

## **PREZIDENTAS IR ĮSTATYMŲ LEIDYBA: VETO TEISĖS NAUDOJIMAS LIETUVOJE**

*LAIMONAS TALAT-KELPŠA*

Šiame straipsnyje nagrinėjamas prezidento vaidmuo įstatymų leidyboje. Jei prezidentas konstituciškai ir politiškai laikomas vykdomosios valdžios dalimi, galima tikėtis, kad jis aktyviai dalyvaus legislatyvinėje veikloje, siekdamas atitinkamai orientuoti vyriausybės vykdomą politiką. Tačiau net neprofesionalui akivaizdu, kad Lietuvoje Prezidento vaidmuo įstatymų leidybos procese yra ribotas. Kaip tai paaiškinti? Straipsnį sudaro keturi skyriai. Pirmajame motyvuojamas veto teisės kaip analizės objekto pasirinkimas. Antrajame nagrinėjamas veto teisės naudojimo intensyvumas, o likusiuose skyriuose apdorojami specialiai šiam straipsniui surinkti empiriniai duomenys. Išvadose naujai apibrėžiama Prezidento vieta Lietuvos politinėje sistemoje. Galima teigti, kad Lietuva įgauna vis daugiau parlamentinės valstybės bruožų.

### ***1. Veto teisė kaip analizės objektas***

Politologai M.S.Shugartas ir J.M.Carey'is skiria keturis prezidento legislatyvinių galių tipus:<sup>1</sup>

- 1) veto teisė;
- 2) įstatymų leidybos iniciatyvos teisė;
- 3) dekretų teisė;
- 4) nepaprastieji įgaliojimai.

---

Laimonas Talat-Kelpša – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto lyginamosios politikos magistro programos I kurso studentas.

© Laimonas Talat-Kelpša. 1998.

Straipsnis įteiktas redakcijai 1998 balandžio 20 d.

Straipsnis parengtas pagal pranešimą VUTSPMI Prezidento institucija Lietuvoje: situacija po rinkimų ir raidos tendencijos. (1998 m. vasario 20 d.)

Šiame straipsnyje aptariama tik veto teisė ir jos naudojimas. Tokį pasirinkimą galima pagrįsti keliais argumentais. Visų pirma siekio aprėpti visą Lietuvos įstatymų leidybą kaštai gerokai pranoktų šio straipsnio užmojus; be to, didelė dalis Seimo stalčiuose „numirusių“ įstatymų projektų yra sunkiai prieinami. Todėl išsamus Prezidento dalyvavimo rengiant įstatymus ir tokio dalyvavimo efektyvumo tyrimas vargu ar įmanomas. Antra, dekretų teisė Lietuvoje konstituciškai nėra labai reikšminga. Daugumą Prezidento leidžiamų dekretų turi pasirašyti Ministras Pirmininkas arba atitinkamas ministras;<sup>2</sup> kitais dekretais tiesiog įtvirtinama Seimo išreikšta valia (pavyzdžiui, skelbiami Seimo priimti įstatymai<sup>3</sup>). Likusių dekretų politinė reikšmė yra minimali: pavyzdžiui, Respublikos Prezidentas skiria valstybinius apdovanojimus, teikia malonę nuteistiesiems ir pan.<sup>4</sup> Tokias valstybės vadovo funkcijas M.S.Shugartas ir J.M.Carey'is vadina tvarkdarine (*rule-making*), o ne legislatyvine veikla, todėl su įstatymų leidyba Prezidento dekretai mažai ką turi bendro. Trečia, Lietuvos prezidentams dar neteko pasinaudoti nepaprastaisiais įgaliojimais, todėl bet kokie teiginiai apie tokių galių reikšmę tebūtų hipotetiniai ir spekuliatyvūs. Trumpai tariant, veto teisės naudojimas yra optimali, jei ne vienintelė, alternatyva Lietuvos Respublikos prezidento dalyvavimui įstatymų leidyboje tirti. Veto teisės taikymo analizė suteikia tyrėjui empirinių duomenų ir leidžia daryti pagrįstas išvadas. Kita vertus, veto teisė iki šiol buvo bene *pagrindinis* Prezidento A.Brazausko dalyvavimo įstatymų leidyboje būdas.

Veto teisės naudojimo analizė leistų atsakyti į tris klausimus:

- 1) kiek intensyviai Lietuvos Respublikos Prezidentas naudojo si galimybę vetuoti įstatymus;
- 2) kaip parlamentas reaguodavo į tokį Prezidento kišimąsi į įstatymų leidybos procesą;
- 3) kaip vetuojamo įstatymo pobūdis paveikdavo parlamento atsaką į Prezidento veto.

Atsakymai į šiuos klausimus ne tik išryškintų Prezidento vaidmenį įstatymų leidyboje, bet ir leistų aiškiau suvokti jo reikšmę Lietuvos politinėje sistemoje.

## 2. Vetavimo intensyvumas

Prezidento motyvai įstatymams vetuoti būna skirtingi. Tačiau tam tikromis politinėmis ir institucinėmis aplinkybėmis įstatymus

vetuoti lengviau nei kitomis. Pavyzdžiui, vadinamojo *prezidentinės daugumos režimo* atveju,<sup>5</sup> prezidentas, vetuodamas parlamento sprendimą, jaučiasi patikimiau, nes gali tikėtis, kad draugiškai nusiteikusi parlamento dauguma atsižvelgs į jo veto. Tuo tarpu *sugyventinio režimo* sąlygomis prezidento logika turėtų būti kitokia. Visų pirma, įsitvirtinus sugyventinio modeliui, pernelyg aktyvus veto teisės naudojimas gali dar labiau perskirti ir taip padalintą vykdomąją valdžią. Tuomet taptų sunku priimti bet kokią sprendimą. Tai išjudintų politinės sistemos stabilumą ir lemtų jos žlugimą. Antra, idant sugyvenimas būtų įmanomas, ir parlamentas, ir prezidentas turi suvokti bendruosius valstybės interesus. Kaip rodo Prancūzijos 1986–1988 m. patirtis, aiškus galių atskyrimas sugyventinio režimo sąlygomis leidžia politiniams veikėjams išvengti esminių nesutariamų daugeliu valstybės valdymo klausimų. Kai galios aiškiai atskiriamos, prezidentui paprastai paliekama teisė vykdyti užsienio ir saugumo politiką, o vidaus problemos paliekamos ministrui pirmininkui ir vyriausybei. Taip ne tik užkertamas kelias prezidentui reikštis įstatymų leidyboje (pavyzdžiui, naudojantis veto teise), bet ir panaikinamos prielaidos tokiam kišimuisi: prezidentas, turėdamas aiškias funkcijas ir tikslus užsienio politikoje, vidaus politiką nustoja laikyti savo interesų zona. Vidaus politika paliekama vyriausybei. Trečia, jei valdančiosios parlamentinės partijos rinkiminis mandatas yra „šviežesnis“ už prezidento, tuomet parlamentinės daugumos balsui tarsi suteikiama daugiau legitimumo, ir prezidentas, vetuodamas įstatymus, nebesijaučia esąs tikrasis *vox populi*. Pagaliau prezidento rinkimų data turi koreguoti politinių veikėjų elgseną sugyvenimo sąlygomis. Jei ir daugumą parlamente turinti partija, ir prezidentas siekia perimti (išlaikyti) prezidentūros kontrolę, prieš prezidento rinkimus jie sieks politinių paliaubų, kad įgyvendinama vyriausybės politika būtų kuo sėkmingesnė. Besaikis įstatymų vetavimas ir nuolatinis veto atmetimas parlamente menkintų prezidento kaip veiksmingos institucijos prestižą, todėl vargu ar toks parlamento ir vyriausybės sprendimų negalintis paveikti prezidentas apskritai būtų perrinktas. Antra vertus, parlamentinei daugumai konfliktai su valstybės vadovu irgi neparankūs, nes, apkarpius prezidento įgaliojimus, vargu ar būtų politiškai pagrįsta sodinti savo lyderį į bejėgės institucijos kėdę. Pagaliau tiek prezidentas, tiek parlamento dauguma prieš rinkimus skiria daug dėmesio kovai dėl balsų, todėl asmeninėms sąskaitoms suvedinėti lieka mažai laiko. Ki-

taip tariant, kuo arčiau rinkimai, tuo mažiau tiesioginių prezidento-parlamento konfliktų. Visi minėti argumentai leidžia manyti, kad Lietuvoje sugyventinio režimo laikotarpiu<sup>6</sup> veto teise neturėjo būti naudojamosi itin intensyviai.

1 lentelė. Vetavimo intensyvumas Lietuvoje (1993–1998 m.)

|                                      | Vetuotų<br>įstatymų sk.<br><br>(N) | Sugyvenimo<br>trukmė<br><br>(mėn.) | Santykinis<br>vetavimo<br>intensyvumas (V)<br>(veto sk. per mėn.) |
|--------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| 1993 m. kovas –<br>1996 m. lapkritis | 22                                 | 45                                 | 0,49                                                              |
| 1996 m. gruodis –<br>1998 m. vasaris | 9                                  | 15                                 | 0,60                                                              |

$\Delta V = 122\%$ .

Lentelėje pateikti duomenys paneigia ankstesniasias hipotezes. Skirtingai nei prognozuota, veto teise sugyventinio režimo laikotarpiu naudotasi dažniau, negu prezidentinės daugumos periodu. Tokį nukrypimą galima būtų aiškinti metodologiniais netikslumais. Pavyzdžiui, naudojimosi veto teise 1993–1996 m. atvejų išsidėstymas laike yra labai netolygus, ir apskaičiuotasis intensyvumo koeficientas ( $V=0.49$ ) neatspindi šių svyravimų. Prezidentinės daugumos laikotarpiu būta epizodų, kai vetavimo intensyvumas pranoko sugyventinio režimo rodiklius. Pavyzdžiui, 1994 m. sausio-gruodžio mėn.  $V=0.67$ , 1996 m. sausio-lapkričio mėn.  $V=0.63$ . Nepaisant to, tiriant duomenis, nesunku pastebėti, kad sugyvenimo metais (t.y. 1996 m. gruodį – 1998 m. vasarį) veto teise naudotasi kur kas nuosekliau; be to, sugyvenimo laikotarpio veto kokybiškai skiriasi nuo taikytųjų prezidentinės daugumos periodu. Trumpai tariant, metodologinės išlygos problemos neišsprendžia.

Aiškinant duomenis, naudingiau būtų remtis Lietuvos politinės sistemos pereinamojo laikotarpio specifika. Hipotezė, kad sugyvenimo laikotarpiu veto teise naudojamosi rečiau, remiasi daugiausia Prancūzijos patirtimi. Tuo tarpu Lietuvoje stokojama Prezidento dominavimo politinėje sistemoje tradicijų. Negalima ignoruoti ir sovietizacijos palikimo.<sup>7</sup> Be to, „dviguba“ (politinė ir ekonominė) visuomenės pertvarka sąlygoja daugybę ekonominių problemų, kurios gali versti Prezidentą susilaikyti nuo aktyvaus dalyvavimo

krašto vidaus politikoje. Dažnas veto teisės naudojimas leistų parlamentarams suversti Prezidentui visą atsakomybę už ekonominių reformų nesėkmes – tokia „garbė“ valstybės vadovui reikštų pralaimėjimą kituose rinkimuose. Todėl tiksliau būtų teigti, kad LDDP valdymo metais Prezidentas A. Brazauskas greičiau neišnaudojo (*underused*) veto teisės galimybių, negu *piktinaudžiavo* (*overused*) ja gyvenimo su Konservatorių partija laikotarpiu. Kita vertus, pokomunistinės Lietuvos visuomenės ideologiniai skirtumai gerokai aštresni ir labiau poliarizuoti nei 9-o dešimtmečio Prancūzijoje. Asmeninės ar partinės ambicijos vis dar apakina atskirus politinius veikėjus, todėl prezidentas kartais provokuojamas įrodyti savo institucinę ir politinę galią. Tiesa, kaip rodo faktai, ši galia nėra tokia jau didelė.

### 3. Parlamento atsakas į prezidento veto

Susidūręs su prezidento veto, parlamentas gali reaguoti trejopai: (1) *priimti* prezidento pastabas, (2) jas *atmesti* arba (3) „*numarinti*“, išbraukiant iš politinės darbotvarkės. Kai prezidentui palanki dauguma kontroliuoja parlamentą, tikėtina, kad prezidento pastabos bus priimtose, nors parlamentarai pasilieka sau teisę atsakyti neigiamai ar išvis neatsakyti. Sugyventinio režimo atveju labiausiai tikėtina, kad prezidento pastabos ir siūlymai bus atmesti, kadangi priešiška nusiteikusi parlamento dauguma dažnai vadovaujasi galios demonstravimo, o ne įsiklausymo argumentais. Be to, sugyvenimo atveju ideologinių skirtumų prarajos kur kas gilesnės, nei prezidentinės daugumos laikotarpiu, todėl neigiamo parlamentinio atsako tikimybė tik išauga.

Duomenys taip apibūdina Lietuvos situaciją:<sup>8</sup>

2 lentelė. Seimo atsakas į prezidento veto (1993–1998 m.)

|              | Vetuotų įstatymų sk. | Veto pastabų sk. | Seimo atsakas      |                   |                     |                        |                       |
|--------------|----------------------|------------------|--------------------|-------------------|---------------------|------------------------|-----------------------|
|              |                      |                  | Priimtose pastabos | Atmestos pastabos | Numarintos pastabos | Priimtose pastabos (%) | Atmestos pastabos (%) |
| 1993–1996 m. | 22                   | 83               | 68                 | 6                 | 9                   | 81,93                  | 7,23                  |
| 1996–1998 m. | 9                    | 22               | 2                  | 20                | 0                   | 9,09                   | 90,91                 |

Kaip rodo lentelė, aukščiau išdėstytos prielaidos lieka galioti. 1993–1996 m. priimta daugiau nei 80 proc. prezidento veto sekusių pastabų, tuo tarpu per 90 proc. tokių pastabų atmesta sugyvenimo laikotarpiu. Įdomių minčių gali sukelti palyginti nemaža „numarintų“ pastabų dalis, tačiau, darant išvadas, reikia būti atsargiam. Pavyzdžiui, į „numarintų“ pastabų kategoriją patenka ir tie prezidento veto sekę pasiūlymai, kurių 1992–1996 m. Seimas nebespėjo pakartotinai apsvarstyti, o 1996 m. išrinktas Seimas prie jų negrižo, nes ėmėsi leisti *savus* įstatymus. Nepaisant šių metodologinių keblumų, atmetų ar „numarintų“ pastabų analizė leidžia atskleisti tam tikrus už Prezidento ar parlamento teisinės retorikos slypinčius interesus.

#### 4. Veto pobūdis versus parlamento atsakas

Visas prezidento veto dekretuose pateikiamas pastabas galima skirstyti į penkias grupes: (1) konstitucines, (2) institucines, (3) intereso, (4) ideologines ir (5) technines. Konstitucinėms priskirtinos tos prezidento pastabos, kurios:

a) susijusios su politine sistema kaip visuma ir/ ar politinės sistemos struktūra;

b) susijusios su „konstituciniais“ veikėjais (Seimu, Prezidentu, savivalda ir pan.) bei jų įgaliojimais;

c) peržiūri konstitucines nuostatas.

Institucinės pastabos būna:

(1) susijusios su tam tikrų, Konstitucijoje neminimų struktūrų sudarymu, jų finansavimo nustatymu, paleidimu ir pan.;

(2) susijusios su santykiais tarp Konstitucijoje neminimų institucijų;

(3) nagrinėja bet kurios institucijos vidaus reikalus.

Reikia pripažinti, kad išvesti ribą tarp institucinių ir konstitucinių pastabų ypač sunku. Pavyzdžiui, kokiai kategorijai priskirti prezidento argumentą, kad Teisėjų garbės teismas nėra reikalingas? Šiuo atveju įpainiotas „konstitucinis“ veikėjas (teismai), tačiau prezidento argumento priėmimas ar atmetimas neturėtų lemiama įtakos politinės sistemos funkcionavimui. Pagaliau galima teigti, kad tam tikromis aplinkybėmis ši įtaka *gali* būti lemtinga, tačiau interpretaciją tokiu atveju nulemtų politinis kontekstas. Kitaip tariant, tenka manevruoti tarp makro-, midi- ir mikrolygmenų. Vengiant

painiavos, konstitucinėmis vadinamos tik tokios Prezidento pastabos, kurios turėtų makropoveikį makroveikėjams. Tokiais atvejais prezidento argumentacija dažniausiai remiasi Lietuvos Respublikos Konstitucija.

Intereso pastabos atstovauja darbo, nuosavybės ar finansiniam interesui. *Darbo intereso pastabos* apima darbuotojų (įskaitant valstybės tarnautojus) samdos ir atleidimo sąlygas, taip pat profsąjungų interesus. *Nuosavybės intereso pastabos* atspindi piliečių, įvairių viešųjų ar privačių organizacijų interesus. Jos susijusios su restitucijos, mokesčių klausimais. *Finansinio intereso pastabos* susijusios su bankininkystės sektoriumi, valstybės ir privačių ar viešųjų įstaigų finansinėmis sąveikomis. Šiai kategorijai priklauso ir klausimas dėl savivaldybių teisės įvesti tam tikrus mokesčius.<sup>9</sup>

Ideologinėms pastaboms priskirtini nesutarimai dėl puoselėjamų vertybių: pavyzdžiui, laisva *versus* valstybės reguliuojama rinka, būtinybės teisininkams įgyti aukštąjį išsilavinimą klausimas ir pan.

Technines pastabas apibrėžti lengviausia. Jos apima Prezidento pastabas apie jam siūlomo pasirašyti įstatymo prieštaravimą kitiems, Seimo jau priimtiems įstatymams; pastabas, kad siūlomo pasirašyti įstatymo neįmanoma įgyvendinti dėl teisinės bazės ar laiko stokos. Techninėms pastaboms priskirtini ir Prezidento pateikiami kai kurių sąvokų išaiškinimai. Techninių ir kitų pastabų teikimo atvejai suskaičiuoti 2 priede.

Ko galima tikėtis, nustatant prezidento veto (t.y. veto lydinčios pastabos) pobūdžio ir parlamentinio atsako ryšį? Natūralu, kad parlamentas mažiausiai turėtų priešintis techniniams prezidento argumentams. Institucinių ir ypač konstitucinių pastabų priėmimas priklausytų nuo prezidento derybinių sugebėjimų, įtaigos, charizmos ir pan. Kitaip tariant, parlamento reakcija į institucines ir konstitucines pastabas rodo *tikrąją* prezidento vietą pusiau prezidentinėje sistemoje. Todėl sugyvenimo režimo sąlygomis tokių pastabų priėmimas yra sunkiai įmanomas. Trečia, ideologinius skirtumus suderinti sunkiausia, ir jie turėtų dažniau kilti sugyvenimo sąlygomis. Ketvirta, intereso pasiūlymų sėkmė priklauso nuo intereso grupės, remiančios pasiūlymą (ar jam besipriešinančios), galios. Veto sėkmė priklausys ir nuo to, kurią stovyklą – prezidento ar parlamento – intereso grupė nuspręs remti.

Lietuvos politinė realybė patvirtina daugelį minėtų hipotezių (žr. 3 lentelę).

3 lentelė. Veto pastabų pobūdžio įtaka Seimo atsakui į prezidento veto (1993–1998 m.)

|                      | Priimtos pastabos |     |     | Atmestos pastabos |     |     | „Numarintos“ pastabos |     |     | Iš viso |
|----------------------|-------------------|-----|-----|-------------------|-----|-----|-----------------------|-----|-----|---------|
| Konstitucinės        | 11                | 16% | 61% | 3                 | 12% | 17% | 4                     | 44% | 22% | 18      |
| Institucinės         | 11                | 16% | 73% | 4                 | 15% | 27% | 0                     | –   | –   | 15      |
| Intereso: Darbo      | 3                 | 4%  | 43% | 4                 | 15% | 57% | 0                     | –   | –   | 7       |
| Intereso: Nuosavybės | 22                | 31% | 67% | 6                 | 23% | 18% | 5                     | 56% | 15% | 33      |
| Intereso: Finansinio | 4                 | 6%  | 50% | 4                 | 15% | 50% | 0                     | –   | –   | 8       |
| Ideologinės          | 1                 | 1%  | 33% | 2                 | 8%  | 67% | 0                     | –   | –   | 3       |
| Techninės            | 18                | 26% | 86% | 3                 | 12% | 14% | 0                     | –   | –   | 21      |
| Iš viso:             | 70                |     |     | 26                |     |     | 9                     |     |     | 105     |

*Pastaba:* Vidinėse grafose pateikiama horizontalioji procentika; kiekvienos eilutės apačioje pateikiami skaičiai rodo vertikaliu skaičiavimu nustatytą procentiką.

Seimas priėmė 86 proc. Prezidento veto sekusių techninių pastabų. Seimas taip pat rėmė Prezidentą instituciniais ir konstituciniais klausimais, nors parama buvo menkesnė – atitinkamai 73 proc. ir 67 proc. Parlamentas atsižvelgė tik į trečdalį Prezidento ideologija grįstų pastabų, tuo tarpu interesus ginančių argumentų likimas labai įvairus. Jei Prezidento veto pastabų ir parlamento atsako sąryšį išskleistume laike, rezultatai būtų dar įdomesni (žr. 4 lentelę). Nepaisant veto pastabų pobūdžio, LDDP dominuojamas parlamentas priėmė beveik visus Prezidento argumentus, tuo tarpu sugyvenimo režimo laikotarpiu akivaizdi konfrontacija:

4 lentelė. Veto pastabų pobūdžio ir parlamento atsako santykis (1993–1998 m.)

|               | 1993–1996 m. |          |            | 1996–1998 m. |          |            | Iš viso |
|---------------|--------------|----------|------------|--------------|----------|------------|---------|
|               | Priimtos     | Atmestos | Numarintos | Priimtos     | Atmestos | Numarintos |         |
| Konstitucinės | 11           | –        | 4          | –            | 3        | –          | 18      |
| Institucinės  | 9            | 1        | –          | 2            | 3        | –          | 15      |

4 lentelės tęsinys.

|                   | 1993–1996 m. |               |                 | 1996–1998 m. |               |                 | Iš viso |
|-------------------|--------------|---------------|-----------------|--------------|---------------|-----------------|---------|
|                   | Priimtos     | Atmes-<br>tos | Numa-<br>rintos | Priimtos     | Atmes-<br>tos | Numa-<br>rintos |         |
| Inter.:<br>Darbo  | 3            | 1             | –               | –            | 3             | –               | 7       |
| Inter.:<br>Nuos.  | 22           | 1             | 5               | –            | 5             | –               | 33      |
| Inter.:<br>Finan. | 4            | –             | –               | –            | 4             | –               | 8       |
| Ideo-<br>loginės  | 1            | 2             | –               | –            | –             | –               | 3       |
| Tech-<br>ninės    | 18           | 1             | –               | –            | 2             | –               | 21      |
| Iš viso           | 68           | 6             | 9               | 2            | 20            | 0               | 105     |

Įdomu pastebėti, kad sugyvenimo laikotarpiu nekilo ideologinių nesutarimų tarp Prezidento A. Brazausko ir Seimo daugumą sudarančios Konservatorių partijos, tačiau tokių nesutarimų buvo LDDP valdymo laikotarpiu. Galima svarstyti, kad šio paradokso priežastis – panašios Prezidento ir Konservatorių partijos elito vertybės, kurias suformavo kova už Lietuvos nepriklausomybę. Tuo tarpu LDDP elitui, daugiausia sudarytam iš senų buvusios LKP funkcionierių, tebebuvo svarbūs valstybės dominavimo ir rinkos reguliavimo klausimai. Kitas įdomus pastebėjimas – Demokratinės darbo partijos valdymo laikotarpiu, Prezidentui teko teikti Seimo daugumai darbo intereso pastabas – tai turėtų rodyti elitinį LDDP pobūdį. Trečia, po 1996 m. rinkimų Lietuvoje susiformavęs modelis greičiau vadintinas ne sugyventinio, o „išgyvendinimo“ režimu,<sup>10</sup> kadangi Seimas absoliučiai nekreipė dėmesio į Prezidento argumentus – atmestos netgi pastabos dėl techninių vetuojamo įstatymo trūkumų. Konservatorių Seimo dauguma, skirtingai nuo parlamentinės LDDP daugumos, nenagrinėdavo kiekvienos Prezidento veto lydinčios pastabos, o atmesdavo veto *in corpore*.

### 5. Ar silpna Prezidento institucija Lietuvoje?

Remiantis pateiktais samprotavimais, galima iš naujo apibrėžti Prezidento vaidmenį Lietuvos politinėje sistemoje. Prezidento veto

rodo keturis valstybės vadovo vaidmenis. Techninės veto pastabos leidžia Prezidentui vykdyti parlamento priimamų aktų teisinės logikos priežiūrą (*pasyvi rolė*). Intereso pasiūlymai apibrėžia Prezidentą kaip įvairių grupių intereso pristatymo kanalą (*instrumento vaidmuo*). Konstituciniai ir instituciniai ginčai su parlamentu apibrėžia Prezidento institucinį aktyvumą ir jo realią konstitucinę galią (*aktyvi rolė*). Pagaliau ideologiniai veto pasiūlymai pristato Prezidento asmenines nuostatas, jo puoselėjamas vertybes ir pan. (*individuali rolė*). Jei Prezidento veto vertinsime pagal tokį modelį, tuomet Prezidento instituciją Lietuvoje šiandien būtų galima vadinti interesų raiškos ir įgyvendinimo kanalu.<sup>11</sup> Prezidento institucija taip pat labai veiksminga, įvertinant Seimo priimtų įstatymų teisinę kokybę – Seimas priėmė beveik 90 proc. techninių veto pastabų (žr. 5 lentelę). Pagaliau Prezidentas stengiasi įtvirtinti savo reikšmę Lietuvos institucinėje sistemoje, nors jam ir nelabai sekasi. Sugyventinio režimo sąlygomis (1996–1998 m.) Seimas atmetė beveik visus su konstituciniais ir instituciniais klausimais susijusius veto pasiūlymus (žr. 4 lentelę), tuo tarpu prezidentinės daugumos Seimas (1993–1996 m.) rado subtilesnių būdų apeiti Prezidento poziciją. Pavyzdžiui, LDDP dauguma 1994 m. priėmė du Prezidento veto konstituciniais klausimais,<sup>12</sup> tačiau (*sic!*) po dviejų-trijų savaitių išleido po naują įstatymą, kuriuose vėl įtvirtintos Prezidento vetuotos nuostatos. Tokie pavyzdžiai atskleidžia formalų ir arogantišką Seimo požiūrį į Prezidento vietą politinėje sistemoje. Jei sektume M.S.Shugarto bei J.M.Carey'o siūlomą pusiau prezidentizmo skirstymu į premjero ir prezidento dominuojamą modelį,<sup>13</sup> tai Lietuvą būtų galima priskirti trečiajam (mokslininkų neminimam) *parlamento dominuojamam* pusiau prezidentizmo tipui.

5 lentelė. Prezidento institucijos efektyvumas įstatymų vetavimo požiūriu

| Veto pasiūlymo pobūdis | Veto pasiūlymų dalis (proc.) | Iš jų priimta (proc.) |
|------------------------|------------------------------|-----------------------|
| Konstituciniai         | 17,1                         | 61,1                  |
| Instituciniai          | 14,3                         | 73,3                  |
| Intereso               | 45,7                         | 60,4                  |
| Ideologiniai           | 2,9                          | 33,3                  |
| Techniniai             | 20,0                         | 85,7                  |

### *Išvados*

Galima rasti įvairių paaiškinimų, kodėl Prezidento institucija Lietuvoje yra savotiškai diskriminuojama. Šiame straipsnyje remiamasi institucine logika. Empiriniai duomenys rodo, kad nei draugiškos, nei priešiškos parlamento daugumos nebuvo linkusios rimtai atsižvelgti į Prezidento argumentus. Lietuvos Prezidentas pamažu virsta teisiniu Seimo prievaizdu, nors ši vaidmenį galėtų atlikti kitos institucijos (pavyzdžiui, Konstitucinis Teismas). Tokį Prezidento bejėgiškumą lemia jo konstitucinės galios stoka. Lietuvoje valstybės vadovas yra atskirtas ir nuo įstatymų leidžiamosios, ir nuo vykdomosios valdžios. Viena vertus, Prezidentas negali leisti įstatymo galią turinčių aktų, o jo veto teisė, kaip parodė praktika, yra realiai neefektyvi. Todėl sąveika su įstatymų leidžiamąja valdžia tėra minimali. Antra vertus, Prezidentas nėra ir vykdomosios valdžios dalis. Prezidentas atskirai nuo Vyriausybės rengia įstatymų projektus; jis nedalyvauja Vyriausybės posėdžiuose; Vyriausybė atsiskaito tik Seimui, o ministrus Prezidentas gali keisti, tik turėdamas Ministro Pirmininko pritarimą. Kitaip tariant, Lietuvos Respublikos Prezidentas tarsi „kybo“ instituciniame vakuume. Vienas tokios būsenos pavojų - neapibrėžtumas, kurio dėka politiniai lyderiai kaip įmanydami gali manipuliuoti Prezidento institucija.<sup>14</sup> Tuo tarpu visuomenė pernelyg sureikšmina Prezidento institucijos vaidmenį ir Prezidento rinkimuose balsuoja už „stipraus lyderio“ programas. Tiek politinių lyderių manipuliacijos, tiek „stipraus prezidento“ nesulaukusios visuomenės nusivylimas kaitina aistras, kurios ilgainiui gali virsti rimtais politiniais konfliktais.<sup>15</sup> Lietuvoje reikėtų stiprinti konstitucines Prezidento-Seimo ir (arba) Prezidento-Vyriausybės grandis. Vienas pavyzdžių – Lietuvoje Prezidentas savarankiškai rengia įstatymų projektus. Tačiau Seimas, kad ir draugiškai nusiteikęs Prezidento atžvilgiu, prioritetą paprastai teikia Vyriausybės parengtiems teisės aktų projektams. Juk būtent Vyriausybė, o ne valstybės vadovas rengia ir įgyvendina pereinamojo laikotarpio reformas, o nuo reformų sėkmingumo priklauso parlamentą kontroliuojančių partijų sėkmė būsimuose parlamento rinkimuose. Todėl Prezidento teikiami projektai paprasčiausiai „numiršta“ Seimo stalčiuose, taip ir nepatekę parlamento darbotvarkėn. Alternatyva galėtų būti suomiškasis variantas, kai prezidentas ir vyriausybė, rengdami įstatymus, konstituciškai priversti bendradarbiauti.<sup>16</sup> Toks modelis ne tik padidina

prezidento dalyvavimo įstatymų leidyboje efektyvumą, bet ir parbrėžia jo kaip *vykdomosios valdžios dalies* svarbą. Nenuostabu, kad šiuo metu nuo pagrindinių valdžios šakų atskirtas Lietuvos Respublikos Prezidentas tenkinasi tik minimaliu pusiau prezidentinės Konstitucijos skiriamu, t.y. valstybės vadovo ir tautos simbolio vaidmeniu.

## PASTABOS IR NUORODOS

<sup>1</sup> Shugart, M.S., and J.M.Carey. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. – Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

<sup>2</sup> Žr.: Lietuvos Respublikos Konstitucijos 85 str.

<sup>3</sup> Ibid., 70 str.

<sup>4</sup> Ibid., 84 str.

<sup>5</sup> Žr.: Stepan, A., and E.N.Suleiman. The French Fifth Republic: A Model for Import? Reflections on Poland and Brazil / H.E.Chehabi and A.Suleiman (eds.) *Politics, Society, and Democracy. Comparative Studies*. – Boulder-San Francisco-Oxford: Westview Press, 1995.

<sup>6</sup> T.y. 1996 m. gruodį – 1998 m. vasarį.

<sup>7</sup> Sovietinis valdymo modelis suabsoliutina tarybų (pseudoparlamentų) reikšmę.

<sup>8</sup> Dėl išsamesnio vaizdo žr.: *1 priedas*.

<sup>9</sup> Žr. Prezidento veto Nr.950. Nemanau, kad savivaldybių teisė įvesti rinkliavas už automobilių stovėjimo laiką garantuotų savivaldos finansinę autonomiją. Todėl problemą vertėtų suformuluoti kaip siekį *surinkti daugiau pinigų* (mikrolygis), o ne užsitikrinti savivaldybės biudžeto autonomiją (makrolygis).

<sup>10</sup> V.Wrightas vietoj sąvokos „*cohabitation*“ įveda sąvoką „*cohabitension*“, kuri gana tiksliai apibūdina po 1996 m. Seimo rinkimų susiklosčiusius santykius tarp Lietuvos Respublikos Seimo ir Prezidento. Žr.: Wright, V. *The Government and Politics of France*. – 3rd edn. – London: Routledge, 1989.

<sup>11</sup> Iš 105 veto pasiūlymų 48 (t.y. 45.7 proc.) priskirtini intereso pasiūlymo kategorijai (žr. *5 lentelę*).

<sup>12</sup> Turima galvoje veto Nr.334 (dėl savivaldybių tarybų rinkimo įstatymo) ir veto Nr. 374 (dėl generalinio prokuroro skyrimo tvarkos).

<sup>13</sup> Žr.: Shugart, M.S., and J.M.Carey. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. – Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

<sup>14</sup> Pavyzdžiui galėtų būti 1997 m. pabaigos Konservatorių partijos iniciatyva dėl Prezidento vaidmens, pertvarkant Vyriausybę po Prezidento rinkimų, pasibaigusi nemažai politinių aistrų sukėlusiu Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimu. Jame Lietuva pavadinta „parlamentine respublika su kai kuriais pusiau prezidentinės valdymo formos bruožais.“

<sup>15</sup> Pavyzdžiui, dauguma Lietuvos politinių partijų lyderių labai neigiamai vertino minėtą Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimą (plačiau žr.: Lukošaitis A. *Prezidentas Lietuvos politinėje sistemoje: vietos ir galių paieškos* //

Politologija 1998 – Nr. 2 (12) – P. 40-41. Ypač akcentuojama, kad atskirų Konstitucijos straipsnių išaiškinimas neturi privalomosios galios, todėl Konstitucinio Teismo primesto „parlamentinės valstybės“ scenarijaus įgyvendinimas daugiausia priklauso tik nuo Prezidento politinio supratingumo.

<sup>16</sup> Suomijoje visus vyriausybės parengtus įstatymų projektus parlamentui teikia prezidentas. Tokiu būdu prezidentas gali išsakyti savo nuomonę dar prieš įstatymo priėmimą. Vyriausybė gali atitinkamai koreguoti rengiamą įstatymą (arba bandyti kvalifikuotai įtikinti prezidentą), ir, gavus valstybės vadovo pritarimą, tikėtis išvengti vėlesnio prezidento veto. Nenuostabu, kad veto teisė Suomijoje taikoma itin retai.

### *Summary*

#### ***PRESIDENT AND THE LEGISLATIVE PROCESS: THE USE OF THE VETO RIGHT IN LITHUANIA***

After the soviet collapse Lithuania introduced a constitutional model the political scientists usually name as 'semi-presidential regime'. Three principal features characterise semi-presidential government: (1) president-nominated prime minister, (2) presidential power to dissolve parliament, and (3) cabinet reliance on parliamentary support. Beyond doubt, there are other important qualities, such as considerable de jure and de facto presidential powers. Yet the current experience of semi-presidential regimes demonstrates the imbalance that arises (develops) between the de jure and de facto presidential authorities, and one has to acknowledge that as a matter of fact these powers almost never go in accord.

Application of constitutional provisions often depends on the present political environment and particular political personalities. These are the factors most difficult to foresee. But the general trends of a development still can be predicted. One may post a hypothesis that the semi-presidential system of Lithuania actually is not so much semi-presidential as it can be read from the Constitution.

This article considers the presidential role in legislation. If we establish the president as a part of the executive, we may expect for his active involvement in legislation aiming to direct appropriately governmental policies. Still even an unqualified look reveals that the presidential involvement in the legislative process in Lithuania is limited. What explanations one might expect?

The article consists of four chapters. In the first one, the choice of the veto use as an analytical object is motivated. In the second, intensity of the veto used is considered, while in the last two empirical data collected for this particular article is processed. In the conclusions, the place of the president in the political system of Lithuania is redefined. It may seem possible to suggest that Lithuania is increasingly attaining the features of a parliamentary system, save becoming the one.