiųjų valdžių santykiai Lietuvos valstybėje nėra tinkamai sureguliuoti. Apie tai byloja konfliktai, kylantys tarp Seimo ir Prezidento ar Seimo ir Vyriausybės. Valdžių santykius, kaip žinoma, lemia pasirinkta valstybės valdymo forma.

Kalbant apie Lietuvos valstybės valdymo formą ir Lietuvos Respublikos Prezidento teisinį statusą joje minėtinos Egidijaus Kūrio mintys: „<...> Lietuvos Respublikos Konstitucija pasiekė labai daug – buvo rastos kompromisinės formuluotės, neleidžiančios Lietuvos valstybės formos priskirti nei griežtai prezidentiniam, nei grynai parlamentiniam tipui. Nors šiuo atveju buvo akivaizdžių neatitikimų Prancūzijos „pusiau prezidentiniam“ modeliui – būtent toks pavadinimas labiausiai prigijo apibūdinant Lietuvos valstybės valdymo būdą“ [2, p. 41]. Kaip rodo konstitucinė praktika, kategoriškai teigti, kad Lietuvoje veikia pusiau prezidentinė valdymo forma, nėra visiškai tikslu. Egidijus Jarašiūnas, nuosekliai išnagrinėjęs šį klausimą, teigia, kad galimos dvi išeitys: „priskirti Lietuvos valstybės valdymo formą pusiau prezidentinei, kuri savo bruožais yra priartėjusi prie parlamentinės valdymo formos...“ arba remiantis Konstitucinio Teismo aiškinimu, konstatuoti, kad „Lietuvos valdymo forma priskirtina parlamentinei respublikai, turinčiai pusiau prezidentinės respublikos bruožų...“ [3, p. 183]. Nepaisant to, kad pacituotos vieno ir kito konstitucinės teisės specialisto nuomonės apie Lietuvos valstybės valdymo formą skiriasi, joms abiems galėtų būti bendra tai, kad pripažįstama tam tikra valstybės prezidento kompetencija, būdinga ir prezidentinei respublikai.

Taigi manant, kad Lietuvos valstybės valdymo sąrangoje Prezidentas gali turėti tam tikrų įgaliojimų, būdingų prezidentinei respublikai, reiktų pasiaiškinti, kokie tai įgaliojimai ir kokią įtaką jie daro ar gali daryti visam politiniam procesui bei valdžios veiksmingumui. Tuo tikslu iš pradžių būtina patikslinti, koks yra Lietuvos Respublikos Prezidento

konstitucinis statusas šioje valstybės valdymo sistemoje.

Prezidento konstitucinio statuso nustatymo problema praktiniu aspektu tapo labai aktuali 1998 metais, po eilinių Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimų. Tuomet 1998 metų pabaigoje, kilo aštri politinio lygmens diskusija, ar 1996-aisiais suformuota Lietuvos Respublikos Vyriausybė neprivalo įvykus Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimams atsistatydinti, o Prezidentas – formuoti naują Vyriausybę ir veikti praktiškai kaip prezidentinės vyriausybės vadovas.

Konstituciniame Teisme nagrinėjant šį klausimą paaiškėjo, kokių laipsnių Prezidento institucija yra priskirtina vykdomajai valdžios šakai. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 1998 m. sausio 10 d. nutarime [4] nustatė, kad remiantis konstituciniu valstybės valdžių padalijimo modeliu, numatytu Konstitucijoje [5 straipsnis] Prezidentas „yra vykdomosios valdžios dalis“. Tačiau Konstitucinis Teismas neprilygino Prezidento įgaliojimų prezidentinės respublikos prezidentui. Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad „Prezidentas yra valstybės vadovas, jis atstovauja valstybei ir daro visa, kas jam pavesta Konstitucijos ir įstatymų, o Vyriausybė yra vykdomoji tvarkomoji šalies institucija“.

Minėtame nutarime Konstitucinis Teismas vertindamas po įvykusių Prezidento rinkimų iki rinkimų suformuotos Vyriausybės tolesnio veikimo legitimumo temą, labiau konkretizavo Prezidento, kaip valstybės vadovo, ir Vyriausybės santykių pobūdį. Tuomet Vyriausybė teigė, kad 1997 metų pabaigoje įvykus Prezidento rinkimams, jos įgaliojimus veikti iki 2000 naujų Seimo rinkimų ir naujos Vyriausybės sudarymo, patvirtindamas Vyriausybės programą 1997–2000 metų laikotarpiui, apibrėžė Lietuvos Respublikos Seimas. Atsakydamas pareiškėjui Konstitucinis Teismas nustatė, kad įvykus Prezidento rinkimams pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją Vyriausybė privalo „išreikšdama pagarbą valstybės vadovo institucijai, grąžinti įgaliojimus“, bet šis įgaliojimų grąžinimas nereiškia jos atsistatydinimo. Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad naujai išrinktas Lietuvos Respublikos Prezidentas privalo iki tol buvusio Ministro Pirmininko kandidatūrą teikti Seimui pakartotinai tvirtinti premjero postą. Tai, anot Konstitucinio Teismo, „yra ne tik tarpinstitucinio mandagumo išraiška“. Tokiu būdu Lietuvos Respublikos Prezidentas patikrina, „ar Seimas ir toliau pasitiki Vyriausybę“. Kaip matyti, pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos reikalavimus naujai išrinktas Prezidentas savo valia ir galia iš principo negali inicijuoti Vyriausybės vadovo ir Vyriausybės veiklos programos pokyčių. Daugiausiai ką jis gali ir privalo padaryti – įgalioti Seimą pakartotinai reikšti savo pasitikėjimą veikiančia Vyriausybė ir jos programa arba jo nereikšti.

Kiti Konstitucinio Teismo nustatyti Prezidento teisinių galių komponentai byloja, kad Prezidento vaidmuo Vyriausybės sąrangoje vis dėlto nėra arba bent gali nebūti vien tik nominalus. Konstitucinis Teismas minėtame nutarime įvardijo teisinius pagrindus ir visas realias Prezidento galimybes daryti poveikį Vyriausybės vykdomai politikai. Svarbiausias Prezidento aktyvaus konstitucinio statuso teisinis pagrindas, kurį būtų galima įvardyti remiantis Konstitucinio Teismo nutarimu, yra tas, kad Lietuvos Respublikos Prezidentas, kaip tiesioginiais rinkimais renkamas valstybės vadovas,

turi „savo programinių siekių“. Kitaip tariant, Konstitucinis Teismas akcentavo, kad rinkėjai, rinkdami Respublikos Prezidentą, kartu balsuoja ir už jo programinius siekius, kuriuos vėliau Prezidentas, vykdydamas numatytas funkcijas, privalo įgyvendinti. Konstitucinis Teismas įvardijo ir kai kurias Prezidento programinių siekių įgyvendinimo konstitucines procedūrinės formas: a) teikti atitinkamus įstatymų projektus; b) gražinti pakartotinai svarstyti Seimo priimtus įstatymus (veto teisė); c) kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl Vyriausybės aktų atitikimo Konstitucijai ir įstatymams; d) pranešti apie padėtį Lietuvoje, šalies vidaus ar užsienio politiką. Kaip matyti iš Konstitucinio Teismo išdėstytų argumentų, darytina išvada, kad, nors Prezidentas Lietuvos valstybės konstitucinėje valdžių sąrangoje neturi galimybių formuoti savo pasitikėjimo Vyriausybę ir veikti kaip prezidentinės vyriausybės vadovas, tačiau jis vis dėlto yra įgaliotas turėti programinių siekių ir per konstitucijoje numatytas teises procedūrinės formas juos įgyvendinti.

Vertinant Konstitucinio Teismo nutarime nustatytą Prezidento funkciją vykdomosios valdžios sąrangoje, neįmanoma nepastebėti Prezidento teisinio statuso dvilypumo. Viena vertus, Prezidentas neturi galios keisti Vyriausybės vadovo ir Vyriausybės vykdomos programos, bet, kita vertus, naujai išrinktas Prezidentas turi konstitucinius įgaliojimus įgyvendinti savo programinius siekius.

3.2. „Padalyta valdžia“ Prezidento ir valdančiosios Parlamento daugumos santykiuose ir jos neįgyjama įtaka politinei demokratijai Lietuvoje

Lietuvos Respublikos Prezidento konstitucinė formali galimybė turėti savo programinių siekių ir daryti įtaką Vyriausybės veiklai gali turėti visiškai realių politinių pasekmių, kurios būdingos prezidentinėms sistemoms. Kaip teigia E. Jarašiūnas, „prezidentinis valdymas grindžiamas tautos valia, išreikšta tiek renkant parlamentą, tiek renkant prezidentą; šie rinkimai yra abiejų institucijų legitimumo pagrindas“ [3, p. 164]. Iš tikrųjų po tiesioginių rinkimų į Seimą susiformavusi parlamentinė dauguma įgyja teisę formuoti Vyriausybę ir vykdyti parlamento daugumos remiamą Vyriausybės programą. Savo ruožtu kiekvienas tiesiogiai renkamas Lietuvos Respublikos Prezidentas iš rinkėjų gauna įgaliojimus įgyvendinti savo „programinius siekius“. Jis gali juos realizuoti per Konstitucijoje numatytas ir anksčiau išvardytas procedūras. Konstitucijoje nėra numatyta, kuri programa: Prezidento ar parlamentinės daugumos Vyriausybės, turi aukštesnę juridinę galią – tai priklauso nuo paties Prezidento valios. Anot E. Jarašiūno, „jis gali būti aktyvus ir pasyvus“ [3, p. 183]. Todėl visų pirma hipotetiškai tikėtina tokia situacija, kai parlamentinės daugumos Vyriausybės programos ir Prezidento programos atskiros nuostatos (tiesioginiai įsipareigojimai rinkėjams) gali nesutapti. O tai savo ruožtu reiškia, kad Lietuvos Respublikos Konstitucijoje yra užprogramuota valstybės valdžių Prezidento ir Parlamento daugumos bei jos palaikomos Vyriausybės konflikto galimybė, kai šios dvi valdžios institucijos skirtingai supranta savo įsipareigojimus rinkėjams. Žinoma, toks konfliktas būtų mažai tikėtinas, jei prezidento rinkimus laimėtų valdančiosios

politinės daugumos remiamas kandidatas, kuris, beje, savo rinkiminiais programiniais siekiais deklaruotų tokias pat ar panašias idėjas, kaip ir valdančioji parlamento dauguma. Tačiau gali būti ir taip, kad rinkimus į prezidento postą laimi opozicijos valdančiajai parlamentinei daugumai partijos remiamas kandidatas arba netgi nepartinis kandidatas. Būtent tada valstybės valdžių nesutarimo ar konflikto galimybė tampa ypač tikėtina. Ir, svarbiausia – šalies Prezidento ir Seimo konfliktiniai santykiai skatina pačios valstybės valdymo formos transformaciją arba E. Jarašiūno žodžiais tariant, „dreifavimą“ [3, p. 183] ryškaus pusiau prezidentinio ar netgi prezidentinio modelio link.

Vertinant remiantis konstitucinės teisės mokslo kriterijais Lietuvos valdžių (Prezidento ir parlamentinės daugumos Vyriausybės) santykius, galima būtų teigti, kad prezidento ir parlamentinės daugumos konfliktiniai santykiai galėtų būti apibūdinti būtent kaip „padalytosios valdžios“ konstitucinė konstrukcija. Tai, anot G. Sartori, būtų nenormalios valstybės valdžios padalijimo forma, kuri lemtų skirtingų valdžios šakų faktinio konflikto galimybę ir veikiančios valdžios neefektyvumą. Tokio vertinimo galimybę patvirtina Lietuvos valstybės politinio gyvenimo pavyzdžiai, kai Lietuvos Respublikos Prezidentas ir Seimo dauguma atstovauja skirtingoms politinėms jėgoms. Antai 1997 metų Prezidento rinkimuose laimėjęs Valdas Adamkus turėjo didelių ambicijų įgyvendinti savo rinkiminius pažadus. Negalėdamas formuoti savo pasitikėjimo Vyriausybės (tokią galimybę, kaip minėta, eliminavo Konstitucinio teismo nutarimas, konstatavęs, kad Vyriausybę sudaro parlamento dauguma) Prezidentas Valdas Adamkus savo rinkiminę programą išdėstė 1999 metų pradžioje skaitydamas Seime metinį pranešimą apie padėtį Lietuvoje, Lietuvos Respublikos vidaus ir užsienio politiką, kaip tai numato Konstitucijos 84 straipsnio 18 punktas. Metiniame pranešime Prezidentas pareiškė, kad „atstovaus ne atskiroms politinėms partijoms ar ūkinėms grupuotėms, bet visų piliečių interesams“. Kartu jis pripažino, kad nepaisant jo „ypač didelės moralinės ir politinės atsakomybės, kurią uždeda Konstitucija, Prezidentas, kaip valstybės vadovas, turi „tik ribotas galias šiai atsakomybei pateisinti“ [5]. Atsižvelgdamas į savo ribotas politines galimybes Prezidentas Valdas Adamkus pakvietė Seimo narius „atvirai keistis skirtingomis nuomonėmis, diskutuoti“ ir „atradus sprendimus, sąžiningai juos įgyvendinti žmonių gerovei ir valstybės labui“. Tolesni įvykiai parodė, kad Prezidento rinkiminiai siekiai išdėstyti metiniame pranešime, netapo Vyriausybės programos sudėtine dalimi. Tarp Seimo daugumos palaikomos Vyriausybės ir Prezidento Valdo Adamkaus vyko ne dialogas, o konfrontacija, kuri baigėsi tuo, kad jau 2000 metų pavasarį Prezidentas Valdas Adamkus viešai pareiškė nepasitikėjimą Vyriausybės vadovu Gedimynu Vagnoriumi, kuris po šio Prezidento pareiškimo atsistatydino.

Lietuvos žmonės gali prisiminti ir daugiau politinių peripetijų, susijusių su prezidentinės institucijos ir valdančiosios Seimo daugumos konfrontacija. Tokiais atvejais visuomenės politinės simpatijos ir antipatijos pasidalija į dvi priešiškas stovyklas. Viena visuomenės dalis stoji Prezidento, kita – parlamentinės daugumos ir jos suformuotos Vyriausybės pusėn. Negali būti abejonių, kad toks visuomenės politinis

susipriešinimas, kai viena visuomenės dalis neieško kompromisų su kita, bet kategoriškai reikalauja, kad kitai visuomenės daliai atstovaujantys politikai pasitrauktų iš postų ar apskritai iš politikos, nestiprina demokratijos pagrindų. Tai neigiamos demokratijos pamokos Lietuvos politinėje padangėje. Visiškai akivaizdu, kad šios neigiamos demokratijos, tautos radikalaus supriešinimo priežastys slypi ne tiek mūsų politinėje kultūroje ar menkoje demokratinėje patirtyje, bet būtent pačioje konstitucinėje valstybės valdžių sąrangoje su „prezidentinio valdymo modelio ypatumais“. Konstitucinės prielaidos valstybės valdžių konfliktui virsta realiais valdžių konfliktais ir nuožmiu visuomenės politiniu susiskaidymu.

3.3. „Asamblėjinė“ parlamentinė demokratija – vykdomosios valdžios amorfiškumo priežastis Lietuvoje

Pastaruoju metu Lietuvoje prezidento institucijos ir parlamentinės vyriausybės santykiai nėra priešiški. Prezidento ir vykdomosios valdžios pozicijos Lietuvos valstybės vidaus ir užsienio politikoje nėra „draskomos“ priešišku programinių nuostatų. Ši vieningumą visų pirma lemia atitinkama prezidento politinė valia, atitinkanti prezidento institucijos misiją „laiduoti valdžios institucijų sąveiką“ parlamentinėje valstybės valdymo formoje. Prezidento institucija jau privalo skaitytis su konstitucine patirtimi, su galima sakyti, susiformavusiu konstituciniu papročiu, įpareigojančiu prezidentą paisyti parlamentinės valdymo formos reikalavimų. Šie reikalavimai išplaukia iš atitinkamų konstitucinių nuostatų. Šiuo atžvilgiu galima pritarti Gediminui Mesoniui, kuris mano, kad pagal galiojančią konstitucinę Paralamanto ir Vyriausybės santykių reguliavimą „... egzistuojanti valdymo forma gali būti įvardyta tik kaip parlamentinė respublika“ [6, p. 150]. Nors Prezidentas, pasirinkdamas kandidatūrą į Premjero postą, atrodytų laisvas, tačiau jis privalo derinti šį pasirinkimą su Seimo dauguma, siūlyti Seimui pritarti jau aptartai Ministro pirmininko kandidatūrai ir atlikti kitus konstitucijoje numatytus žingsnius [6, p. 151–152]. Ko gero, tik Prezidento konstituciškai ribotomis galimybėmis galima pagrįsti jo sutikimą pritarti parlamento mažumos remiamai Vyriausybei, kurią sudaro keturios parlamentinės frakcijos: socialdemokratų, valstiečių, liberalų ir pilietinės demokratijos partijų atstovai.

Žvelgiant iš teorinių pozicijų labai svarbu atsakyti į klausimą, kodėl Prezidentui tenka atsisakyti Konstitucijoje laiduojamos teisės būti vienu iš pagrindinių valstybės politikos formavimo dalyviu įgyvendinant savo programinius siekius? Kodėl Prezidentas labiau skatinamas „globoti“ parlamentinės daugumos ar mažumos vyriausybę (tarytum tapti jos vykdomos politikos rėmėju)? Kodėl netgi tuo atveju, kai rinkėjų dauguma ima rimtai abejoti, ar šalies Vyriausybė deramai vykdo savo rinkiminius įsipareigojimus ar netgi yra įsitikinusi ir tikrai žino, kad Vyriausybė daro nepateisinamų klaidų, Prezidentas vis tiek skatinamas neskubėti viešai reikšti nepasitikėjimo Vyriausybės veikla? Atsakymas slypi ne prezidento asmenyje, bet prezidento galiose. Pagrindinė Prezidento, kaip valstybės vadovo, konstitucinė priedermė – užtikrinti valdžios perimamumą ir jos veiklos stabilumą. Prezidentas negali rizikuoti valdžios vakumu. Prezidentui

būtų paprasta viešai pareikšti nepasitikėjimą Vyriausybės vadovui ar visai Vyriausybei ir juos paskatinti atsistatydinti. Kur kas sunkiau iš naujo „suklijuoti“ valdančiąją koaliciją ir suformuoti Vyriausybę. Akivaizdžiausias įrodymas – atvejai, kai tampa nebeįmanoma suformuoti valdančiosios parlamentinės daugumos.

Turbūt mažai kas ginčysis, kad mūsų šalies Prezidentui ne dėl valstybės valdžių efektyvesnės veiklos tenka taikstyti su Seimo mažumos remiamos Vyriausybės sudarymu. Visa tai galima suprasti. Tačiau vargu ar įmanoma rasti teorinį pagrindą tai laikyti politinės demokratijos norma. Pati mažumos Vyriausybė parlamentinėje respublikoje yra savotiškas nesusipratimas. Nesusipratimas dėl to, kad parlamentas formuoja Vyriausybę, bet iš esmės jos neremia (nėra daugumos palaikymo). Kita vertus, negalima neskaityti ir su dar vienu labai svarbiu ir net principiniu parlamentinės demokratijos dalyku, kuris gali pasireikšti tada, kai parlamentinės daugumos vyriausybę pavyksta suformuoti. Praradusi daugumos rinkėjų pasitikėjimą, parlamento daugumos (o taip pat ir mažumos) vyriausybė, nors ir turi procedūriškai parlamento deleguotus teisinius įgaliojimus toliau veikti, vis dėlto nuo pasitikėjimo praradimo momento tampa *politiškai* nelegitima. Parlamentinio politinio proceso pagrindų požiūriu susidaro paradoksali situacija: suvereno atstovai – Prezidentas, Seimas – remia Vyriausybę, o rinkėjų dauguma, t. y. pats suverenas – ne. Akivaizdu, kad tokiais atvejais, kai Lietuvos Respublikos Prezidentui svarbiausias tikslas – vyriausybės veiklos stabilumo užtikrinimas ir mažiau svarbus vykdomosios valdžios politinis legitimumas (rinkėjų palaikymo klausimas) – demokratija ima tarnauti ne tautai, bet valdžiai.

Plačiau nesvarstant valdančiosios parlamentinės daugumos politinio legitimumo temas, būtina atsižvelgti į kitą parlamentinės vyriausybės veiklos aplinkybę, kuri liudija apie jos veiksmingumo konstitucines sąlygas. Nepaisant to, kad dėl Prezidento institucijos galių vykdomosios valdžios sąrangoje Lietuvos valstybės valdžių sistema nėra laikytina gryna pokomunistinio tipo parlamentine sistema, tačiau jai veikiant galima išvelgti ir asamblėjos valdymo bruožų, kai Vyriausybės veiklos perspektyvos priklauso nuo parlamentinių partijų ambicijų. Kad ir kiek prezidentai Lietuvos politiniame gyvenime rūpinasi vyriausybių stabilumu, dėl visų ar tik dėl kai kurių G. Sartori išvardytų priežasčių, vyriausybės griūna. Svarbu ir tai, kad vyriausybių griūtis gali ir priklausyti, ir nepriklausyti nuo prezidento valios. Tokio reiškinio pavyzdžiai ryškūs ir Lietuvoje – Adolfo Šležiavičiaus Vyriausybės griūtis 1996 metų pradžioje. Vyriausybės atstatydinimo akcijoje, kurios pagrindinė varomoji jėga buvo Seimo opozicija, aktyviai pasireiškė Prezidentas Algirdas Brazauskas. Kitas atvejis – Rolando Pakso Vyriausybės griūtis 2001 metų viduryje. Ją nulėmė konfliktiniai santykiai valdančioje koalicijoje, ir Vyriausybės likimas jau nebe priklausė nuo Prezidento valios. Pagaliau, kaip asamblėjinio valdymo pavyzdį, galima paminėti Algirdo Brazausko Vyriausybės atsistatydinimą 2005 metų viduryje. Tačiau Vyriausybės griūtį sukėlė Prezidento reikalavimai, kad atsistatydintų kai kurie ministrai, o po to sekė savaiminis Vyriausybės atsistatydinimas.

Tie, kurie domisi politiniais įvykiais Lietuvoje ir pritaria parlamentinei Vyriausybės formavimo formai bei parlamen-

tinei Vyriausybės atskaitomybei, turbūt sutiktų su teiginiu, kad, viena vertus, parlamentinė vykdomosios valdžios kontrolė mūsų valstybėje nėra veiksminga, tai rodo, kad vyriausybės veikla turi teisinių prielaidų nebūti deramai atsakinga. Ir nesvarbu, ar kalbama apie parlamentinės daugumos, ar parlamentinės mažumos Vyriausybės veiklos kontrolę. Parlamentinės daugumos Vyriausybės veikla dažniausiai yra kontroliuojama tik nominaliai. Jei nėra kokio nors ekstraordinaraus atvejo, pavyzdžiui, bankų griūtis ir pan., parlamento mažuma praktiškai bejėgė pareikšti interpeliaciją Ministrui Pirmininkui ar atskiriems ministrams. Parlamento mažumos Vyriausybės parlamentinė kontrolė natūraliai įgyja itin politizuotą pavidalą. Seimo dauguma tokiais atvejais turi galimybę kritikuoti Vyriausybės veiklą netgi tuo atveju, jei tam nėra rimto pagrindo. O svarbiausia – savo kritiką turi galimybę paremti atitinkamais Seimo sprendimais. Žinant, kad Vyriausybės kritiką ir Seimo sprendimus paprasčiausiai gali nulemti politinė konjunkтура, artėjantys rinkimai ir mažumos vyriausybės parlamentinė kontrolė įgyja nepageidautiną pavidalą. Kai Vyriausybės, kaip valstybės centrinės valdžios instituto, veikla rimtai nekontroliuojama, ji ima priklausyti nuo Vyriausybės narių ir Vyriausybės vadovo valios savybių bei kompetencijos bei vidinių peripetijų valdančioje parlamentinėje koalicijoje. Žinant, kad valstybės valdžią visada vykdo žmonės su visomis žmonėms būdingomis teigiamomis charakterio savybėmis ar silpnybėmis, galima teigti, kad asamblėjinė parlamentinė vykdomosios valdžios nominali ir politizuota kontrolė yra vienas svarbiausių veiksmų valdžios savivalei ir amorfiškumui klestėti. Tokiais atvejais valstybėje dėsningai ima formuotis iškreipta poliarchinė valstybės valdymo struktūra. Valdžia savivaldos lygmeniu gali spręsti klausimus nepaisydama valstybės interesų. Centrinės valdžios atskiros žinybos gali vykdyti nepriklausomą politiką, kuri ima tarnauti veikiau ne nacionaliniams, bet korporatyviniams interesams. Pagaliau formuojasi ir tokie reiškiniai, kai valstybės žinybos, turinčios priedermę užtikrinti valstybėje įstatymo viršenybę, įsivelia į komercinius santykius su privačiomis struktūromis. Visi šie atvejai, kuriems nesunku surasti atitiktis Lietuvos politiniame procese, rodo, kad politinė demokratija, t. y. piliečių valdžia, yra neveiksminga. O pagrindinė šio neveiksmingumo priežastis – centrinės valdžios amorfiškumas, kurį sukelia asamblėjinė parlamentinės demokratijos forma.

4. VALSTYBĖS PREZIDENTAS KAIP PARLAMENTINĖS DEMOKRATIJOS EFEKTYVAUS VEIKIMO GARANTAS

Akivaizdu, kad būtina ieškoti konstitucinių priemonių, kurios padėtų Lietuvoje išvengti valdžios šakų supriešinimo, Vyriausybės ir Parlamento darbą padarytų efektyvesnį. Reikia manyti, kad tos pačios konstitucinės reformos ir pačią parlamentinę demokratiją Lietuvoje padarytų veiksmingesnę. Idomu, kad kilus kokiam nors politinei krizei, Lietuvoje iš karto pasigirsta nuomonių, kaip tos ar kitos krizės galima būtų išvengti. Kartais siūloma atsakyti prezidento tiesioginių rinkimų – rinkti Prezidentą Seime. Parlamente išrinktas Prezidentas neabejotinai būtų saistomas įsipareigojimų par-

lamentui. Tada, ko gero, dramatiškų parlamento ir prezidento politinių konfliktų pavyktų išvengti. Bet ar tai pagerintų parlamento veiklos efektyvumą, padidintų jo atsakomybę rinkėjams? Ar tai pasitarnautų pasitikėjimo valdžia ir demokratijos institutais sustiprinimui? Vargu, ar žengiant tokiu keliu asamblėjos valdymo bruožai išnyktų. Priešingai – parlamento frakcijos turėtų dar didesnę pagrindą savo politinį vaidmenį pervertinti ir menkinti politinės valdžios vieningumą. Interesų grupių antagonistiški konfliktai, elitų bekompromisė ir nekorektiška kova dėl valdžios ir toliau klestėtų.

Kur kas labiau tikėtina, kad stiprinant parlamento veiklos efektyvumą įmanoma konstruktyviai panaudoti pačią prezidento instituciją. Suprantama, prezidentui parlamentinėje demokratijoje visų pirma tektų valstybės moralinio autoriteto vaidmuo. Ir tai yra nepaprastai svarbu. Prezidentas privalėtų veikti kaip parlamente ir visuomenėje pasireiškiančių skirtingų ir net konkuruojančių politinių jėgų taikytojas.

Kalbant apie prezidento institucijos moralinį autoritetą liberalioje demokratijoje, vargu ar pakanka apsiriboti vien moraliai nepriekaištingos asmenybės išrinkimu į valstybės prezidento postą. Kai ant vienos svarstyklių lėkštės gula materialus grupių interesas, o ant kitos lėkštės – valstybės prezidento nominalus autoritetas, labai dėsninga tikėtis, kad vis dėlto nusvers grupių interesas, nes jis materialiu požiūriu yra „veiksmingesnis“. Be to, panaudojant politinės demagogijos ir technologijos priemones, galima bet kurį visuomenės autoritetą, visuomenės akimis žiūrint, paversti menkysta. Taigi moralinis prezidento autoritetas tiesiogiai priklauso ne vien nuo to, kaip jis kviečia politines parlamento frakcijas ar kitas konfliktuojančias socialines grupes susitaikyti, bet ir nuo to, ar šios frakcijos jaučia prezidento moralinį kvietimo jėgą. Kitaip tariant, prezidentas vis dėlto privalo turėti tam tikrą politinę ir teisinę galią veikti parlamentą – konkuruojančių visuomenės interesų grupių atstovą –kad šis veiktų energingai ne tik atskirų interesų, bet ir bendro visuomenės gerio labui.

Kita vertus, nereikėtų pamiršti, kad valstybėje esama nacionalinio lygmens valstybės funkcijų, kurių vykdymas negali būti įveltas į politinę konkurenciją. Natūralu, kad politiniu ir konstituciniu lygiu jos visiškai dėsningai gali būti patikėtos vykdyti nacionaliniams interesams tiesiogiai atstovaujanti valstybės vadovo institucijai – prezidentui. Visi gyventojai, nepaisant jų politinio pasirinkimo, yra vienodai suinteresuoti visuomenine rimtimi ir nacionaliniu saugumu. Valstybė, nepaisydama politinių interesų visuomenėje įvairovės, privalo užtikrinti socialinį integralumą ypač tuo metu, kai gresia socialinė suirutė ar intervencija iš išorės. Tokią nacionalinių valstybės tikslų sritį įvardija M. Römeris: „Mes žinome, kad specifinių socialinių valstybės tikslų sritis yra labai siaura; tai yra socialinė tvarka ir taika bei išorinė apsauga (policija plačiąja prasme su civiliniu ir baudžiamuoju teismu bei ginkluotas teritorijos gynimas)“ [7, p. 252].

„Padalytos valdžios“ ir „asamblėjos valdymo“ apraiškos Lietuvos valstybės pastarųjų metų politiniame gyvenime rodo, kad Lietuvos valstybės „parlamentinis valdymas su pusiau prezidentinio modelio ypatumais“ galėtų ir turėtų būti tobulinamas koreguojant prezidento teisinį statusą. Tai būtų galima padaryti atsižvelgiant į kitų Europos parlamento

valstybių, turinčių prezidento institucijų patirtį. Prancūzijos Konstitucijos II skyriaus 5 straipsnio pirmoji pastraipa skelbia: „Respublikos Prezidentas vykdo konstitucinę priežiūrą“. P. Ardant nuomone, šios Prezidento funkcijos, t. y. teisė paleisti parlamentą (12 str.), arba vadinamoji „diktatūros visuomenei gelbėti“ įvedimo teisė (16 str.) yra Prezidento prerogatyva, bet pastarosios nesuteikia valstybės valdymo įgaliojimų [8, p. 63, 64]. Ko gero, galima pritarti P. Ardant, kad tai nėra valstybės valdymo įgaliojimai, suteikiantys teisę Prezidentui perimti Parlamento įstatymų leidybos ir kitų funkcijų. Prancūzijos Prezidentas, prisidengdamas visuomenės gelbėtojo aureole, negali įvesti vienasmenės valdžios, pats leisti įstatymus, pats juos vykdyti. Tačiau pažymėtina, kad parlamentinės krizės ar visuomeninės sumaišties metu Prezidentas yra procedūriškai įgaliojamas veikti kaip visos visuomenės atstovas. Prezidentas tarsi rezervinė politinė figūra ima veikti tada, kai kitos valdžios objektyviai nebegali normaliai vykdyti savo funkcijų.

Panašų požiūrį į prezidentinės valdžios kompetenciją parlamentinėje sistemoje Vokietijoje dėsto šios šalies konstitucinės teisės specialistai. K. Šleichas teigia, kad Vokietijos Konstitucijoje yra numatytos trys Prezidento funkcijos: integracijos, politinio rezervo ir teisinio rezervo [9, p. 231]. Atlikdamas integracijos funkciją, Federalinis prezidentas įkūnija visuomenės politinę vienybę, bet tai nereiškia, kad Prezidentas šią vienybę kuria pagal savo numatytą modelį. K. Šleichas pabrėžia: „Tačiau Federalinio prezidento integruojanti funkcija nereiškia, kad jis veikia iš ypač aukštų sferų. Pagrindiniame įstatyme nėra aiškaus nurodymo, kuris reikštų, kad Federalinė Vyriausybė atstovauja daugumai, o Federalinis prezidentas – visai tautai“ [9, p. 232]. Tai ne arbitro, bet tarpininko vaidmuo. Prezidentas pats nieko nesprenžia, o tik padeda ieškant kompromiso [9, p. 232]. K. Šleichas atkreipia dėmesį į tai, kad Vokietijos Konstitucijoje nėra Valstybės vadovo termino. Jo nuomone, „politinės valdžios stygius Prezidento dispozicijoje ir yra jo jėgos pagrindas, kuris reiškiasi dvasiniu poveikiu visuomenės politikai. Federalinis prezidentas įkūnija tai, kas jungia visus. Kartu jis įkūnija Konstitucijos dvasią“ [9, p. 232]. Tai ir yra jo integracinė funkcija. Politinio rezervo funkcija, anot K. Šleicho, Vokietijos Prezidentui numatyta krizinių situacijų metu. Vokietijos konstitucinės teisės žinovas šiai funkcijai vykdyti priskiria tokias galimybes: Federalinio kanclerio teikimas (matyt, nebūtinai tenkinantis parlamentinę daugumą – *aut. past.*); Bundestago paleidimas; įstatymo leidybos būtinybės paskelbimas [9, p. 238]. Tas pats autorius, remdamasis Vokietijos Konstitucijos 82 straipsnio pirmosios pastraipos nuostata, kuri įpareigoja Prezidentą rengti įstatymus promulguoti, teigia, kad „Prezidentas, kilus konstitucinei krizei, turi galimybių imtis priemonių, nukreiptų prieš konstitucinės santvarkos pažeidimus. Jis, kaip atsarginis žaidėjas, gali įsijungti tuomet, kai nebelieka kito kelio įveikti antikonstitucinius kitų valdžios organų veiksmus“ [9, p. 232]. Teisinio rezervo funkciją Vokietijos prezidentas vykdo rengdamas įstatymus, skirdamas ministrus ir valstybės aukštuosius pareigūnus.

Kaip matyti, Prancūzijos ir Vokietijos Konstitucijos numato ne tik prezidento moralinę integracinę, bet ir politinio bei teisinio rezervo funkciją. Prezidentas turėdamas

galimybę įsijungti į politinį procesą tik kaip *rezervinė* figūra negali trikdyti parlamentinės vyriausybės darbo. Tokiu būdu išvengiama „padalytos valdžios“ situacijos ir užtikrinamas valdžios vykdomos politikos vieningumas. Atskirai paminėtina Prancūzijos Prezidento nuolatinės Parlamento ir parlamentinės daugumos Vyriausybės priežiūros galimybė, t. y. teisė paleisti Parlamentą tada, kai Prezidentui tai atrodo tikslinga. Galima būtų galvoti, kad parlamentarizmui tai svetima politinė priemonė. Tačiau numatant arba priimant sąlygą, kad prezidentas, paleidęs žemesnius rūmus, neįgyja teisės sudaryti savo vyriausybę, bet privalo skelbti pirmalaikius rinkimus ir vykdomąją valdžią patikėti naujai išrinktai parlamento daugumai, galima tarti, kad prezidento teisė paleisti parlamentą yra jo konstitucinė priemonė užtikrinti politiškai rinkėjams atsakingą viso parlamento ir parlamentinės daugumos vyriausybės veiklą. Taip pat teigtina, kad Prezidento politinio ir teisinio rezervo funkcija parlamentinėje demokratijoje yra paties suvereno – rinkėjų valios – reprezentavimas. Ypač svarbu tai, kad skirtingai nei, tauta, kurios politinės nuostatos neretai priklauso nuo emocijų ar net gandų, Prezidentas, kaip politinio rezervo konstitucinė figūra, iš šalies stebėdamas parlamento ir vyriausybės veiklą, gali spręsti apie jos kokybę kvalifikuotai, remtis patikima informacija apie valdžios veiksmus ir priimti sprendimą apie parlamento paleidimą tik tuomet, kai tam iš tiesų yra pakankamas politinis pagrindas. Turint omenyje šiuos argumentus, galima teigti, kad parlamentinėje demokratijoje prezidento „superteisė“ paleisti parlamentą nėra svetima parlamentarizmui. Šiuo atžvilgiu labai suprantama Prancūzijos garsaus praėjusio šimtmečio konstitucinės teisės specialisto A. Esmein mintis: „Parlamento paleidimo teisė yra pagrindinis, beveik esminis, parlamentinio valdymo bruožas“ [10, p. 263]. Kita vertus, labiausiai tikėtina, kad parlamentinėje sistemoje prezidentas, disponuodamas parlamento paleidimo teise, neturėtų pagrindo dažnai ja naudotis. Tai lemtų ta aplinkybė, kad parlamento nariai ir valdančioji parlamento dauguma būtų verčiama branginti savo įgytą politinį statusą, stengtis kuo atsakingiau vykdyti patikėtas valstybinio valdymo funkcijas.

Kalbant apie Lietuvos Respublikos Prezidento galimybes vykdyti politinio ir teisinio rezervo funkcijas, galima tarti, kad šios galimybės yra labai ribotos ir net nominalios. Tiesa, Prezidentui suteikti tam tikri realūs svertai daryti poveikį Seimui, bet jie yra pakankamai riboti. Konstitucijos 71 straipsnyje numatyta Prezidento veto teisė – teisė grąžinti Seimui pakartotinai svarstyti Seimo priimtus įstatymus. Kita Prezidento teisė daryti poveikį parlamento veiklai – Konstitucijos 58 straipsnyje numatyta jo teisė skelbti piralaikius Seimo rinkimus, jeigu Seimas per 30 dienų nuo pateikimo nepriima sprendimo dėl Vyriausybės programos arba per 60 dienų po pirmojo pateikimo du kartus iš eilės nepritaria Vyriausybės programai. Kalbant apie pirmos Prezidento galios ribas, pažymėtina, kad Seimas gali neatsižvelgti į Prezidento veto. Pagal Konstitucijos 72 straipsnį pakanka, kad, jei daugiau kaip pusė Seimo narių nepritaria Prezidento siūlomoms įstatymo pataisoms, įstatymas gali būti priimtas ir neatsižvelgiant į Prezidento veto. Kalbant apie Prezidento teisę skelbti pirmalaikius rinkimus, ši teisė yra reali tik tuomet,

kai Seimas, remiantis Konstitucijos 58 straipsniu, nepritaria tos Vyriausybės programai, kurios vadovo kandidatūrai, teikiamai Prezidento, prieš tai pritarė. Anot G. Mesonio, tai tik „teoriškai galima situacija, kai parlamentas (Seimas), pritaręs siūlomai premjero kandidatūrai, nepritarš šio asmens vadovaujamos Vyriausybės programos nuostatom“ [6, p. 160]. G. Mesonis visiškai pagrįstai laiko „tik hipotetiškai galima situacija“, kai, remiantis Konstitucijos 58 straipsnio 2 dalimi, Vyriausybė siūlo Prezidentui paleisti Seimą, kuris pareiškė nepasitikėjimą Vyriausybe [6, p. 160].

Taigi svarbiausias Lietuvos valstybės parlamentinės sąrangos trūkumas tas, kad Prezidentas negali paleisti Seimo net tada, kai yra įsitikinęs, kad Seimas prarado rinkėjų pasitikėjimą (pavyzdžiui, Prancūzijos atvejis), ir kai Seime stringa politinės daugumos, formuojančios Vyriausybę, susidarymas, kai apskritai ši dauguma nesusidaro neapibrėžtą laiką. Tokiu atveju Prezidentas yra priverstas taikstyti su Seimo mažumos Vyriausybės sudarymu. Lietuvos Respublikos Prezidentas taip pat neturi teisės kreiptis į Konstitucinį teismą dėl atskirų Seimo priimtų aktų konstitucingumo patikrinimo. Suprantama, kad neturėdamas įgaliojimų vykdyti politinio ir teisinio rezervo funkcijų (pavyzdžiui, teisės paleisti Seimą, kai šis dėl savo neapgalvotų veiksmų praranda rinkėjų pasitikėjimą), Prezidentas tik ribotai gali vykdyti ir savo integracinę funkciją. Kiekvienas Seimo narys žino, kad, nepriklausomai nuo jo darbo rezultatų, kadencija būti Seimo nariu – ketveri metai. Ši aplinkybė neišvengiamai lemia tai, kad kiekvienas Seimo narys linkęs rodyti savo išskirtinumą arba, priešingai, – pasyvumą. Seimo nariams tampa sunkiau ieškoti kompromisų ir apskritai priimti kolegialius sprendimus.

Kalbant apie Lietuvos Respublikos Prezidento politinio ir teisinio rezervo funkcijos įtvirtinimą, suteikiant platesnes galimybes Prezidentui paleisti Seimą, negalima nepaisyti pavojaus transformuotis valtybės valdymo formai į grynai prezidentinį modelį. Jau minėjome, kad parlamento paleidimo teisė pati savaime nereiškia prezidentinio modelio esminės savybės. Priešingai – prezidentinio modelio atveju prezidentas neturi teisės paleisti parlamento (JAV). Prezidentinio valdymo grėsmė kyla ne dėl prezidento teisės paleisti parlamentą, bet veikiau dėl prezidentui atsirandančių galimybių piktnaudžiauti savo konstituciniu statusu, siekti sau palankios vyriausybės sudarymo, nesiskaitant su parlamento daugumos valia. Kad taip nenutiktų, be abejo, nepakanka vien konstitucinės sąlygos, įpareigojančios prezidentą paleidžiant parlamentą iš karto skelbti pirmalaikius rinkimus ir patikėti valstybės vairą naujai susiformavusiai parlamentinei daugumai. Būtina, kad pati prezidento institucija būtų kuo mažiau politizuota, kad atstovautų ne kokiam nors vienai politinei jėgai, bet visai visuomenei. O tai ne visada įmanoma, kai prezidento rinkimai yra tiesioginiai, kai prezidentą iškelia viena kuri nors politinė partija ir palaiko tik dalis visuomenės. Todėl Lietuvoje svarstyti prezidento rinkimų tvarkos pakeitimas, renkant prezidentą ne Seime (tokia rinkimų tvarka turi trūkumų, kuriuos jau minėjome), bet, pavyzdžiui, rinkikų kolegijoje, kurią sudarytų ne tik Seimo nariai, bet ir savivaldybių ir kitų institucijų atstovai.

IŠVADOS

1. Lietuvoje dėl „padalytos (nevieningos) valdžios“ struktūros, t. y. dėl Prezidento institucijos įgaliojimų greita parlamentinės vyriausybės vykdomos programos turėti savo programinių nuostatų valdžių padalijimo procese kartais kyla ar gali kilti konfliktų, – antagonistiški Prezidento institucijos ir valdančios parlamentinės daugumos santykiai. Tokių konfliktų išvengimas priklauso tik nuo prezidento valios ir jo siekio būti aktyviu ar pasyviu vykdomosios valdžios veikloje.

2. Lietuvoje dėl parlamentinės daugumos Vyriausybės veiklos konstitucinės priežiūros netobulumo pastebimi „asamblėjinio valdymo“ (neveiksmingo parlamentarizmo) požymiai. Dėl asamblėjinio valdymo Vyriausybė gali priimti neskaidrius sprendimus, galimos privačių interesų gimdomos konfliktinės valdančiosios koalicijos partnerių situacijos, nepagrįsti vyriausybių atstadydinimai, o taip pat ne visada įmanomas parlamentinės daugumos Vyriausybės sudarymas.

3. Lietuvoje siekiant išvengti „padalytos valdžios“ struktūros veikimo (aukščiausios valdžios institucijų konfliktų, o taip pat užkirsti kelią „asamblėjinio valdymo“ recidyvams (beprasmei ir politizuotai parlamentinių frakcijų kovai dėl išskirtinio dominavimo valdžioje), tikslinga suteikti Prezidentui galių įtakingai vykdyti politinio ir teisinio rezervo funkciją. Tuo tikslu suteikti teisę Prezidentui paleisti Seimą (kai turi pagrindo tvirtinti, kad nėra galimybių suformuoti valdančiosios koalicijos arba kai turi pagrindo tvirtinti, kad Seimas negrįžtamai prarado rinkėjų daugumos pasitikėjimą) ir tuoj pat skelbti pirmalaikius Seimo rinkimus. Taip pat suteikti teisę Prezidentui kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl Seimo priimtų įstatymų atitikimo Konstitucijai.

4. Siekiant išvengti Prezidento institucijos politinio angažuotumo kurios nors partijos ar politinės jėgos naudai, tikslinga keisti prezidento rinkimų tvarką renkant prezidentą rinkikų kolegijoje (pvz., Seimo narių, savivaldybių atstovų bendrame posėdyje).

LITERATŪRA

1. Sartori G. Lyginamoji konstitucinė inžinerija. Vilnius: Pradai, 2001.
2. Kūris E. Politinių klausimų jurisprudencija ir Konstitucinio Teismo *obiter dicta*: Lietuvos Respublikos Prezidento institucija pagal Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimą // Politologija. 1998. Nr. 1(11).
3. Jarašiūnas E. Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003.
4. Valstybės žinios. 1988 m. Nr. 5-99.
5. LR Seimo posėdžių stenograma.
6. Mesonis G. Valstybės valdymo forma konstitucinėje teisėje: Lietuvos Respublika vidurio ir rytų Europos kontekste. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.
7. Romeris M. Suverenitetas. Vilnius: Pradai, 1995.
8. Ардант П. Франция: государственная система. Москва: Юридическая литература, 1994.
9. Шлейх К. Федеральный президент. Государственное

право Германии. Москва, 1994.

10. Esmein A. Konstitucinės teisės principai. Kaunas: Teisinių draugija, 1932.

**POSSIBILITIES FOR THE IMPROVEMENT
OF THE STATUS AND AUTHORITIES OF THE
PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF LITHUANIA
IN THE PARLIAMENTARY GOVERNANCE
FORMAT**

Saulius Arlauskas*

Mykolas Romeris University

S u m m a r y

Lithuanian specialists of politics and law sciences define the governing of Lithuania as semi-presidential. The Constitutional Court of the Republic of Lithuania stated that “in line with the competence of state institutions stipulated in the Constitution of the Republic of Lithuania, the governing model of Lithuania is attributable to parliamentary republic governing form” and furthermore added, that “some of the peculiarities of the so-called mixed (semi-presidential) form of governing were inherent to the governing form of Lithuania.” The article states that regarding the semi-presidential governing model of Lithuania the possibility for a conflict of state powers exists. The directly elected president of the Republic of Lithuania is granted authority to pursue his “program objectives” by the electorate, and it is likely that a situation can arise when the individual provisions of the government program of the parliamentary majority and those of the program of the president (direct obligations to the electors) may differ or even conflict. As Giovanni Sartori, a famous Italian political scientist tested such a form of state powers relations may be called “divided power” and may be separated from the concept of “division and separation of powers.”

It also is stated in the article that the system of state powers of Lithuania is not to be treated as a normal parliamentary system. According to Sartori, it is possible to envisage some features of assemblerism in Lithuanian parliamentarianism: “powers are not united, but scattered and atomized”, “responsibility melts away altogether”, “party discipline varies from poor to entirely non-existent”, “prime ministers and their cabinets are unable to act quickly and decisively”, “coalitions rarely resolve their disagreements”, and “governments can never act and speak in one clear voice.”

It is stated in the article that the constitutions of France and Germany provide for the presidents the integrating function as well as the political reserve function. When having the possibility to join the political process only as a reserve figure, the president cannot hinder the work of the parliamentary government. Thus the “divided situation” is prevented and

*Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Department of Philosophy of Law, professor.

the unity of the policy pursued by the authorities is ensured. On the other hand the article stresses that the president of France has the authorities for regulatory supervision of the activity of the parliamentary majority government. It is the right to dissolve the parliament when the president deems advisable. It can be stated that the president’s right to dissolve the parliament is a constitutional means available to the President to ensure political responsibility to the electors’ activities of the entire parliament and the government of the parliamentary majority and to avoid assemblerism.

The conclusion is drawn that without the authorization of the president of Lithuania to perform the functions of the political and legal reserve (e. g. the right to dissolve the Seimas in cases where the latter due to its imprudence loses the trust of electors) the structure of “divided power” and of “assemblerism” in the activities of the state’s authorities can not be supplanted.

Keywords: democracy, president, Lithuania, power separation system.