

PREZIDENTAS IR PARLAMENTAS: REIKŠMĖ VALSTYBĖS POLITINIAM STABILUMUI

LAIMONAS TALAT-KELPŠA

Politinio stabilumo sąvoka gali būti suvokiama įvairiai: kaip politinių krizių nebuvimas, nuosaiki ir nepoliarizuota visuomenė, valstybinės politikos rutinizacija ir pan. Šiame straipsnyje politinis stabilumas siejamas pirmiausia su *tarpinstitucinių santykių darna*. Lietuvos pusiau prezidentiniame režime, kurį įtvirtino 1992 m. priimta Konstitucija, pagrindiniais politinio žaidimo veikėjais laikytini Seimas ir Prezidentas. Galima daryti prielaidą, kad neįtempti, aiškūs ir pakankamai korektiški prezidento ir parlamento santykiai ne tik padidina *kompromisinio* (t.y. pripažįstamo visoje sistemoje) sprendimo tikimybę, bet ir susilaukia visuomenės paramos, kuri šalies politinei santarvei turi labai didelės reikšmės. Straipsnis grindžiamas keturių pusiau prezidentizmo modelių analize, siekiant įvertinti kiekvieno jų galimybes bei pasekmes Lietuvos valstybės politiniam stabilumui.

1. Prezidento ir parlamento santykiai

Politologai Alfredas Stepanas ir Ezra N. Suleimanas skiria keturis pusiau prezidentizmo tipus¹. Pirmuoju atveju, prezidentas, išrinktas visuotiniuose rinkimuose, turi parlamento daugumos paramą, todėl ne-

Laimonas Talat-Kelpša — Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto studentas.

© Laimonas Talat-Kelpša, 1997

Straipsnis įteiktas redakcijai 1997 m. gegužės 29 d.

sunkiai gali tapti dominuojančia politinės sistemos figūra. Dažnai tokiu atveju prezidentas yra buvęs valdančiosios partijos (koalicijos) lyderis, todėl gali netiesiogiai daryti įtaką parlamento darbui ir faktiškai vadovauti vyriausybės politikai. Prancūzijoje toks režimas beveik be pertrūkių sklandžiai veikia 38 metus, todėl laikoma, kad jis yra pakankamai efektyvus sistemos politiniam stabilumui užtikrinti². Antrasis variantas, vadinamasis „sugyventinio“ režimas, susiformuoja tada, kai parlamento dauguma remia ne Prezidentą, o Ministrą Pirmininką, kuris tampa faktiniu šalies vykdomosios valdžios vadovu. Kadangi Lietuvoje šiuo metu iš esmės susiklostė „sugyventinio“ režimas, jis bus panagrinėtas detaliau. Trečiasis pusiau prezidentizmo scenarijus numato atvejį, kai pritarianti prezidentui parlamento dauguma, iškilus vykdomosios valdžios konfliktui, staiga apsigalvoja ir paremia Ministrą Pirmininką. Kaip rodo įvykių Lietuvoje eiga 1996 m. vasarį, toks žingsnis sukuria rimtą politinę krizę, galinčią pakirsti šalies politinio stabilumo pamatus. Sunku pasakyti, kaip būtų klostęsi įvykiai, jei Demokratinės darbo partijos dauguma būtų ir toliau rėmusi premjerą Adolfą Šleževičių, o šiam būtų užtekę politinių ambicijų nesitraukti iš posto. Tačiau akivaizdu, kad Seimo ir Prezidento santykiai tuomet būtų nulėmę politinių įvykių eigos dinamiką. Analogiškai valstybės stabilumui grasina ir ketvirtasis A. Stepano ir E. N. Suleimano minimas scenarijus — kai po rinkimų nesusiformuoja stabili parlamentinė dauguma, todėl tampa neįmanoma sudaryti efektyvų ministrų kabinetą. Tokia padėtis susiklostė Lenkijoje 1991 m. spalį, kuomet dėl vyriausybės impotencijos prezidentas Lechas Valęsa pasiūlė vadinamąją „Mažąją konstituciją“. Tai yra, didelė parlamento fragmentacija pusiau prezidentiniame režime gali sąlygoti konstitucinę reformą, kuri *pati savaime* žymi egzistuojantį politinės sistemos nestabilumą.

1.1. Prezidentinės daugumos modelis

Kuris iš minėtų keturių tipų labiausiai tiktų Lietuvos politinei sistemai apibūdinti? Galima pagrįstai tvirtinti, kad 1993–1996 m. Lietuvoje veikė pirmasis, t.y. prezidentinės daugumos tipas. Ir teorijoje, ir praktikoje šis modelis pasižymėjo ypatingu instituciniu stabilumu (išskyrus 1995 m. gruodžio–1996 m. vasario vyriausybės krizę). Kita vertus, būtinai atkreipti dėmesį, kad Lietuvoje nebuvo išnaudotos *visos* prezidentinės daugumos modelio teikiamos galimybės. Prezidentas *netapo* domi-

nuojančia politinės sistemos figūra, Premjeras A. Šleževičius sugebėjo išsikovoti šalies vidaus politikos lyderio vaidmenį, o parlamentinė dauguma iš esmės virto „balsavimo mašina“, varuojama kelių patyrusių politikų. Kitaip sakant, prezidentinės daugumos modelis tapo atmiestas „sugyventinio“ režimo elementų. Šitokia praktika turėjo reikšmės valstybės politiniam stabilumui. Pirmiausia, Prezidentas, pasitikėdamas Premjeru bei pastarojo pozicijų Seimo atžvilgiu tvirtumu, faktiškai nesikišo į valstybės vidaus gyvenimą. Dėl to funkcijos buvo įgyvendinamos griežtai Konstitucijos numatyta tvarka. Kadangi instituciniai interesai buvo gana atriboti, didesnių politinių konfliktų neiškilo. Antra vertus, prezidento nusišalinimas nuo aktyvios vidaus politikos turi ir ilgalaikių pasekmių. Labai svarbu, kad „sugyventinio“ režimo taikymas prezidentinės daugumos modeliui sukuria *precedentą*. Iš vienos pusės, prezidentui Algirdui Brazauskui *šiandien* yra paprasčiau sugyventi su naująja Seimo dauguma, kadangi, tęsdamas *ankstesnę* politiką, jis *išvengia* aršesnių konfliktų dėl kompetencijos sferų pasidalijimo. Impulso peržiūrėti esamas galių ribas šiuo metu greičiausiai galima tikėtis *iš Seimo*, o ne iš paties Prezidento. Kita vertus, A. Brazausko nesugebėjimas arba nenoras iškart po prezidento rinkimų užurpuoti daugiau valdžios ir įsigalėti politinėje sistemoje *sukūrė* gana pasyvaus prezidento įvaizdį — *būtent toks* stereotipas įsitvirtina visuomenės sąmonėje. Todėl bet kuris labiau ambicingas ateities Prezidentas susidurs su tam tikromis problemomis, gal net atviru pasipriešinimu, jei mėgins perimti potencialiai jam galinčias priklausyti funkcijas (pvz., formuoti bendrąją Vyriausybės politiką). Remdamiesi praeities patirtimi, tiek piliečiai, tiek valstybės pareigūnai gali tokias valstybės vadovo pastangas paprasčiausiai ignoruoti, pastūmėdami Prezidentą neapgalvotiems veiksams. Siekiant užkirsti kelią galimiems konfliktams, būtina, kad politiniai veikėjai, susidūrę su naujomis perspektyvomis, pripažintų *esamas* žaidimo taisykles ir tik pastarųjų pagrindų kurtų naujas. Tai yra, būtina įtvirtinti tam tikrą politinės kultūros lygį.

1.2. „Sugyventinio“ režimas

1996 m. Seimo rinkimai radikaliai pakeitė valstybės politinę konjunktūrą. Susiformavo nauja, Prezidentui politiškai priešiška dauguma, kuri paskyrė vieną savo lyderių Ministru Pirmininku ir pavedė jam suformuoti naują šalies Vyriausybę. Kitaip sakant, šalies vykdomoji valdžia

tapo padalinta ne tik *de jure*, bet ir *de facto*. Tai vienas pagrindinių „sugyventinio“ režimo bruožų. Atitinkamai pasikeitė ir Lietuvos politinio stabilumo prielaidos: jei 1993–1996 m. pagrindinis politinis konfliktas kilo dėl Ministro Pirmininko *asmenybės*, tai dabar labiau tikėtini tarpinstituciniai nesutarimai dėl Premjero (ir Vyriausybės) vykdomos *politikos*. Tuo pačiu neišvengiamai intensyvesni tampa ir Prezidento ir Seimo santykiai.

F. W. Rūbas skiria tokius politinių-institucinių konfliktų „sugyventinio“ režime šaltinius:

- 1) prezidento konstitucinių galių apimtis;
- 2) parlamento politinė struktūra;
- 3) šalies politinė kultūra;
- 4) rinkimų data.

Pirmasis aspektas, t.y. prezidento galių apimtis jau buvo aptartas, nebent būtų galima pridurti, kad A. Brazauskas pasirinko „šešėlinio“ prezidento vaidmenį Lietuvos politinėje sistemoje. Tai yra, jis nuosekliai įgyvendina Konstitucijos jam pavestas funkcijas, tačiau, kai mano esant reikalinga, bando įsikišti į politinių įvykių eigą. Prezidentinės daugumos atveju tokia taktika buvo gana efektyvi, tačiau „sugyventinio“ režimo sąlygomis bet koks Prezidento mėginimas koreguoti įvykius gali susilaukti Vyriausybės bei Premjerą remiančios Seimo daugumos pasipriešinimo. „Sugyventinio“ režimas apskritai balansuoja tarp dviejų galimų kraštutinumų. Viena vertus, Prezidentas gali priešintis visiems Seimo politiniams žingsniams ir vetuoti visus parlamento priimtus įstatymus. Kitas galimas scenarijus — parlamentas atmets visas prezidento iniciatyvas. Jei pastarasis pasirodo esąs politiškai gana silpnas, susidaro „užmiršto prezidento“ padėtis, kai pakankamai daug konstitucinių galių turintis valstybės vadovas, nesiimdamas (ar nesiryždamas imtis) ko nors naujo, faktiškai atlieka tik simbolinį vaidmenį. Panašiai klostėsi įvykiai 1986 m. Prancūzijoje, kai socialistas François Mitterandas susidūrė su parlamentine golistų opozicija. Todėl laikoma, kad valstybės politinio stabilumo vardan parlamento paramos neturinčiam prezidentui labai paranku atsiriboti nuo valstybės vidaus problemų ir išreikšti save užsienio politikoje (jei konstitucija numato tokią galimybę). Pasak Elgie ir Machino, svarbu, kad pusiau prezidentinėje sistemoje nusistovėtų atitinkamų funkcijų įgyvendinimo tradicijos, kurios ilgainiui ima veikti kaip inertiniai svertai. Lietuvos Prezidentas neišnaudojo progos paversti,

pavyzdžiui, užsienio politikos savo prerogatyva. Šiandien gali būti sugriauta ir egzistuojanti funkcijų pasidalijimo pusiausvyra, kadangi aktyvesnės ir kiek pakoreguotos veiklos ėmėsi naujasis užsienio reikalų ministras, taip pat susidomėjimą užsienio politikos klausimais ėmė aktyviai reikšti ir naujasis Seimo pirmininkas. Šiuo metu būtina, kad Prezidentas apibrėžtų savo veiklos sferos ribas ir neleistų jų keisti, kitaip tapęs simboliniu prezidentu be realios galios, jis užprogramuotą konfliktą ateičiai.

Parlamento politinė struktūra yra bene lemiamas veiksnys prezidento ir parlamento santykiams. Jau minėti atvejai, kai prezidentas kontroliuoja įstatymų leidybos daugumą arba kai parlamente nėra jokios daugumos. „Sugyventinio“ režime įmanomi keturi atvejai: (1) kai prezidentas susiduria su monolitiška dauguma, (2) kai jis susiduria su koalicine dauguma, (3) kai politinėje kovoje su dauguma prezidentas gali remtis stipria parlamentine opozicija, galiausiai — (4) kai prezidentas lieka kovos lauke vienas. Kiekvienu atveju prezidentas bus priverstas rinktis skirtingą strategiją. Akivaizdu, kad su priešiška nusiteikusia vienpartine dauguma bendrauti yra kur kas sudėtingiau, nei su koalicine, kurią galima išardyti arba iširimo grėsmės akivaizdoje priversti nusileisti. Lygiai taip pat stiprios opozicijos remiamas prezidentas gali lengviau derėtis su parlamentine dauguma, kadangi, priėjus politinę aklavietę, jis galėtų suformuoti mažumos vyriausybę. Atrodo, kad šiuo metu Lietuvos Prezidentas yra likęs vienas: buvusios valdančiosios LDDP politinė įtaka yra per menka, kad Prezidentas galėtų ją pasinaudoti. Nenuostabu, kad neturėdamas „užnugario“, A. Brazauskas vengia atvirai konfliktuoti su dauguma (pvz., jis nesisipriešino skiriant aštuntosios vyriausybės vadovą). Konfrontacijos vengimas yra labai svarbus, siekiant užtikrinti valstybės politinį stabilumą. Galima spėti, kad šiandien Lietuvoje interesų priešpriešos vengiama sąmoningai — tai žymi tam tikrą politinės brandos laipsnį. Kita vertus, labai svarbu, kad ir Prezidentas, ir Seimas nepiktnaudžiautų pereinamojo laikotarpio neapibrėžtumu: svarbu užfiksuoti pamatines kiekvienos institucijos kompetencijos ribas, kurios (kad ir neformaliai) taptų neperžengiamos. Funkcijomis galima dalintis, jas perimti ar perduoti, bet tik sutikus abiem pusėms. Tai turėtų tapti transformuojamos visuomenės politinio stabilumo formule.

Logiškai būtų galima pratęsti mintį, iškeliant šalies politinės kultū-

ros klausimą. Politinio bendravimo kultūra yra ypač svarbi valstybės politiniam stabilumui. Vakarų demokratijose tarpinstituciniai santykiai grindžiami konsensuso principu, todėl atvira politinė konfrontacija yra palyginti retas reiškinys. Šiandieninės Lietuvos politinės kultūros formavimuisi didelės reikšmės turėjo du procesai. Pirma, taikaus atsiskyrimo nuo TSRS praktika padėjo pamatus neprievartiniam politinių ginčų sprendimo būdai. Antra, Sąjūdžio byrėjimo sąlygota visuomeninė fragmentacija ir vėliau sekusi ultraradikali poliarizacija suformavo nepasitikėjimo politiniais partneriais fenomeną. Ši praktika stato šiandieninius politinius veikėjus į dvilypę padėtį: viena vertus, nei Prezidentas, nei Seimo dauguma nelinkusi perkelti tarpusavio ginčų į gatves ar, juo labiau, pasitelkti kariuomenę. Antra vertus, siekdami susitarti tarpusavyje, politiniai veikėjai išvelgia vienas kito siūlyimuose ketinimus užurpuoti valdžią. Dėl to būtinybė užfiksuoti „neliečiamąsias“ kompetencijų zonas tampa dar reikšmingesnė. Pusiaur prezidentiniame režime reikia ne tiek atriboti valdžios institucijų galias, kiek įvardinti kiekvienos jų veiklos sferą. Vėliau jau galima derėtis dėl funkcijų delegavimo, dalijimosi ir pan. Kitaip sakant, būtina turėti ne tik konstituciją de jure, bet ir įtvirtinti ją de facto.

Galiausiai būtina paminėti dar vieną „sugyventinio“ režimui svarbų veiksnį, apsprendžiantį prezidento ir parlamento elgseną, o tuo pačiu — ir šalies politinio stabilumo būklę. Frederickas W. Rūbas vadina jį „*rinkimų data*“³. Paradoksalu, tačiau baigiantis „sugyvenimo“ kadencijai, tarpinstitucinė įtampa paprastai linkusi atvėsti. Artėjant parlamentui, o ypač — prezidento rinkimams, tiek viena, tiek kita pusė dažniausiai vengia eskaluoti naujus konfliktus. Pirmiausia dėl to, kad prezidentūra yra *vienasmenė* institucija, įgudęs prezidentas nesunkiai gali prisirinkti politinių taškų ir būti perrinktas kitai kadencijai. Kita vertus, parlamentinės daugumos lyderiai taikosi į valstybės vadovo postą, todėl vengia pjauti šaką, ant kurios vėliau ketina sėdėti. Iš dalies tai gali paaiškinti dabartinės sąlyginės Prezidento ir Seimo daugumos „paliaubas“. Dauguma nelinkusi apriboti Prezidento įgaliojimų,⁴ nes tikisi po 1997 m. pabaigos Prezidento rinkimų matyti prezidentūros vadovu *savo* žmogų. Tuo tarpu Prezidentas (neatsižvelgus į jo asmenybės bruožus), neturėdamas politinio užnugario, *nerizikuoja* imtis drastiškų žingsnių, galinčių komplikuoti jo padėtį. Pagaliau dar neaišku, ar A. Brazauskas ketina balotiruotis antrajai kadencijai, tad gali būti, jog jis paprasčiausiai tenori

ramiai baigti savo valdymo laikotarpį ir įeiti istorijon kaip „*pirmasis atkurtos Lietuvos*“, o ne „ryžtingas“, „silpnas“ ar pan. prezidentas. Šiuo atveju rinkimai „sugyventinio“ režime veikia kaip puiki tramdomoji priemonė, padedanti išlaikyti valstybę politiškai stabilią.

2. *Perspektyvos*

Lietuva iš esmės jau patyrė tris iš keturių A. Stepano ir E. N. Su-
leimano minėtų pusiau prezidentizmo tipų. 1993–1996 m. turėjome preziden-
tinės daugumos režimą, po 1996 m. Seimo rinkimų pereita prie „sugy-
ventinio“ modelio. 1996 m. vasarį politinė sistema trumpai veikė pagal
trečiąją scenarijų (kai prezidentinė dauguma „išduoda“ Prezidentą ir pa-
remia Ministrą Pirmininką), ir svarbiausių veikėjų politinės valios dėka
buvo išvengta rimtos politinės aklavietės. Natūraliai kyla klausimas: ar
įmanomas Lietuvoje ketvirtasis scenarijus, kai po rinkimų *nesusiformuotų*
stabili parlamentinė dauguma? Vienas argumentų „už“ būtų didžiulis
politinių partijų skaičius šalyje (1996 m. pabaigos duomenimis — 33).
Tačiau tai pernelyg formalus kriterijus. A. Laakso ir R. Taagepera yra
pasiūlę „*efektyvių politinių partijų indekso*“ sąvoką — kiek teoriškai
vienodo svorio partijų yra krašto politiniame spektre⁵. Prancūzijai ir Por-
tugalijai (dviems Vakarų Europos valstybėms su pusiau prezidentiniu
režimu) indeksai atitinkamai lygūs 3,2 ir 3,6. Lietuvos indeksas iki 1996
m. pabaigos buvo 3,4, po Seimo rinkimų skaičius ūgtelėjo iki 3,5. Prakti-
niu požiūriu tai visai pakankamas rodiklis stabiliai daugumai suformuoti
— taigi ir režimo politiniam stabilumui išlaikyti. Be to, nereikia pamiršti,
kad pusiau prezidentizmas skatina bipoliarines (bet nebūtinai dviparti-
nes!) tendencijas, kurios, kaip rodo Lietuvos pavyzdys, remiamos miš-
rių rinkimų sistemos, gali produkuoti absoliučią vienpartinę daugumą.
Iš esmės pusiau prezidentizmas Lietuvoje rado gana palankią dirvą ir kol
kas ne tik negrasina, bet ir padeda išlaikyti sistemą politiškai stabilią.
Ateityje politikos kūrėjams reikėtų vengti dviejų dalykų:

1. „*Viršpartinio*“ prezidento. Kaip rodo 1990–1991 m. Lenkijos
pavyzdys, prezidentas, iškėlęs save į politinės sistemos „dievo“ vietą,
nesulaukia opozicijos pritarimo, praranda pozicijos paramą, galų gale,
netgi suskaido vienalytę „prezidentinę“ daugumą. Kitaip sakant, prezi-
dentas neturėtų ignoruoti *jį remiančios* daugumos politikos. Visiškai
sukomplektuota valdžios piramidė, bent jau teoriškai, turėtų būti efekty-
vesnė ir tuo pačiu geriau užtikrinti šalies politinį stabilumą.

2. *Politinio oportunizmo*. Pranešimu labiausiai norėta akcentuoti, kad *šiuo metu* bet koks funkcijų uzurpavimas be kitų politinio žaidimo dalyvių pritarimo gali duoti tik trumpalaikės naudos, tačiau neišvengiamai užprogramuotą konfliktą ateičiai. Kitaip sakant, šiandienos politikai turėtų atminti, kad *būtent jie* yra konstitucinės formos, patvirtintos 1992 m. referendume, turinio kūrėjai.

IŠNAŠOS

¹ Žr.: Stepan A., Sulciman E. N. *The French Fifth Republic: A Model for Import? Reflections on Poland and Brazil* / H.E.Chehabi and A.Sulciman (eds.). Politics, Society, and Democracy. Comparative Studies. — Boulder-San Francisco-Oxford: Westview Press, 1995.

² Ibid. — P. 399.

³ Ibid.

⁴ Teisinis Prezidento galių dėl generalinio prokuroro skyrimo apribojimas 1997 m. kovo mėn. akivaizdžiai prieštarauja tokiam teiginiui. Tačiau kol kas tai tėra vienintelis rimtas žingsnis, todėl dar per anksti daryti apibendrinimus.

⁵ Žr.: Laakso A., Taagepera R. *'Effective' Number of Parties: A Measure with Application to West Europe* // Comparative Political Studies. — 1979. — No.12.

Summary

PRESIDENT AND PARLIAMENT: INFLUENCE ON THE STABILITY OF THE STATE

In this article Talat-Kelpša attempts to depict a motley picture concerning the impact that the interinstitutional relations of the president and the parliament derive in the process of establishing a politically stable state and applies an attractive structural development of this clarified problem.

Author employs method of research where chronological aspect is of peculiar concern. By the same token he shows how different governmental institutions lost or derived influence on each other due to what he terms as "formal" and "informal" processes (conditions). Constitutional separation of the branches of government acts as "formal" and subsequent (following this prior act) procedural and behavioral participation on the political arena, accomplishment of the duties assigned, incarnates "informal" processes. These two processes shape power and magnitude of same single institution.

The author inevitably produces certain conclusions that are of a great interest: "semi-presidentialism gives incentives to bipolar tendencies, which, due to Lithuania's experience, acting with the back-up of a mixed electoral system, may certainly produce an absolute one-party majority." But primarily we are introduced

to the theoretical analysis of the four models of semi-presidential regime — the one, as the author claims, that Lithuania naturally adopted under Constitution of 1992. In addition we can find concise but accurate interpretations and comments on any of these shifts had, has, or might probably have to the political stability of Lithuania. Consequently, four types of the semi-presidential regime (author intercepted them from A. Stepan and E. N. Sulciman) appear to be defined in the first part of the article. Furtheron the author ascertains that Lithuania has already experienced three (out of four) types the mentioned models. He emphasises that in the period of 1993–1996 Lithuania fitted the model of presidential majority best. Elections of Seimas, 1996, witnessed the imposition of the new model — the one of “coexistence”. February events, 1996, disclosed a momental appearance of the third script (when the presidential majority betrays the president and supports the Prime Minister). Interesting remarks seem to appear in the study: the passive role that Brazauskas used to play in the field of domestic policy, his non-intervention, has set a fruitful basement to the emergence of a stereotypically-understood image of the president who is now primarily understood as the passive and the “good” one. Thus, the author argues that such a situation, created a precedent. Future keen presidents should have additional complexities in attaining public support and overriding parliamentary resistance. The second part of the article offers a deep insight into the sources that condition conflictuality in the model of “coexistence”.

In accordance with F. W. Rüb's classification of these sources, author ascertains several means the president should employ or would otherwise become symbolic.

All the four sources authorise indispensable influence and direct threat to the political stability of the country where passiveness and non-establishment of the limits of competence favour parliamentary dominance. Conclusively it must be said that this article picturing the role both president and parliament play in determining the state of political stability is exceptionally favourable.