

**PARLAMENTINĖS KONTROLĖS
ĮGYVENDINIMAS LIETUVOJE:
METODOLOGINĖS PASTABOS
APIE TRŪKINĖJANČIĄ „ŠEIMININKO –
SAMDINIO GRANDINĖ“**

ALVIDAS LUKOŠAITIS

Straipsnyje analizuojamos parlamentinės kontrolės problemos Lietuvoje. Pastaraisiais metais aktyvėjančią Seimo veiklą šioje srityje lydi tam tikros parlamentinės kontrolės suvokimo ir interpretavimo problemos. Todėl straipsnyje pagrindinis dėmesys skiriamas teoriniams (metodologiniams) instrumentams, padėsiantiems skaitytojui, pirmiausia, politikos mokslų studentams, geriau pažinti parlamentinės kontrolės subjektus, šiam procesui turinčius įtakos veiksnius, parlamentinės kontrolės efektyvumą užtikrinančias sąlygas ir kliūtis. Straipsnyje pateikiamos metodologinės pastabos iliustruojamos atrinktais Lietuvos politinės [parlamentinės kontrolės] praktikos pavyzdžiais.

Įvadas

Buvęs Ministras Pirmininkas Algirdas Brazauskas, vertindamas Seimo ir Vyriausybės santykių aktualijas, viename parlamento plenari-

Alvidas Lukošaitis – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto dėstytojas (el. paštas: alluko@rc.lrs.lt).

© Alvidas Lukošaitis, 2007

Straipsnis įteiktas redakcijai 2006 m. lapkričio 30 d.

Straipsnis pasirašytas spaudai 2007 m. gegužės 18 d.

niame posėdyje pasiūlė „[...] pakalbėti apie parlamentinės kontrolės esmę“. Pasak jo, „čia akivaizdžios tam tikros teorinės suvokimo sąvokos, skirtingas supratimas dažnai sukelia nereikalingas emocijas. Kas yra parlamentinė kontrolė? Ar smulkmeniška kitų valdžios institucijų globa, ar kiekvieno veiksmo vertinimas, ar metodas spręsti kokius nors vietinius ar grupinius interesus, ar priežiūra, kaip atsakingos institucijos įgyvendina įstatymus?“¹ Kalbėdamas premjeras nedviprasmiškai leido suprasti, kad dėl paaštrėjusių Seimo ir Vyriausybės santykių „kaltesnis“ yra parlamentas².

Nėra abejonių, pastaraisiais metais besikeičiantys politinės darbotvarkės diskursai kartu aktualino ir griežtesnės parlamentinės kontrolės problemą. Viena vertus, tiesiog neįmanoma nepastebėti daugkartinių abejonių dėl parlamentinės kontrolės efektyvumo, pagrįstumo, savalaikiškumo, korektiškumo ir pan. Kita vertus, nesunku pastebėti, kad Seimo darbotvarkėje tokio pobūdžio klausimams skiriama kas kart daugiau dėmesio. Taigi parlamentinė kontrolė vis aktyvėja.

Parlamentinė kontrolė sulaukia vis daugiau dėmesio todėl, kad pamažu keičiasi Seimo veiklos uždaviniai ir prioritetai. Panašu, jog IX Seimas pagaliau ryžtasi pristabdyti pernelyg išibėgėjusį teisėkūros „konvejerį“³. Lietuvoje, aišku, tai „poeurointegracinės“ studijos ženklai, o Vakarų Europos šalyse tokios teisėkūros tendencijos, t. y. nedidelis priimamų teisės aktų skaičius, vyrauja dar nuo XX a. 8-ojo dešimtmečio. Suprantama, parlamentai, keičiantis jų veiklos prioritetams ir funkcijų balansui, neišvengiamai turi ieškoti kitų veiklos sričių, betgi didelio pasirinkimo nėra – viena iš tokių sričių paprastai tampa parlamentinė kontrolė. Todėl iškart būtina pabrėžti – politikos moksluose parlamentinė kontrolė ir vyriausybės prievolė atsiskaityti parlamentui už savo veiklą yra įvardijamos kaip parlamentinės sistemos esmė, kvintesencija. Ne mūsų politikų „numylėtinė“ teisėkūra, o būtent parlamentinė kontrolė šiandien yra parlamentų veiklos prioritetas absoliučioje daugumoje „brandžiųjų“ demokratijų⁴.

Politikos moksluose besikeičiantys parlamentų veiklos prioritetai, t. y. „metimasis“ nuo teisėkūros prie parlamentinės kontrolės, dažnai

yra siejami su pragmatiniais politinių partijų interesais. Šiuolaikinėse demokratijose įprasta, kad politinės partijos kontroliuoja visą politinį procesą, o tai reiškia, kad ir valdžios institucijų darbotvarkes. Taigi, kai kalbame apie parlamentinę kontrolę, visų pirma, reikėtų nepamiršti, kad turime kalbėti ne tiek apie parlamento, kiek apie politinių partijų veiklą. Antai, dažnai pabrėžiama, kad politinės partijos siekia sudaryti politinę darbotvarkę, atrinkdamos ir akcentuodamos visuomenėi pačias aktualiausias problemas, sukurdamos tam tikrus diskursus, į kuriuos įtraukiama plačioji visuomenė. Taip inicijuojamos viešos diskusijos, sulaukiant ilgalaikio žiniasklaidos ir visuomenės dėmesio. Būtent taip politinės partijos varžosi tarpusavyje, sprendamos vieną svarbiausių taktinių uždavinių – kas kontroliuos politikos turinį, o šiuo atveju – ir Seimo darbotvarkę.

Tikėtina, jog parlamentinės kontrolės intensyvėjimą Lietuvoje skatina ir vis brandesnės koalicinės politikos tradicijos. Po rinkimų sudaromos valdančiosios koalicijos, kurios struktūriniu požiūriu būna sudėtingos, o ideologiškai – vis prieštaringesnės, lemia, kad valdančiosios koalicijos veiklą kontroliuoja ne tik opozicinės partijos, bet ir patys save kontroliuojantys koalicijos partneriai. Kitaip tariant, opozicijos partijų atliekamą išorinę kontrolę papildo koalicijos partnerių vidinė savikontrolė. Iki šiol tai Lietuvos politikoje buvo gana neįprastas reiškinys.

Šiame straipsnyje analizuojamos pastebimai intensyvėjančio, bet, drįstu teigti, vis dar neefektyvaus parlamentinės kontrolės proceso priežastys Lietuvoje. Tyrimas grindžiamas politikos moksluose populiaris, tačiau Lietuvoje rečiau taikomas „šeimininko – samdinio“ teorijos (angl. *principal-agent theory*) nuostatomis⁵. Analizuojant parlamentinės kontrolės būklę, remiamasi šios teorijos metodologiniais instrumentais, leidžiančiais suformuluoti ir įrodyti šiuos teiginius:

- *pirma*, parlamentinės kontrolės įgyvendinimas grindžiamas supaprastinta šio proceso samprata, – tai skatina ribotų, t. y. informacinių, parlamentinės kontrolės priemonių taikymą politinėje praktikoje;

- *antra*, šalies politinėje praktikoje konjunktūriškai interpretuojamas valdžios šakų padalijimas bei valdžios galių delegavimas (institucinių įgaliojimų paskirstymas), – tai lemia esminių valdžios delegavimo ir atsiskaitomybės principų kvestionavimą⁶;
- *trečia*, parlamento ir vyriausybės santykiuose stinga institucinio (tarpfunkcinio) bendradarbiavimo tradicijų, o politinių partijų valdymo potencialas yra menkas, – tai sąlygoja parlamentinės kontrolės fragmentiškumą (nesistemiškumą) ir daro neigiamą įtaką parlamentinės kontrolės proceso funkciniam vientisumui.

Pagrindinis straipsnio tikslas – pristatyti teorinę „šeimininko – samdinio“ koncepciją ir supažindinti su jos taikymu, tiriant svarbiausius valdžios delegavimo ir atsiskaitomybės klausimus. Taip pat siekiama išanalizuoti esmines problemas, lemiančias neefektyvų parlamentinės kontrolės procesą Lietuvoje: 1) *macrolygmens* problemas, susijusias su konstitucinės sąrangos veiksmų įtaka parlamentinei kontrolei; 2) *mesolygmens* problemas, susijusias su valdžios institucijų sąveikos klausimais; 3) *microlygmens* problemas, susijusias su politinių partijų valdymo potencialo (funkcionalumo) įtaka parlamentinei kontrolei.

I. Parlamentinės kontrolės samprata: metodologinės pastabos

1.1. Valdžios galių delegavimas „šeimininko – samdinio grandinėje“

Atrodo, viskas paprasta: parlamentinėje sistemoje tautos išrinktas parlamentas suteikia vyriausybei įgaliojimus veikti, pritarėdama jos veiklos programai, o pastaroji veikia turėdama parlamento pasitikėjimą. Tačiau viskas kur kas sudėtingiau, kai kalbama apie institucines, politines ar procedūrines priemones, užtikrinančias efektyvią parlamentinę kontrolę. Būtent šių priemonių kompleksinė analizė ir turėtų

padėti suprasti, kas ta, anot premjero A. Brazausko, „parlamentinės kontrolės esmė“.

Parlamentas tautos, o kartu ir savo preferencijas išreiškia priimdamas atitinkamus sprendimus, o vyriausybė privalo juos vykdyti, pavyzdžiui, įgyvendinti priimtus įstatymus. Konfliktas kyla tada, kai vyriausybė parlamento išreikštų preferencijų nesuvokia, nesilaiko arba paprasčiausiai „nueina į kairę“. Tada pagalbon pasitelkiamas parlamentinės kontrolės priemonių arsenalas.

Pats terminas „kontroliuoti“ reiškia galią daryti įtaką, mažiausiai dviejų subjektų sąveikos priežastinius ryšius, sutampančias ar besiskiriančias jų preferencijas ar veiklos prioritetus. Teisinėje literatūroje linkstama atskirti kokių nors veiksmų (veikų) kontrolės ir priežiūros sąvokas. Pirmuoju atveju tai būtų tik stebėjimas, faktinės padėties nustatymas, apibrėžtos veiklos tikrinimas. O štai priežiūra suprantama plačiau, „apimant“ ir kontrolės sampratą, – tai ne tik stebėjimas ir veiklos tikrinimas, bet ir visokeriopos galimybės daryti įtaką kontroliuojamos institucijos veiklai. Tačiau apskritai konstitucinėje teisėje vyrauja nuomonė, kad parlamentinė kontrolė neišvengiamai įkūnija abiejų šių kategorijų aspektus, pradedant situacijos stebėjimu ir baigiant sankcijų už konkrečią veiklą skyrimu⁷.

Atsižvelgiant į tai, yra skiriamos dvi parlamentinės kontrolės formos – informacinė parlamentinė kontrolė (siaurąja prasme) ir politinė parlamentinė kontrolė (plačiąja prasme). Siaurąja prasme parlamentinė kontrolė suprantama kaip parlamento veiksmai susipažįstant su vyriausybės veikla, gaunant informaciją ir atliekant vyriausybės veiklos analizę. Plačiąja prasme parlamentinė kontrolė suprantama kaip parlamento naudojamos nustatytos priemonės ir sankcijos, siekiant tiesiogiai ar netiesiogiai veikti vyriausybės veiklą, taip pat politinių priemonių, sukeliančių politinius padarinius, taikymas⁸.

P. Pennings, kalbėdamas apie parlamento ir vyriausybės sąveikos problemas, teigia, kad „parlamentinė kontrolė – tai parlamento galia ir teisė nustatyti arba apibrėžti privalomą vyriausybės elgesį“⁹. Jeigu tai nepavyksta, galima kalbėti apie, pirma, kokybiškai netikusius arba

neefektyviai naudojamus parlamentinės kontrolės instrumentus, antra, – apie tam tikras institucinės sąveikos bei kontrolės problemas, kurios objektyviai atsispindi vyriausybės priimamuose sprendimuose. O R. Dahl pažymi, kad kontrolė apskritai, – tai „priežastinis ryšys tarp vieno veikėjo preferencijų ir kito veikėjo veiksmų, o parlamentinė kontrolė – tai parlamento preferencijos ir vyriausybės veiksmai“¹⁰.

Labiau nesigilinant į įvairius parlamentinės kontrolės apibrėžimus bei interpretacijas, apibendrintai galima teigti, kad *parlamentinė kontrolė – tai parlamento priimamais sprendimais išreiškiamą politinę valią, apibūdinanti jo prioritetus ir veiklos turinį bei sąlygojanti kitų politinio proceso veikėjų, pirmiausia, vyriausybės ir kitų parlamentui atskaitingų institucijų privalomus veiksmus bei pareigą atsiskaityti už savo veiklą parlamentui*.

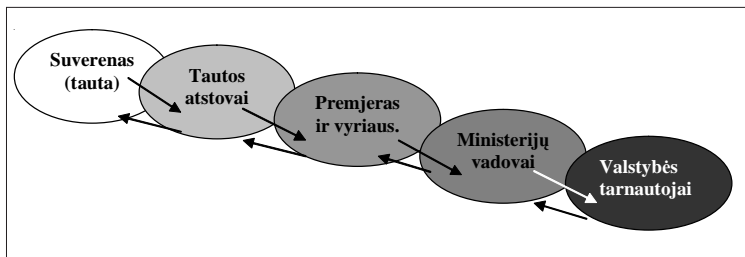
Politikos moksluose parlamentinės kontrolės problemas populiariau aiškinti remiantis teoriniu „šeimininko – samdinio“ santykių modeliu. Modelis laikomas paprastu ir efektyviu teoriniu instrumentu, leidžiančiu kompleksiskai paaiškinti parlamentinės kontrolės esmę, su tuo susijusias problemas analizuojant hipotetinėje valdžios galių delegavimo sferoje arba vadinamojoje „šeimininko – samdinio grandinėje“. *Modelis grindžiamas supratimu, jog valdžios galių delegavimas (angl. delegation of authority) yra politinis procesas, kai vienas subjektas (tautos atveju – grupė), vadinamas „šeimininku“, pasitiki ir suteikia įgaliojimus veikti kitiems subjektams, vadinamiesiems „samdiniams“, o pastarieji įpareigojami veikti pagal „šeimininko“ nurodymus ir privalo jam už savo veiklą atsiskaityti*¹¹.

Šis vertikalios subordinacijos procesas paprastai vaizduojamas kaip reversinė valdžios galių delegavimo ir atsiskaitomybės „grandinė“ (angl. *chain of delegation and accountability*), kuri susideda iš kelių etapų. *Pirmasis etapas* prasideda nuo suverenias galias (lot. *suprema potestas*) turinčios tautos, kuri išsirenka (*antras etapas*) savo atstovus į parlamentą. Išrinkti atstovai jiems suteiktas tautos galias perleidžia (*trečiasis etapas*) premjero vadovaujamai vyriausybei. Vyriausybei suteikti įgaliojimai, pagal apibrėžtos kompetencijos sritis, yra paskirsto-

mi (*ketvirtas etapas*) atitinkamoms ministerijoms. Procesas užbaigiamas (*penktasis etapas*) ministerijoms suteiktų įgaliojimų perleidimu žinybiškai pavaldžioms viešojo administravimo institucijoms arba biurokratiniam sektoriui (departamentams, komitetams, tarnyboms ir t. t.). Visi išvardyti valdžios galių delegavimo bei paskirstymo proceso dalyviai susiję abipusės priklausomybės ryšiais – nuo tautos iki viešojo administravimo institucijų galios ir įgaliojimai yra perleidžiami bei paskirstomi, ir atvirkščiai – atgaline kryptimi apibrėžiami hierarchiniai atsakomybės ir atsiskaitomybės ryšiai (žr. 1 schemą).

Taigi valdžios galių delegavimo procese „šeimininkas“ yra instancija, suteikianti įgaliojimus veikti „samdiniui“, kuris savu ruožtu yra atsakingas ir atskaitingas už savo veiksmus. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad, išskyrus tautą ir biurokratus, kiti valdžios paskirstymo grandinės veikėjai vienu metu gali būti ir „šeimininkai“, ir „samdiniai“. Pavyzdžiui, parlamentas yra „šeimininkas“ premjero vadovaujamai vyriausybei, kuri šiuo atveju yra „samdinys“; kita vertus, parlamentui pavaldi vyriausybė *in corpore* yra „šeimininkas“ atskiroms ministerijoms ir t. t.

Vienintelis šio proceso dalyvis, t. y. tauta, yra niekam neatsakingas ir neatskaitingas „šeimininkų šeimininkas“ (angl. *ultimate principal*).



1 schema. Valdžios galių delegavimo ir atsiskaitomybės grandinė

Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis K. Stromo schemų pavyzdžiais. Apie tai žr.: K. Strom, Parliamentary Democracy and Delegation // K. Strom, W. Muler, T. Bergman (eds.). Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. New York: Oxford University Press, 2004. P. 65.

Tauta – lyg privilegijuotos „auksinės akcijos“ turėtoja. Tačiau paradoksu laikoma tai, kad tauta savo *suprema potestas* yra priversta deleguoti kitiems. Būtent šiuo principu, aišku, kitaip nei tiesioginė demokratija, ir yra grindžiama visų „netiesioginių“ demokratijų (parlamentinių, prezidentinių ir pusiau prezidentinių) funkcionavimo logika.

Kodėl tauta savo suverenias galias, o valdžios institucijos – joms suteiktus įgaliojimus turi kažkam perleisti? Atsakymas paprastas: taip atsitinka todėl, kad, nedelegavus, t. y. neperleidus ir nepaskirsčius valdžios galių politinėje sistemoje, susiduriama su trimis paprasčiausiomis problemomis: pirma, tokiais atvejais tiesiog neįmanoma valdyti (pavyzdžiui, dėl laiko stokos, didelių politinių sandorių kainų); antra, tauta ir valdžios institucijos susiduria su valdymo kompetencijos problemomis (beje, jos labiausiai trūksta „šeimininkų šeimininkui“, t. y. tautai); trečia, susiduriama su masinio arba gausaus kolektyvinio veikimo problemomis, – toks valdymas visada yra iracionalus ir neefektyvus¹².

1.2. Pagrindiniai valdžios galių delegavimo pavojai ir politinių partijų reikšmė įgyvendinant parlamentinę kontrolę

Valdžios galių delegavimas yra susijęs su problemomis, kurios neretai įvardijamos kaip tam tikra rizika ar pavojai. Pirma, valdžios delegavimo ir atsiskaitomybės principus sudėtinga sėkmingai įgyvendinti, jeigu „šeimininko“ ir „samdinio“ preferencijos bei interesai skiriasi; antra, kuo ilgesnė valdžios delegavimo „grandinė“ ir kuo daugiau joje sudėtingų jungčių, tuo didesni instituciniai valdžios delegavimo bei paskirstymo nuostoliai, taip pat sunkiau užtikrinti atsiskaitomumo principą; trečia, valdžios delegavimo grandinė pradeda „trūkinėti“, jeigu partinė demokratija yra nebrandi, politinės partijos nedrausmingos ir nesugeba užtikrinti šio proceso institucinį funkcinį vientisumą¹³.

Kiekvienoje valdžios delegavimo „grandinės“ dalyje dalyvauja „šeimininkas“ ir „samdinys“, tarp jų visada yra potencialus interesų konfliktas, kiekvienas iš jų gali susidurti su ribotos arba neteisingos informacijos problema. Esminiai „šeimininko“ ir „samdinio“ preferencijų, interesų bei tikslų skirtumai, skirtumas tarp to, ko pirmasis siekia ir kaip antrasis tai supranta arba įgyvendina, valdžios delegavimo procese gali sąlygoti nekontroliuojamą „samdinio“ elgesį¹⁴. Pavyzdžiui, institucinė kontrolė „nesuveikia“, jeigu išsiskiria rinkėjų ir tautos atstovų, parlamento narių ir vyriausybės, ministrų ir biurokratų ir t. t. interesai.

„Nekontroliuojamo samdinio“ sąvoka apibūdina nuostolius, susijusius su „samdinio“ netinkama arba visiškai kontroliuojama veikla. Kitaip tariant, jeigu „samdinio“ veikla būtų deramai kontroliuojama, jo veiklos nuostoliai būtų mažesni, o veiklos rezultatai labiau atitiktų „šeimininko“ interesus. Taip pat būtina pabrėžti, jog ši sąvoka pirmiausia apibrėžia valdžios delegavimo padarinius, visų pirma, atsirandančius nuostolius (angl. *agency loss*). Todėl dideli nuostoliai reiškia ne ką kitą, kaip „šeimininko“ preferencijų nesupratimą arba ignoravimą, jo įpareigojimų neįvykdymą arba sąmoningą nevykdymą.

„Šeimininko“ ir „samdinio“ santykiams taip pat gali turėti neigiamą įtaką informacinis veiksnys, t. y. neišsamiai ar neobjektyviai pateikta informacija (angl. *asymetry of information*). Su informacijos asimetrijos problemomis gali susidurti abi pusės: pirmuoju atveju informacinio žinojimo spragos gali sutrukdyti veikti kompetentingai, antruoju atveju gali būti piktnaudžiaujama, „šeimininkui“ pateikiant netikslią arba sąmoningai iškreiptą informaciją. Suprantama, visa tai daro neigiamą įtaką visam valdžios galių delegavimo procesui. Asimetrinės informacijos atvejais vienas iš valdžios delegavimo proceso dalyvių žino daugiau / mažiau negu kitas. Jeigu mažiau žino „šeimininkas“, susiduriama su dviem problemomis, sietinomis su „samdinio“ elgesiu ir veikimu. Tai – nemoralaus elgesio (angl. *moral hazard*) ir netinkamo pasirinkimo (angl. *averse selection*) problemos¹⁵. Nemoralaus elgesio pavyzdys gali būti rinkėjams pažadų netešintis par-

lamentaras, premjerą apie savo sprendimus neinformuojantis ministras, tarnybine padėtimi piktnaudžiaujantis biurokratas ir pan.; netinkamo pasirinkimo pavyzdys gali būti valstybės interesams kenkiantis tautos atstovas, neatsakingai veikiantis premjeras, nekompetentingas ministras ar biurokratas.

„Šeimininko – samdinio“ modelis pabrėžia, jog parlamentinės sistemos, kartu ir parlamentinės kontrolės esmė yra ne [tiek] „šeimininko“ valdžios delegavimas „samdiniui“, o [kiek] pastarojo pareiga atsiskaityti „šeimininkui“. Kitaip tariant, norint praktiškai įkūnyti valdžios delegavimo principus bei įgyvendinti efektyvią parlamentinę kontrolę, būtina sukurti veiksmingus atsakomybės ir atsiskaitomybės institutus. Trumpą, bet labai tikslų atsiskaitomybės apibrėžimą pateikia J. Feraron, sakydamas, kad *atsiskaitomybė – tai sąveika bei ryšiai, kai viena šalis, „samdiny“, veikia kitos šalies, „šeimininko“ tikslais bei interesais ir „šeimininkas“ turi galią kontroliuoti tokią „samdinio“ veiklą*¹⁶. Vadinasi, kai kalbame apie atsakomybę ir atsiskaitomybę, kalbame apie valdžios delegavimo proceso dalyvių teises, pareigas ir būtinai apie tam tikras sankcijas, reikalaujant atsiskaityti už savo veiklą. Beje, paprastai yra nurodomos keturios svarbiausios priemonės ir būdai, kuriais įgyvendinami atsakomybės ir atsiskaitomybės principai: 1) sutartis arba susitarimas, 2) atranka ir tikrinimas (angl. *screening and selection*); 3) stebėseną, pranešimai ir ataskaitos; 4) vadinamieji instituciniai „stabdžiai“ (angl. *institutional checks*)¹⁷.

Būtent tai – akcentuodami atsakomybę ir atsiskaitomybę, kai kurie autoriai formuluoja ir pačios parlamentinės sistemos apibrėžimą – tai valdžios delegavimo ir atsiskaitomybės sistema arba procesas, kurio atskirose stadijose „šeimininkas“ savo galias deleguoja už savo veiklą atsiskaityti privalančiam „samdiniui“.

Kaip minėta, kuo didesnis „šeimininko“ ir „samdinio“ preferencijų ir interesų sutapimas, kuo didesnis jų sutarimas, tuo didesnė abipusės veiklos sėkmės bei mažesnių nuostolių tikimybė. Vis dėlto praktikoje taip beveik nebūna, todėl būtina atitinkamais institucinės kontrolės švertais užtikrinti „samdinių“ veiklos kontrolę. Visi šie švertai skirs-

tomi į *ex ante* ir *ex post* priemones bei veiklos metodus. Vadinamieji *ex ante* svertai leidžia surinkti informaciją apie „pavaldinį“, pavyzdžiui, dar iki jo išrinkimo ar paskyrimo į pareigas, iki jo veiklos pradžios (tai – įvairūs atrankos ir rūšiavimo (angl. *selecting / screening*) instrumentai. O *ex post* svertai leidžia surinkti informaciją apie „pavaldinio“ jau priimtus sprendimus, jo faktinę veiklą (tai – stebėseną, trečiųjų šalių parodymų išklausa ir pan.).

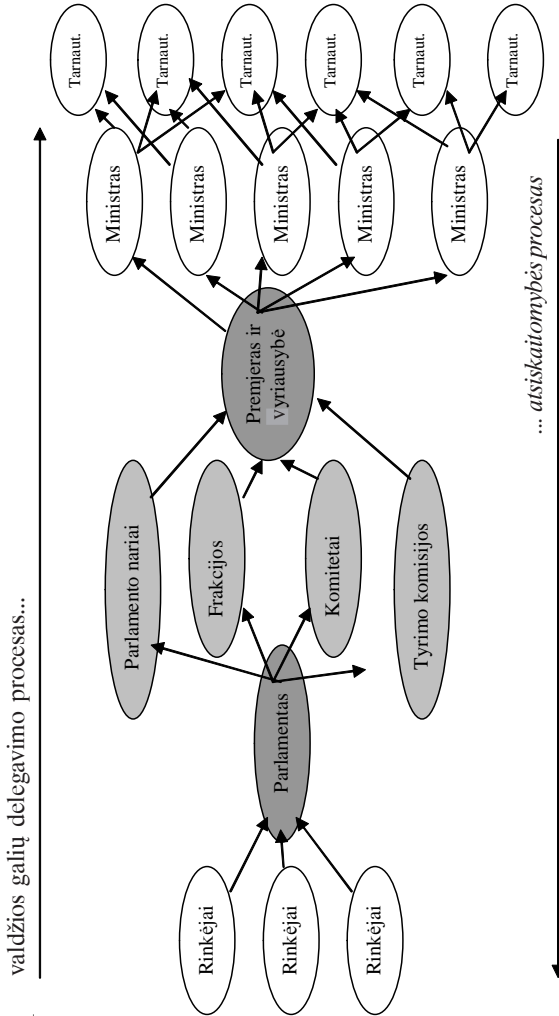
Visos išvardytos valdžios delegavimo problemos įveikiamos atitinkamomis kontrolės priemonėmis. Pernelyg nedetalizuojant šių priemonių, galima paminėti, jog Lietuvoje parlamentinė kontrolė dažniausiai įgyvendinama reikalaujant, kad Vyriausybė, ministrai ir kiti valstybės pareigūnai nuolat atsiskaitytų už savo veiklą, pateiktų metinės veiklos ataskaitą, Seime taip pat reguliariai rengiamos Vyriausybės valandos bei pusvalandžiai, atliekami parlamentiniai tyrimai ir t. t.¹⁸ Apskritai, parlamentinės kontrolės priemonės visiškai pagrįstai galima suskirstyti į institucines, struktūrines ir personalines. Būtent, *institucinės kontrolės priemonės* – tai Seimo vykdoma parlamentinė kontrolė (valstybės biudžeto tvirtinimas ir jo vykdymo kontrolė, interpeliacija, tiesioginis nepasitikėjimas); *struktūrinės priemonės* – tai nuolatinių komitetų ir komisijų vykdoma parlamentinė kontrolė (parlamentiniai tyrimai); *personalinės priemonės* – tai Seimo narių individuali parlamentinė kontrolė (klausimai žodžiu ir raštu, paklausimai)¹⁹. Taigi parlamentinės kontrolės priemonių yra nemažai, jos gana įvairios.

Deja, kalbant apie parlamentinės kontrolės įgyvendinimą Lietuvoje, būtina paminėti ir tai, kad tokių priemonių taikymas aiškinamas supaprastintai, ignoruojant, kad parlamentinė kontrolė – tai tik vienas iš sudėtinių reiškinų (etapų) bendrame valdžios galių delegavimo ir atsiskaitomybės procese. Kitaip tariant, parlamentinė kontrolė negali būti efektyvi, jeigu nebus sėkmingai įgyvendinami kontrolės principai ir konkrečios priemonės bet kurioje valdžios galių delegavimo ir atsiskaitomybės vietoje. *Taigi, siekiant efektyvios parlamentinės kontrolės, valdžios galių delegavimas ir atsiskaitomybė turėtų būti suprantami*

kompleksiškai (plačiaja prasme), jokių būdu atskirai neišskiriant vien tik parlamentinės kontrolės „stadijos“, – tai vientisas (integralus) procesas, kuriame visi šio proceso dalyviai, išskyrus tautą, turi būti kontroliuojami ir atskaitingi (žr. 2 schemą).

Tokiu atveju gerokai praplečiamas kontrolės ir atsiskaitomybės priemonių ratas, dauguma iš jų tiesiogiai nėra susijusios su parlamentine kontrole ir, kitaip nei įprastai (siaurai) aiškinama, netaikomos parlamento ir vyriausybės santykiuose. Galima pateikti keletą svarbių pastabų apie šių problemų suvokimą bei sprendimą valdžios galių delegavimo ir atsiskaitomybės „grandinėje“ (šiuo atveju – parlamentinėse sistemose):

- 1) *Tautos galių delegavimas tautos atstovams.* Paprastai rinkėjai turi labai mažai žinių apie tuos, kuriems deleguoja savo galias, todėl jie yra laikomi „mėgėjais“, o nuolat politinė veikla užsiimantys tautos atstovai – profesionaliais politikais. Taigi susiduriama su didžiule informacijos asimetrijos, o kartu ir „samdinio“ nekontroliuojamo elgesio problema. Įprasta, jog šioje stadijoje rinkėjai patys „samdinio“ nekontroliuoja, demokratinėse sistemose tai patikima atlikti politinėms partijoms. *Todėl labai svarbu:* a) kokie konstituciniai reikalavimai keliami kandidatams į tautos atstovus; b) kokios rinkimų taisyklės taikomos nacionaliniu mastu bei kokios kandidatų atrankos taisyklės taikomos atskirose partinėse organizacijose; c) kaip apibrėžiama parlamento veiklos trukmė (kadencija), parlamento paleidimo ir pirmalaikių rinkimų skelbimo galimybės; d) rinkimų agitacijos, rinkimų kampanijos ir politinių partijų finansavimo taisyklės; e) tautos galimybės kontroliuoti savo išrinktuosius.
- 2) *Tautos atstovų galių delegavimas premjerui ir vyriausybei.* Paprastai tik tautos atstovai yra renkami tiesiogiai, o valdžios galios premjerui ir vyriausybės nariams suteikiamos netiesiogiai, juos parlamentui skiriant ir tvirtinant. Parlamentinės sistemos esmė – tik premjeras ir vyriausybė *in corpore* privalo atsiskaityti parlamentui tiesiogiai. Parlamentas neišvengiamai susiduria



2 schema. *Parlamentinės kontrolės integralumas valdžios galių delegavimo ir atsiskaitomybės „grandinėje“*

Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis K. Stromo schemų pavyzdžiais. Apie tai žr.: K. Strom. Parliamentary Democracy and Delegation // K. Strom, W. Muler, T. Bergman (eds.). Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. New York: Oxford University Press, 2004. P. 65.

su „samdinio“ nekontroliuojamo elgesio problemomis. Vyriausybės nario pozicija paprastai reiškia politinės karjeros viršūnę, todėl politinių partijų deleguoti ministrai ne visada noriai paklūsta partijos reikalavimams, atvirkščiai, šioje pozicijoje jie siekia maksimizuoti savo populiarumo, karjeros ir t. t. tikslus. *Todėl labai svarbu:* a) premjero ir ministrų kandidatūrų parinkimo ir vyriausybės patvirtinimo taisyklės; b) kokios taikomos pasitikėjimo (angl. *confidence*) ir nepasitikėjimo (angl. *no-confidence*) taisyklės; c) kokios parlamente taikomos interpeliacijų, klausimų ir paklausimų taisyklės; d) kokios parlamentinės kontrolės galios suteiktos parlamento komitetams ir komisijoms; e) kokias galias vyriausybė turi inicijuoti parlamento paleidimo klausimą.

- 3) *Vyriausybės institucinių galių paskirstymas ministerijų vadovams (ministrams).* Parlamentinėse sistemose taikomas kolektyvinės atsakomybės principas leidžia teigti, kad valdžios galias parlamentas perleidžia vyriausybei *in corpore*, t. y. kaip kolegialiai atsakingai ir atsiskaitingai institucijai. Tačiau premjero skyrimo ir atleidimo taisyklės bei jo realios galios (pavyzdžiui, teisė kontroliuoti vyriausybės darbotvarkės turinį, teisė nustatyti problemines ministerijų veiklos sritis, teisė reikalauti atsiskaityti ir taikyti sankcijas ministrams) leidžia teigti, kad būtent premjeras yra *primus inter pares*. Vyriausybė kartu yra kolegiali ir hierarchinė struktūra, kurioje ministrai yra subordinuoti premjerui. Atsižvelgiant į tai sutariama, kad vyriausybėje būtent premjeras yra „šeimininkas“, o ministrai laikytini „samdiniais“, nors ministrai labai dažnai vietoj „samdinio“ renkasi „ambasadoriaus“ statusą (ypač koalicijų atvejais). *Todėl labai svarbu:* a) kokios galios premjerui suteikiamos *de jure* ir kokios jos yra *de facto*; b) kokios premjerui suteiktos galios skirti, kontroliuoti (veiklą) ir atleisti ministrus; c) kaip yra apibrėžiama premjero ir atskirų ministrų atsakomybė ir atsiskaitomybė; d) kokios išskirtinės institucinės ir procedūrinės galios suteikiamos premjerui; e) ko-

kiais kanceliarijos administraciniais ištekliais disponuoja premjeras ir atskiri ministrai.

- 4) *Ministerijų vadovų (ministru) turimų institucinių valdžios galių perdavimas valstybės tarnautojams.* Biurokratinis sektorius – tai paskutinė, labiausiai nutolusi ir, kas be ko, „pilkiausia“ bei sunkiausiai kontroliuojama perleidžiamų valdžios galių grandis. Biurokratai yra atsakingi už valstybinės politikos atskirose vykdomosios valdžios srityse įgyvendinimą, todėl jie turi teisiškai apibrėžtas administravimo, o realiai – ir faktines teisėkūros galias. Bet kuriuo atveju sutariama, kad biurokratai gali daryti svarią įtaką politinės darbotvarkės sudarymui, ir ne tik atskirų ministerijų, departamentų ar žinybų, bet ir vyriausybės ir netgi parlamento. Antai, pripažįstama, kad Europos šalyse kai kurie aukščiausieji karjeros biurokratai turi kur kas didesnes galias negu statistinis parlamento narys ar ministras²⁰. Atskirose grandinės jungtyse („parlamentas – vyriausybė – biurokratai“) susiduriama su klasikine problema: politikai, „spaudžiami“ rinkimų ciklo, skuba įgyvendinti savo pažadus rinkėjams, o biurokratai vadovaujasi formaliomis taisyklėmis ir anaip tol neskuba. Be to, biurokratinėje sistemoje, kad ir kiek ji būtų atvira ar uždara, visada stipriai veikia vadinamieji instituciniai interesai. Šioje srityje, kaip nei kurioje kitoje, aštrios ir slaptos (angl. *hidden*) informacijos, ir netinkamo pasirinkimo, ir nemoralaus elgesio problemos. *Todėl labai svarbu:* a) kokia valstybės tarnybos sistema šalyje yra sukuriama – uždara biurokratinė (nešališka) ar „atvira politinė“ (šališka); b) kokiomis taisyklėmis remiantis yra atrenkami valstybės tarnautojai; c) kaip valstybės tarnautojai yra valdomi, vertinama jų profesinė kompetencija ir kaip kontroliuojama jų veikla; d) kokia sukurta ir kaip veikia valstybės tarnautojų karjeros ir tarnybos paskatų sistema; e) kokios sankcijos taikomos už tarnybinius nusizengimus, piktnaudžiavimą tarnyba, administracinę korupciją ir pan.²¹

Valdžios galių delegavimas ir atsiskaitomybė iš esmės yra konstitucinės inžinerijos problema – tai institucinės sąrangos bei institucijų sąveikos procesas. Tačiau sėkmingam šio proceso funkcionavimui labai didelę reikšmę turi politiniai veiksniai, paprastai tiesiogiai siejami su konkrečios partinės sistemos bruožais. Politinės partijos yra laikomos svarbiausia institucine jungtimi, užtikrinančia valdžios delegavimo ir atsiskaitomybės proceso funkcinį vientisumą. Todėl būtent nuo politinių partijų įgytų savybių (pirmiausia, vienybės ir drausmės), turimų išteklių (pirmiausia, žmogiškųjų, finansinių ir informacinių) bei sukauptos valdymo patirties (pirmiausia, institucinio tęstinumo, perrenkamumo ir narių kvalifikacinių rodiklių) daugiausia priklauso parlamentinės kontrolės sėkmė.

Parlamentinėse demokratijose, kalbant apie valdžios perleidimą ir atsiskaitomybės užtikrinimą, politinės partijos nulemia visų politinių sprendimų priėmimą bei įgyvendinimą. Todėl jos yra laikomos pagrindiniais veikėjais, sąlygojančiais sėkmingą visų problemų, pirmiausia, informacijos asimetrijos, netinkamos atrankos bei moralinės rizikos, sprendimą. Ypač svarbų vaidmenį politinės partijos vaidina įgyvendinant parlamentinės kontrolės *ex ante* priemones, kaip antai visuomenėje vyraujančių politinių preferencijų suformavimas, kandidatų į aukščiausias valstybines pozicijas atranka ir socializacija bei politinių sprendimų organizavimas (parengimas). Kas be ko, nuo politinių partijų ideologinio – programinio brandumo, vienybės ir drausmės priklauso viešosios politikos aiškumas apskritai.

Pažymėtina, kad visus šiuos aspektus piliečiai įvertina rinkimuose, pritardami arba ne partijų tinkamumui valdyti. Apibendrinant būtina pabrėžti, kad politinės partijos valdžios delegavimo ir atsiskaitomybės „grandinėje“ vaidina išskirtinį vaidmenį, o stabili ir funkcionali partinė sistema bei pasirengusios valdyti partijos yra viena iš svarbiausių efektyvios parlamentinės kontrolės sąlygų.

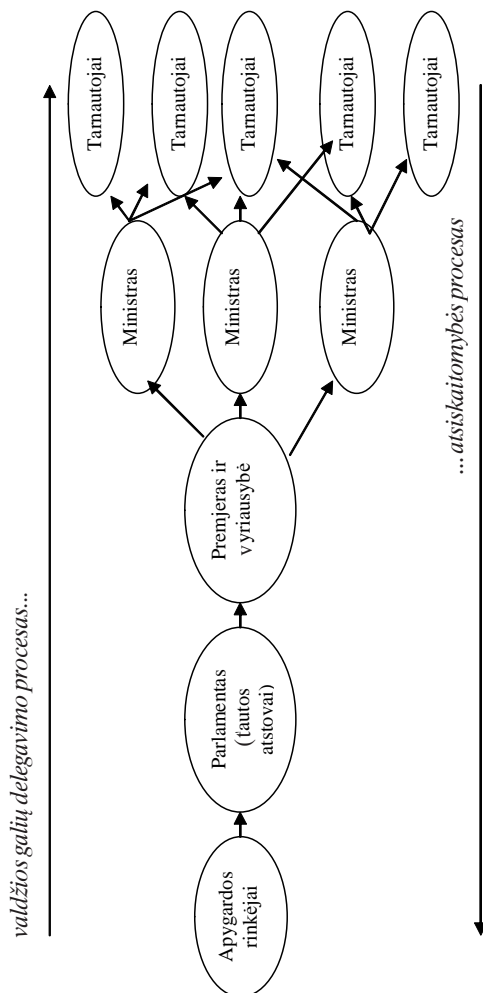
II. Neefektyvi parlamentinė kontrolė Lietuvoje: priežasčių ir būklės analizė

2.1. Konjunktūrinis valdžių padalijimo supratimas įgyvendinant parlamentinę kontrolę

Parlamentinės kontrolės samprata, o kartu ir įgyvendinimo priemonių įvairovė priklauso nuo konkrečios politinės sistemos sąrangos principų, jos funkcionavimo ypatumų. Š. Monteskjė „griežtu“ valdžių atskyrimo principu grindžiamoje prezidentinėje sistemoje parlamentinė kontrolė įgyvendinama užtikrinant valdžios institucijų veiksmų koordinavimą; tokioje sistemoje parlamento galios tiesiogiai daryti įtaką vyriausybės veiklai yra gana ribotos. Parlamentinėje sistemoje, grindžiamoje ne „griežtu“ valdžių atskyrimo, o „švelnesniu“ valdžių padalijimo principu, parlamentinė kontrolė įgyvendinama, užtikrinant visapusiškas parlamento galimybes tiesiogiai daryti įtaką vyriausybės veiklai bei subordinacijai parlamentui (žr. 3 ir 4 schemas)²².

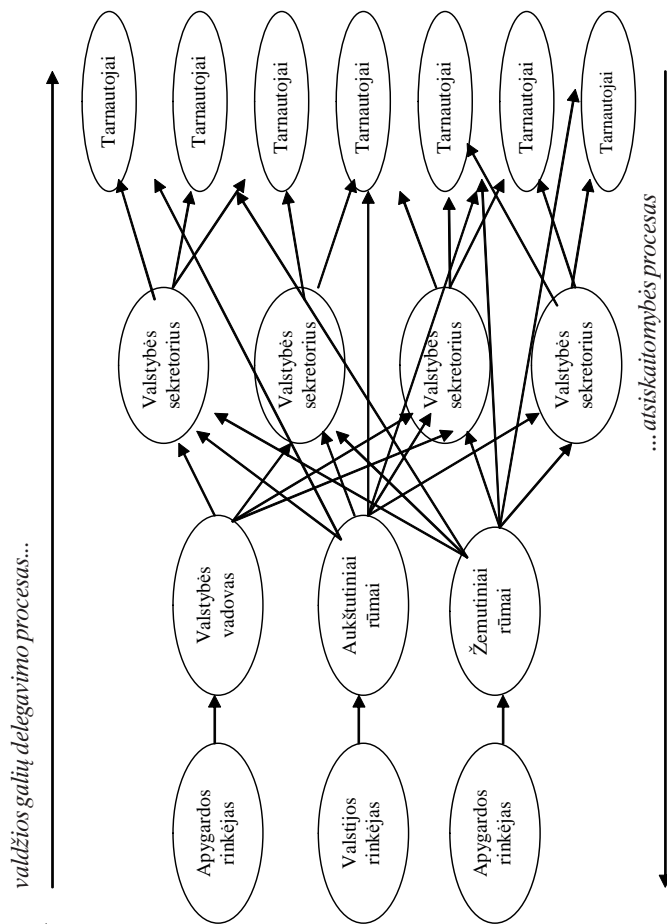
Taigi valdžios delegavimo ir atsiskaitomybės principai priklauso- mai nuo valdymo formos ypatumų skiriasi. Be abejo, tai daro tiesioginę įtaką parlamentinės kontrolės pobūdžiui konkrečioje sistemoje. Antai, valdžios delegavimui ir paskirstymui parlamentinėje sistemoje būdingas netiesiogiškumas (angl. *indirectness*) ir vienas-kaitiškumas (angl. *singularity*) – kiekvienoje valdžios delegavimo ir paskirstymo „grandinės“ stadijoje veikia netiesiogiai legitimuoti (išrinkti ar paskirti) bei vienasmeniškai atskaitingi veikėjai. Tai reiškia, kad tokioje „grandinėje“ vienas vienintelis „šeimininkas“ valdžią perduoda tik vienam arba keliems, bet tarpusavyje nekonkuruojantiems „samdiniam“, o kiekvienas „samdinys“ atsi- skaito tik vienam vieninteliui „šeimininkui“. Tokiam modeliui bū- dingas hierarchiškumas (žr. 3 schemą).

Visiškai kitoks, pliuralistinis valdžios delegavimo ir atsiskaitomy- bės modelis veikia prezidentinėje sistemoje. Toks modelis pasižymi veikėjų daugybiškumu (angl. *multiple actors*), kai skirtingose „grandi-



3 schema. Valdžios galių delegavimas ir atsiskaitomybė parlamentinėje sistemoje (hierarchinis modelis)

Šaltinis: K. Strom. Parliamentary Democracy and Delegation // K. Strom, W. Muler, T. Bergman (eds.). Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. New York: Oxford University Press, 2004. P. 65.



4 schema. **Valdžios galių delegavimas ir atsiskaitomybė prezidentinėje sistemoje (pluralistinis modelis)**

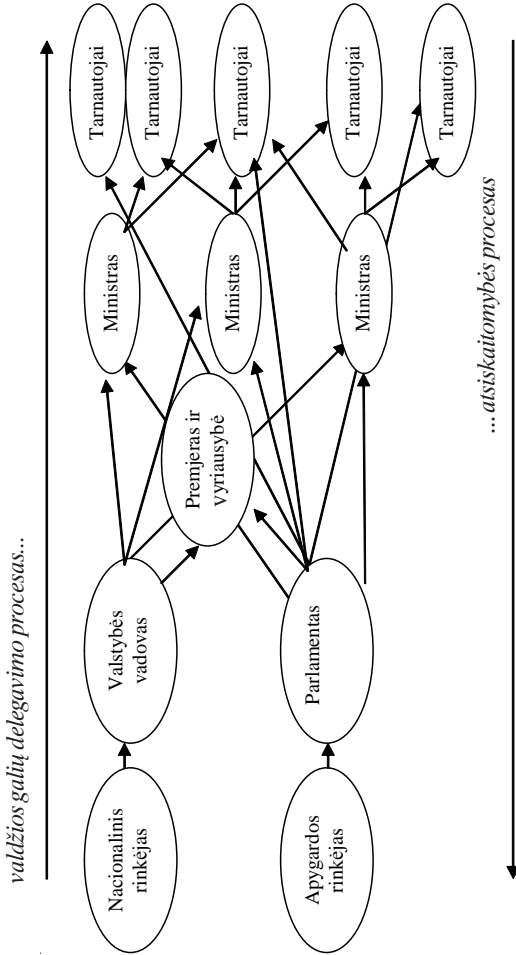
Šaltinis: K. Strom. Parliamentary Democracy and Delegation // K. Strom, W. Muler, T. Bergman (eds.). Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. New York: Oxford University Press, 2004. P. 65.

nės“ stadijose gali veikti po kelis „šeimininkus“ bei „samdinius“. Kitaip tariant, jeigu parlamentinėje sistemoje veikia „grandinė“, tai prezidentinėje sistemoje valdžios delegavimo ir atsiskaitomybės schema dėl tam tikrų priklausomybės saitais tarpusavyje susijusių veikėjų panašesnė į „tinklelį“²³ (žr. 4 schemą).

Kalbant apie valdžios delegavimo ir atsiskaitomybės problemas, atskirai paminėtini pusiau prezidentinių sistemų atvejai, juolab kad tokios sistemos bruožai būdingi ir Lietuvos valdymo formai. Pusiau prezidentinės sistemos, kaip žinoma, laikomos kompromisiniais parlamentinių ir prezidentinių sistemų „hibridais“. Tokiose sistemose valdžios delegavimo „grandinė“ įkūnija hierarchinio ir pliuralistinio modelių požymius, ji yra gana sudėtinga (žr. 5 schemą).

Taigi valdžios delegavimo problemos pusiau prezidentinėse sistemose yra sudėtingesnės, taip pat tikėtini ir didesni „samdinio“ nekontroliuojamo elgesio nuostoliai. Pavyzdžiui, „mišriose“ sistemose susiduriama su tokiomis problemomis kaip „dviguba atsakomybė“ (kai iš „samdinio“ atsakomybės pareikalauja keli „šeimininkai), „nepagrįstas įsiteikimas“ (kai „samdiniai“ siekia kelių „šeimininkų“ dėmesio) ir t. t. Visa tai komplikuoja valdžios institucijų subordinacinių ryšių ir atsakomybės apibrėžimą, parlamentinės kontrolės sampratą bei įgyvendinimą apskritai. Parlamentinės kontrolės specifika ir problemos Lietuvoje yra akivaizdžios, pirmiausia, dėl gana subtilių valdžios institucijų santykių parlamento – prezidento institucinėje „ašyje“, taip pat dėl parlamentinės kontrolės trumpalaikės praktikos ir tradicijų silpnumo.

Kad ir kaip būtų, politinės sistemos principai daro įtaką parlamentinės kontrolės pobūdžiui, o skirtingų valdžios šakų institucinė sąveika įgyja lemiamą reikšmę. Konstitucinis valdžių padalijimo principas, kaip žinoma, yra įtvirtintas Lietuvos Respublikos Konstitucijoje (5 str.), jis – vienas iš dažniausiai interpretuojamų konstitucinėje jurisprudencijoje. Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, jog „... [principas] reiškia, kad įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžios turi būti atskirtos, pakankamai savarankiškos, bet kartu tarp jų turi



5 schema. Valdžios galių delegavimas ir atsiskaitomybė pusiau prezidentinėje sistemoje (mišrus modelis)

Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis K. Stromo schemų pavyzdžiais. Apie tai žr.: K. Strom. Parliamentary Democracy and Delegation // K. Strom, W. Muler, T. Bergman (eds.), Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. New York: Oxford University Press, 2004. P. 65.

būti pusiausvyra. Kiekvienam valdžios organui suteikiama jo paskirtį atitinkanti kompetencija, kurios konkretus turinys priklauso nuo to organo vietos tarp kitų valdžios organų, jo įgaliojimų santykio su kitų organų įgaliojimais²⁴.

Kartu pažymėtina, kad valdžių padalijimas negali būti atsietas nuo jų savarankiškumo (kitaip būtų galima kalbėti tik apie veiklos specializaciją, bet ne apie savarankiškai funkcionuojančias valdžias). Kita vertus, valdžių savarankiškumas taip pat nereiškia, kad jos gali daryti ką nori, o pagrindinis parlamentinės respublikos požymis – solidari vyriausybės atsakomybė parlamentui²⁵. Būtent šios nuostatos išreiškia Lietuvos valdymo sistemai būdingus institucijų bendradarbiavimo (tarpfunkcinės partnerystės) ir subordinacijos principus.

Lietuvos konstitucinėje doktrinoje pripažįstamas „lankstus“ arba „švelnus“ valdžių padalijimo principas, o valdžių pusiausvyros klausimai siejami su institucijų „partnerystės idėja“. Kitaip tariant, valdžių padalijimo principo esmė – ne formalus, schemiškas atskirų valdžios šakų galių išvardijimas, bet tam tikras mechanizmas, garantuojantis jų santykinį autonomiškumą ir pusiausvyrą²⁶. Padalytoms valdžioms atstovaujančios institucijos, šiuo atveju – parlamentas ir vyriausybė, yra autonomiškos kompetencijos subjektai, tačiau konstitucinis pusiausvyros principas ne apriboja jų sąveikos galimybes, o atvirkščiai – užtikrina šių institucijų bendradarbiavimą, įskaitant ir parlamentinės kontrolės atvejus.

Būtent tai pabrėžiama politikos moksluose – parlamentinėse sistemose realiai jokio valdžių „atskyrimo“ nėra. Antai, dar XX a. pradžioje W. Bagehot rašė, kad visos Vakarų Europos politinės sistemos funkcionuoja, „prisidengdamos efektyvia paslaptimi“, t. y. „visiškai susiliejančios, sutampant įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių galioms“²⁷. Vėliau savo darbuose tai ne kartą yra pažymėję A. King, R. Andevog, L. Nijzing ir kiti autoriai, o M. Wiberg tokius vertinimus tarsi apibendrina – „Š. Monteskjė valdžių atskyrimo teorija realioje politinėje praktikoje yra tik metafora, ir nieko daugiau.“²⁸ Be lieka pridurti – ypač siekiant atsakingų ir atskaitingų valdžios institu-

cijų santykių bei konstruktyvaus jų bendradarbiavimo parlamentinėje sistemoje.

Pažymėtina, kad Lietuvos politinėje praktikoje toks valdžios institucijų sąveikos supratimas yra konjunktūrinis, t. y. sąmoningai politizuojamas. Deja, jei kalbėsime apie parlamentinės kontrolės galimybes, politikai valdžių padalijimo principą traktuoja taip, lyg jis būtų įgyvendinamas ne parlamentinėje (pusiau prezidentinėje), o „grynoje“ prezidentinėje sistemoje (angl. *pure presidentialism*). Argumentai, kad Lietuvoje valdžios yra „griežtai“ atskirtos, kad parlamento struktūriniai padaliniai neturi teisės daryti tiesioginę įtaką vykdomosios valdžios veiklai, Vyriausybė atsiskaito tik Seimui, o ne jo struktūriniais padaliniais (nuolatiniais komitetams ir komisijoms), pastarųjų sprendimai kitoms valstybės institucijoms tėra rekomendaciniai ir t. t.²⁹ – *visa tai rodo, kad tam tikrose situacijose politikai parlamentinę kontrolę linkę pripažinti siaurąja, t. y. informacine, bet ne plačiąja, t. y. politine, prasme. Tai iš principo paneigia efektyvios parlamentinės kontrolės galimybes. Ypač žinant, kad brandesnių parlamento ir vyriausybės sąveikos tradicijų parlamentinės kontrolės srityje, galima sakyti, beveik nėra.*

2.2. Valdžios institucijų ir politinių partijų (ne)bendradarbiavimas įgyvendinant parlamentinę kontrolę

H. Pitkin teigimu, „atstovavimas reiškia atstovaujamojų interesų gynimą. Atstovas privalo veikti savarankiškai, dažnai remdamasis abstrakčiomis diskrecijos teisėmis. Tai gali sukelti konfliktus, tačiau būtent atstovas, o ne atstovaujamasis privalo siekti, kad konfliktams būtų užkirstas kelias; jei tai nepavyksta – sugebėti paaiškinti, dėl kokių priežasčių konfliktas kilo, o jei ir to nesugeba – privalo atsakyti“³⁰.

Tačiau nereikėtų manyti, kad parlamentinė kontrolė – tai tik griežta institucinė subordinacija ir „šeimininko“ prievartos priemonių taikymas su savo pareigomis ar veiklos uždaviniais nesusitvarkančiam

„samdiniui“. *Atvirkščiai, parlamentinė kontrolė yra valdžios institucijų bendradarbiavimas. Tai pabrėžia Y. Meny, atkreipdamas dėmesį, kad „Vakarų Europoje parlamentinė kontrolė su sankcijomis – sena atgyvena“; šiuo klausimu jam pritaria ir kiti autoriai, teigiantys, jog parlamentinės kontrolės procesas – tai pirmiausia nuolatinis komunikavimas ir bendradarbiavimas*³¹.

Kaip žinoma, panašiai, tik kitame kontekste yra pasisakęs ir mūsų Konstitucinis Teismas: „Valstybės institucijų veikla grindžiama jų bendradarbiavimu, todėl jų tarpusavio sąveika apibūdinama kaip tarpfunkcinė partnerystė. Vienas iš valstybės institucijų bendradarbiavimo užtikrinimo būdų yra vyriausybės atsakingumo parlamentui principas.“³² Kaip matome, konstitucinėje doktrinoje aiškiai suformuluota nuostata, kad valdžios institucijų subordinaciniai ryšiai bei vyriausybės atsakingumo parlamentui principas yra ne kliūtis, o viena iš sąlygų, užtikrinančių šių institucijų bendradarbiavimą. *Tarpfunkcinės partnerystės principas turėtų būti vienas iš svarbiausių ir įgyvendinant parlamentinę kontrolę.*

Taigi būtina pabrėžti, kad parlamentinė kontrolė įmanoma tada, kai tarp institucijų užsimezga ne atsitiktiniai, o pastovūs komunikaciniai santykiai, nusistovi nuolatinis sisteminis bendradarbiavimas. Kitaip tariant, negalima tikėtis efektyvios parlamentinės kontrolės, jeigu institucijos bus vertinamos kaip vienas kitam subordinuoti, bet nebendradarbiaujantys subjektai.

Deja, tyrimai parodė, kad iki šiol parlamentinė kontrolė deramo dėmesio nesulaukė, o tai sąlygojo atsitiktinius institucijų santykius šioje srityje. Antai, išanalizavus kai kurių svarbesnių Seimo nuolatinųjų komitetų veiklą parlamentinės kontrolės srityje paaiškėjo, kad tokio pobūdžio veiklą kaip „antraeilę“ vertina dauguma komitetų (žr. lentelę). Ir neatsitiktinai – teisėkūra išlieka prioritetinė Seimo veiklos sritis.

Atlikti tyrimai leidžia teigti, kad savo veikloje nuolatiniai komitečiai dažniausiai taiko *ex post* parlamentinės kontrolės priemones (įvairių ataskaitų svarstymas, „pavaldinių“ iškvietimas ir paaiškinimų iš-

Lentelė. Parlamentinės kontrolės klausimai Seimo nuolatinųjų komitetų posėdžių darbotvarkėse

<i>Seimo komitetas</i>	<i>Komiteto posėdžių skaičius</i>	<i>Posėdžiai parlamentinės kontrolės klausimais</i>	<i>Parlamentinės kontrolės klausimų išraiška (procentais)</i>
Biudžeto ir finansų	287	29	10
Ekonomikos	219	60	27
Kaimo reikalų	205	126	63
Nacionalinio saugumo ir gynybos	208	78	38
Teisės ir teisėtvarkos	253	45	18

Šaltinis: Lietuvos Respublikos Seimo archyvo duomenys (2000–2004 m. kadencija, nuolatinųjų komitetų posėdžių protokolai), surinkti VU TSPMI studentės V. Noreikaitės.

klausymas, reaguojant į politines aktualijas, ir pan.). Per visą 2000–2004 m. kadenciją tik viename kitame komitete teikdavosi apsilankyti kuruojamų ministerijų vadovai (ministrai), paprastai – vos po du tris kartus (dažniausiai vietoj savęs ministrai atsiųsdavo pavaldžius asmenis). Pasitaikydavo atveju, kai iš kviečiamų pareigūnų visai niekas neatvykdavo arba kai į komiteto pateiktus klausimus vykdomosios valdžios atstovai jokių atsakymų nepateikdavo. Taip pat sudėtinga kalbėti ir apie informacijos asimetrijos problemų įveikimą parlamento ir Vyriausybės santykiuose. Nuolatiniai komitetai, matyt, įvertinę realią situaciją, vykdomosios valdžios institucijoms mieliau siunčia rekomendacinius raštus, o ne užklausas, reikalaudami pateikti būtiną informaciją³³.

Visi šie pavyzdžiai parlamento ir Vyriausybės santykius parlamentinės kontrolės srityje leidžia apibūdinti kaip fragmentiškus. Svarbiausia, – tai ne konstruktyviai bendradarbiaujančių, bet atsitiktinai, jeigu ne atsainiai, sąveikaujančių institucijų santykiai. Be abejo, tai parlamento institucinio silpnumo, konkrečiau – nesubalansuotų „šeimininko“ funkcijų problema, ir tai puikiai jaučia „samdiniai“. Todėl bet

kurie veiksmai, siekiant sustiprinti parlamentinės kontrolės įgyvendinimą, „samdinių“ traktuojami kaip institucinės subordinacijos pažeidimas ir „kišimasis“ į jų kompetencijos sritį. Būtent taip atsitiko, kai naujai įsteigtas Seimo Audito komitetas suintensyvino parlamentinę kontrolę, tuo užrūstindamas prie tokių „įžūlių“ veiksmų neįpratusių premjerą A. Brazauską³⁴.

Be to, parlamento ir Vyriausybės bendradarbiavimo tradicijų silpnumas verčia Seimą pagrindines parlamentinės kontrolės priemones keisti alternatyviomis. Būtent, užuot išnaudojus nuolatinųjų komitetų parlamentinės kontrolės galimybes (jie pagrindinį dėmesį tebeskiria teisėkūros reikalams), vis dažniau yra kuriamos įvairios laikinosios tyrimo komisijos. Ypač tai išryškėjo paskutiniuosiose Seimo kadencijose: 2000–2004 m. iš viso buvo sudaryta 19, o įpusėjus 2004–2008 m. kadencijai jau sudaryta 12 laikinųjų tyrimo komisijų³⁵. Be abejo, toks parlamento laikinųjų tyrimo komisijų kūrimo vėjus negali būti racionalus, žiniasklaida nuolat linksniuoja tokių sprendimų „politizavimą“, visuomenė nebesupranta, kuo parlamentas užsiima. Todėl neatsitiktinai 2004 m. kreiptasi į Konstitucinį Teismą prašant išaiškinti, ar kai kurios Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymo nuostatos neprieštarauja Konstitucijai³⁶.

Konstitucinio Teismo priimtas nutarimas, be abejo, labai reikšmingas konstitucinei parlamentinės kontrolės doktrinai ir jos įgyvendinimo praktikai. Be kita ko, Konstitucinis Teismas nutarime pabrėžė, kad Seimas, atlikdamas funkcijas ir įgyvendindamas konstitucinius įgaliojimus, privalo turėti išsamią, objektyvią informaciją apie valstybėje ir visuomenėje vykstančius procesus. Tam Seimas gali kurti laikinus struktūrinius padalinius, t. y. laikinąsias tyrimo komisijas, kurios gali reikalauti išsamos ir objektyvios informacijos ne tik iš Seimui atskaitingų, bet ir iš neatskaitingų institucijų. Taigi tokį išaiškinimą galima vertinti ne tik kaip įtvirtinantį, bet ir kaip išplečiantį Seimo laikinųjų tyrimo komisijų parlamentinės kontrolės galimybes.

Kita vertus, Konstitucinis Teismas nurodė, kad „... pagal įstatymą Seimo laikinosios tyrimo komisijos yra sudaromos valstybinės svarbos

*klausimams iširti, o šie klausimai gali būti įvairūs, taip pat ir tokie, kurių sprendimą lemia ne teisiniai, bet ekonominiai, socialiniai ir kitokie vertinimai...*³⁷ Taigi Konstitucinis Teismas, matyt, įvertinęs neigiamas laikinųjų tyrimo komisijų steigimo tendencijas, atkreipė politikų dėmesį į tai, kad tokios komisijos negali būti steigiamos pirmai progai pasitaikius (galima pridurti: ir siekiant, pavyzdžiui, ne objektyvaus parlamentinio tyrimo, o politinių oponentų kompromitavimo). Juo labiau tokios komisijos neturėtų tapti institucija, perimančia parlamentinės kontrolės funkcijas iš Seimo nuolatinųjų komitetų.

Politinės partijos, kaip minėta, laikomos vienu iš svarbiausių veiksnių, užtikrinančių valdžios delegavimo ir atsiskaitomybės proceso funkcinį vientisumą³⁸. *Būtent nuo politinių partijų organizacinių bruožų, pasirengimo valdyti bei konkuruoti tarpusavyje priklauso parlamentinės kontrolės sėkmė. Politikos moksluose neatsitiktinai pabrėžiama, kad, tiriant su parlamentine kontrole susijusius procesus, pirmiausia reikėtų kalbėti ne apie „institucinę“, o apie „partinę“ parlamentinę kontrolę.* Kitaip tariant, parlamentinė kontrolė yra suprantama ne kaip valdžios institucijų, o kaip politinių partijų veikla grindžiamas procesas. Iš tiesų, šiuo aspektu parlamentas ir vyriausybė tėra konstituciniai fasadai, o viską valdo [ir kontroliuoja – išskirta mano] politinės partijos³⁹.

Tokia nuostata, kalbant apie parlamentinę kontrolę, reiškia ne ką kitą, kaip tai, jog formaliai „atskirtos“ valdžios institucijos politiniame procese yra integruojamos, ir tai užtikrina būtent politinės partijos. Todėl parlamentinės kontrolės procesas yra veikiamas visų funkcionuojančios partinės demokratijos pranašumų ir trūkumų. Kalbant apie Lietuvą galima daryti prielaidą, jog daugelis parlamentinės kontrolės institutų tinkamai „nesuveikia“ tik todėl, kad politinės partijos daugeliu atžvilgiu yra nekonkurencingi politinio proceso veikėjai, neretai paprasčiausiai diskredituojantys parlamentinės kontrolės iniciatyvas⁴⁰.

Pritaikius klasikinę A. Kingo pozicijos – opozicijos institucinės sąveikos schemą galima sakyti, kad Lietuvoje iki šiol politinių partijų

santykiuose beveik nebūdavo taikomi vadinamieji „*tarppartinis*“ ir „*opozicinis*“ modeliai⁴¹. Būtent šiems dviem modeliams, priklausomai nuo konkrečių aplinkybių, būdingas konstruktyvus politinių partijų bendradarbiavimas arba kritiškas konkuravimas. Deja, Lietuvos politinių partijų elgesyje ir sprendimuose iki šiol labiau dominuodavo ne oponavimo, bet oportunistinės, t. y. nuolaidžiavimo, susitaikėliškumo ir netgi savų ideologinių principų išdavimo nuostatos. Be abejo, parlamentinės kontrolės srityje tai neigiamai veikdavo pozicijos ir opozicinių partijų santykius. Visa tai leidžia teigti, kad parlamentinė kontrolė Lietuvoje įgyvendinama esant gana silpnam išoriniam, t. y. opozicinių partijų, spaudimui.

Negana to, Lietuvoje akivaizdi ir kita problema. Būtent, įgyvendinant parlamentinę kontrolę praktiškai neveikdavo partiniu lygmeniu tai, ką G. Tsebelis vadina instituciniais bei partiniais „veto žaidėjais“ arba „veto taškais“ (angl. *institutional veto players / veto points*)⁴². Parlamentinėse sistemose, kai valdo koalicinės vyriausybės, labai svarbu, kad visi valdančiosios koalicijos partneriai turėtų lygias galimybes daryti įtaką politinės darbotvarkės sprendimams. Tai viena iš sąlygų, užtikrinančių parlamentinės kontrolės sėkmę. Kitaip tariant, efektyvi parlamentinė kontrolė neįmanoma ir be nuolatinio konstruktyvaus išorinio (opozicijos) spaudimo, ir be vidinės, t. y. valdančiosios koalicijos partnerių, tarpusavio kontrolės (savikontrolės).

Neaišku, kas pastaraisiais metais sąlygojo aktyvesnę parlamentinę kontrolę, tačiau vienas faktas tikrai vertas dėmesio. Būtent, nemažą dalį Seimo laikinųjų tyrimo komisijų (2000–2004 m. kadencija), taip pat nuolatinių komitetų atliekamų parlamentinių tyrimų inicijavo patys valdančiųjų koalicijų partneriai. Tai ne kartą sukėlė įtampą valdančiosios koalicijos partnerių, pirmiausia, LSDP ir NS/SL santykiuose, o 2006 m. tai netgi tapo viena iš valdančiosios koalicijos griuvimo priežasčių⁴³. Todėl belieka dar kartą priminti, jog esant ilgai ir sudėtingai valdžios delegavimo ir atsiskaitomybės „grandinei“, kur kas sunkiau užtikrinti efektyvią parlamentinę kontrolę. *Norint tai pasiekti koalicinių vyriausybių atvejais, ko gero, išeitis viena – vieniems „žaidė-*

jams“ suteikti galią kontroliuoti politinę darbotvarkę, o kitiems – „veto“ galią minėtų „žaidėjų“ sprendimams. Tai ypač svarbu, siekiant subalansuoti politinės įtakos galias koalicinių vyriausybių viduje. O štai abiejų galių uzurpavimas ir sutelkimas vienos institucijos ar asmens rankose reiškia ne ką kitą, kaip parlamentinės kontrolės pasmerkimą. Galbūt to ir nesuprato premjeras A. Brazauskas, daugiau kaip prieš metus prabilęs apie parlamentinės kontrolės „esmę“?

Išvados

1. Lietuvoje pastaraisiais metais vis daugiau dėmesio skiriama parlamentinės kontrolės įgyvendinimui. Šiame darbe taikomas teorinis „šeimininko – samdinio“ modelis atskleidžia, jog daugeliu atvejų parlamentinės kontrolės procesas Lietuvoje suvokiamas supaprastintai, t. y. nepripažįstant jo kompleksiskumo bei ignoruojant kai kuriuos institucinius bei politinius veiksnius, darančius įtaką arba dalyvaujančius šiame procese. Tai skatina ribotų, t. y. informacinių parlamentinės kontrolės priemonių taikymą politinėje praktikoje.

2. Parlamentinės kontrolės įgyvendinimui turi įtakos konkrečios politinės sistemos ypatumai, vienokios parlamentinės kontrolės galiybės yra prezidentinėje, kitokios – parlamentinėje sistemose. Lietuvoje, kurios valdymo sistemai būdingi mišraus (pusiau prezidentinio) modelio bruožai, valdžios delegavimo ir atsiskaitomybės, kartu ir parlamentinės kontrolės procesas yra gana sudėtingas. Antai, nesunku pastebėti, jog Lietuvoje susiduriama su „dvigubos atsakomybės“ (kai iš „samdinio“ atsakomybės pareikalauja keli „šeimininkai“), „nepagrįsto įsiteikimo“ (kai „samdiniai“ siekia kelių „šeimininkų“ dėmesio) ir kt. problemomis. Visa tai komplikuoja valdžios institucijų subordinacinių ryšių ir atsakomybės apibrėžimą, parlamentinės kontrolės sampratą bei įgyvendinimą apskritai. Stokojant ilgalaikių parlamentinės kontrolės tradicijų, tai išnaudojama politinėje praktikoje – konjunktūriškai traktuojami esminiai valdymo sistemos principai ir taip kvestionuojamos parlamentinės kontrolės galimybės.

3. Lietuvoje parlamentinė kontrolė suprantama archajiškai, t. y. kaip valdžios institucijų subordinacinės prievartos, o ne kaip nuolatinės komunikacijos ir bendradarbiavimo aktas. Parlamentinės kontrolės srityje, galima sakyti, neveikia tai, kas konstitucinėje doktrinoje įvardijama kaip valdžios institucijų „tarpfunkcinė partnerystė“. Tai skatina parlamentinės kontrolės fragmentiškumą (nesistemiškumą), o valdymo institucijas – ieškoti būdų, kaip išsisukti iš esamos padėties (beje, pati tinkamiausia teiginio iliustracija – Seimo pastangos kurti įvairias laikinąsias tyrimo komisijas, „apeinant“ nuolatinius komitetus).

4. Efektyvi parlamentinė kontrolė neįmanoma be pasirengusių profesionaliai valdyti, bendradarbiauti ar konkuruoti politinių partijų. Neatsitiktinai pabrėžiama, jog, kalbant apie parlamentinę kontrolę, pirmiausia reikėtų kalbėti ne apie „institucinę“, o apie „partinę“ parlamentinę kontrolę. Deja, Lietuvos politinės partijos tam nėra pasirengusios. Opozicinės partijos ne visada sugeba užtikrinti konstruktyvią išorinę parlamentinę kontrolę, o valdančiųjų koalicijų partneriai tiesiog vengia vidinės savikontrolės. Todėl parlamentinės kontrolės procese politinės partijos neužtikrina valdžios institucijų jungties, ir tai neigiamai veikia šio proceso funkcinį vientisumą.

5. Apibendrinant tyrimo rezultatus galima teigti, kad Lietuvoje vyraujantis supaprastintas parlamentinės kontrolės supratimas komplikuoja jos praktinį įgyvendinimą. Todėl bet kurį aktyvesnį parlamentinės kontrolės veiksmą „sandiniai“ paprastai bando paversti tariamais politiniais skandalais – taip siekiama nukreipti visuomenės dėmesį nuo tiriamų problemų. Kita vertus, pažymėtina, jog šalyje yra sudarytos institucinės (konstitucinės) prielaidos efektyviai parlamentinei kontrolei įgyvendinti, ir tik laiko klausimas, kada partinės demokratijos kokybė, pirmiausia, profesionalius politikus rengiančios partinės organizacijos, suteiks naują postūmį realiam problemų sprendimui šioje srityje.

PASTABOS IR NUORODOS

¹ Seimo posėdžių stenograma, 2005 09 10 // <http://www.lrs.lt>

² Šiuo atveju premjero A. Brazausko vadovaujama XIII Lietuvos Respublikos Vyriausybė savo pareigas ėjo nuo 2004 m. gruodžio 14 d. iki 2006 m. birželio 1 d.

³ Beje, politikos moksluose pabrėžia, kad aktyviai ir / arba efektyviai veikian- tis parlamentas toli gražu nėra vienas ir tas pats; kai kurie autoriai tai vadina „parlamento aktyvizmo paradoksu“.

⁴ Ch. Green-Pedersen. The Changing Nature of West European Parliaments. From Legislatures to Arenas of Agenda Setting // <http://www.ps.au.dk/greenp/Download/parlament%20paper.pdf> [žiūrėta 2006 m. rugsėjo 11 d.].

⁵ Šiame straipsnyje siūlomas būtent toks šios teorijos lietuviškasis atitikmuo (vertimas). Kita vertus, pažymėtina, jog šio termino vertimas Lietuvos politikos moksluose nėra nusistovėjęs, taip pat dažnai pasitaiko „šeimininko – pavaldinio“, „šeimininko – tarno“ ir kitokie pavadinimai. Kartu atkreiptinas dėmesys, kad iš esmės šios teorijos nuostatos atitinka tai, kas civilinėje teisėje įvardijama kaip įgaliotojo ir įgaliotinio santykiai. Galbūt dėl to prof. E. Kūris, vengdamas „tarp-disciplininės painiavos“, siūlo apskritai šių terminų į lietuvių kalbą neversti ir vartoja „principalo – agento“ sąvoką (apie tai žr.: J. E. Lane. Konstitucija ir politikos teorija (išversta E. Kūrio). Kaunas: Naujasis lankas, 2003. P. 72, 177, 182–184, 186).

⁶ Šiame straipsnyje „valdžios galių delegavimas“ laikoma bendrine, o „institucinių įgaliojimų paskirstymas“ – išvestine sąvoka; straipsnyje jos abi vartojamos atsižvelgiant į turinio prasnę.

⁷ G. Kalinauskas. Parlamentinės kontrolės sąvokos, jų turinio interpretacija ir parlamentinės kontrolės formos // I. Unikaitė (sud.). Parlamentinė kontrolė: samprata ir įgyvendinimo problemos Lietuvoje (konferencijos medžiaga). Vilnius: Valstybės žinios. P. 38–40.

⁸ Ten pat, p. 40–47.

⁹ P. Penings. (2000). Parliamentary Control of the Executive in 47 Democracies (paper for 28-th Joint session of workshops of the European Consortium for Political Research), p. 1–22.

¹⁰ R. Dahl. Modern Political Analysis. Fifth Edition. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1991. P. 243.

¹¹ W. Muler, T. Bergman, K. Strom. Parliamentary Democracy: Promise and Problems // K. Strom, W. Muler, T. Bergman (eds.). Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. New York: Oxford University Press, 2004. P. 19–26; A. Lupia. Delegation and its Perils // K. Strom, W. Muler, T. Bergman (eds.). Ten pat, p. 33–54; <http://66.249.93.104/search?q=cache:tWTW51-dnLCwJ:www.internationalorganizations.org/lyne.PDF+PARLIAMENTARISM+AND+PRINCIPAL-AGENT+THEORY&hl=lt&gl=lt&ct=-clnk&cd=27> [žiūrėta 2006 m. spalio 25 d.].

¹² K. Strom. Parliamentary Democracy and Accountability // K. Strom, W. Muler, T. Bergman (eds.). Ten pat, p. 56–64.

¹³ Ten pat, p. 67–76.

¹⁴ A. Lupia. Ten pat, p. 37.

¹⁵ K. Strom. Parliamentary Democracy and Delegation // K. Strom, W. Muler, T. Bergman (eds.). Ten pat, p. 85–88.

¹⁶ J. Feraron. Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance // A. Przeworski, S. Stokes, B. Manin (eds.). Democracy, Accountability, and Representation. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. P. 55.

¹⁷ A. Lupia. Ten pat, p. 45–53.

¹⁸ Lietuvos Respublikos Seimo statutas (VII dalis. Seimo priežiūrinė veikla). Vilnius: Seimo kanceliarija, 2003. P. 141–152.

¹⁹ V. Kondratienė. Parlamentinės priežiūros institutas Lietuvoje: raida ir plėtros tendencijos // I. Unikaitė (sud.). Ten pat, p. 100.

²⁰ T. Bergman, W. Muler, K. Strom, M. Blomgren. Democratic Delegation and Accountability: Cross-national Patterns // K. Strom, W. Muler, T. Bergman (eds.). Ten pat, p. 196.

²¹ T. Bergman, W. Muler, K. Strom, M. Blomgren. Ten pat, p. 196–301.

²² Beje, iš čia kyla ir jau minėtas parlamentinės kontrolės sampratos dvilypumas: pirmasis atvejis sąlygoja parlamentinės kontrolės supratimą siaurąja prasme – tai tik parlamento atliekamas faktinės padėties tyrimas ir vyriausybės veiklos vertinimas; antruoju atveju parlamentinė kontrolė suprantama plačiąja prasme – tai ne tik faktinės padėties tyrimas ir įvertinimas, bet ir atitinkamos įtakos vyriausybės veiklai darymas.

²³ K. Strom. Parliamentary Democracy and Delegation // K. Strom, W. Muler, T. Bergman (eds.). Ten pat, p. 65.

²⁴ E. Jarašiūnas. Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas. Vilnius: Teisinės informacijos centras. P. 109; 131.

²⁵ Ten pat, p. 135; 160.

²⁶ Ten pat, p. 138; E. Kūris. Politinių klausimų jurisprudencija ir Konstitucinio Teismo *obiter dicta* // Politologija. 1998, Nr. 1 (11), p. 44.

²⁷ W. Bagehot. The English Constitution. London: Fontana, 1993. P. 67–68.

²⁸ M. Wiberg. Parliamentary Questioning: Control by Communication? // H. Döring (ed.). Parliaments and Majority Rule in Western Europe. Frankfurt: Campus Verlag, 1995. P. 217.

²⁹ J. Bernatonis. Kai kurie įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios santykių konstituciniai aspektai // I. Unikaitė (sud.). Ten pat, p. 26–30.

³⁰ H. Pitkin. The Concept of Representation. Berkeley: UCLA Press, 1967. P. 47.

³¹ Y. Meny. France: the Institutionalization of Leadership // J. Colomer (ed.). Political Institutions in Europe. London–New York: Routledge, 1996. P. 99–137.

³² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimo 'Dėl Lietuvos Vyriausybės programos'“ // Valstybės žinios. 1998, Nr. 5; Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl piliečių teisių į žemę atkūrimo“ // Valstybės žinios. 1995, Nr. 89-2007.

³³ V. Noreikaitė. Valdžios atsiskaitomybės problemos Lietuvoje: parlamentinės kontrolės atvejis (bakalauro darbas, vadovas A. Lukošaitis). VU TSPMI, p. 23–29.

³⁴ Pažymėtina, jog per labai trumpą savo veiklos laikotarpį Audito komitetas iš tiesų nuveikė nemažai darbų, iš kurių galima paminėti skylo „Siemens“ arenai skyrimo teisėtumo tyrimą, vykdomų nelegalių statybų Kuršių nerijos nacionaliniame parke tyrimą, viešųjų įstaigų vadovų nepagrįstai didelių atlyginimų klausimą ir t. t.

³⁵ Įskaitant Seimo Nacionalinio saugumo ir gynybos komitetą, kuriam Seimas 2006 m. rugsėjo 28 d. nutarimu suteikė laikinosios tyrimo komisijos įgaliojimus ištirti Valstybės saugumo departamento veiklą; http://www3.lrs.lt/docs3/kad4/W3_VIEWER.ViewTheme-p_int_tv_id=3465&p_kalb_id=1&p_org=0.htm; http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=2072&p_k=1 [žiūrėta 2006 m. lapkričio 5 d.].

³⁶ Beje, Prezidentas V. Adamkus tuo pačiu klausimu į Konstitucinį Teismą 2006 m. kreipėsi dar kartą. Apie tai žr.: 2004 m. gegužės 13 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įgaliojimų“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 81-2903; 2004 m. lapkričio 21 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo sprendimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. balandžio 4 d. nutarimo... išaiškiniamo“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 127-4849.

³⁷ 2004 m. gegužės 13 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įgaliojimų“, ten pat.

³⁸ K. Strom, W. Muler, T. Bergman, B. Nyblade. Dimensions of Citizen Control // K. Strom, W. Muler, T. Bergman (eds.). Ten pat, p. 651–665.

³⁹ M. Duverger. Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State. London: Methuen, 1969. P. 394.

⁴⁰ Pavyzdžiui, derėtų priminti, kad pastaraisiais metais opozicinėms partijoms „pavyko“ gerokai nuvertinti vieną rimčiausių parlamentinės kontrolės instrumentų – interpeliaciją, nes tokioms iniciatyvoms paprasčiausiai nepasirengiama ar netgi nesugebama sutelkti opozicinių frakcijų gretas, priimant galutinį sprendimą, t. y. balsuojant plenariniame posėdyje (tinkamas pavyzdys – 2001 m. lapkričio 8 d. opozicijos inicijuota ir niekuo pasibaigusi interpeliacija sveikatos apsaugos ministrui R. Dobrovolskiui).

⁴¹ A. Kingas instituciniuose santykiuose išskiria nekonstruktyvų „nepartinį“, „tarppartinį“ ir konstruktyviausią „opozicinį“ modelius. Apie tai žr.: A. King.

Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France and West Germany // *Legislative Studies Quarterly*. 1976, vol. 1, no 1, p. 11–36.

⁴² „Instituciniai veto žaidėjai / veto taškai“ – individualūs arba kolektyviniai instituciniai veikėjai, kurių pritarimas būtinas, norint išsaugoti politikos *status quo* arba inicijuoti jos pokyčius. Yra skiriami instituciniai ir partiniai „veto žaidėjai / taškai“. Apie tai žr.: G. Tsebelis. *Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism* // *British Journal of Political Science*. 1995, vol. 25, p. 289–325; <http://www.essex.ac.uk/ECpR/events/jointsessions/paperarchive/mannheim/w13/tsebelis.pdf> [žiūrėta 2006 m. lapkričio 5 d.].

⁴³ Priminsime, kad didžiąją 2000–2004 m. Seimo kadencijos dalį veikė LSDP, NS/SL ir VNDPS koalicija, o 2004–2008 m. kadencijos pradžioje buvo sudaryta LSDP, NS/SL, VNDPS (LVLS) ir DP koalicija.

SUMMARY

IMPLEMENTATION OF PARLIAMENTARY CONTROL IN LITHUANIA: METHODOLOGICAL NOTES ABOUT THE RUPTURING “PRINCIPAL – AGENT CHAIN”

The article analyses the processes of parliamentary control in Lithuania. The author notes that the Seimas' work in this field – becoming more active – is accompanied by some problems associated with the perception of parliamentary control. This may make the control process less effective.

The research is based on the elsewhere currently popular “Agent – Principal” theory approach, although it is presently not broadly applied in Lithuania.

The “Principal – Agent” theory demonstrates a simplified perception of parliamentary control in Lithuania. That induces the application of a limited, i.e. information-based, means of parliamentary control in political practice. Unfortunately, parliamentary control in Lithuania is perceived as act of subordinate coercion by governmental institutions, rather than continuous communication and cooperation. That encourages the fragmentation of parliamentary control.

Lithuania has a mixed (semipresidential) system of government. Delegation of authority and accountability and parliamentary control is rather complicated. For example, there are problems of “dual liability” (several “principals” request liability from an “agent”) and “unreasonable ingratiating” (an “agent” seeks attention from several “principals”) etc. That complicates the definition of subordinate relations and accountability between governmental institutions and works against the implementation of parliamentary control in general.

Efficient parliamentary control is impossible without political parties, which should be prepared to professionally govern or compete, depending on specific circumstances. Lithuanian political parties seem unprepared for these tasks. Op-

position parties are not always prepared to support constructive external parliamentary control, and partners of the governing coalition tend most often to avoid internal self-control. In the process of parliamentary control, political parties are unable to ensure the coalescence of governmental institutions, and that undermines the functional integrity of the process.

The results of this research suggest that simplified perception of parliamentary control prevailing in Lithuania complicates its implementation in practice. Too often, any active effort of parliamentary control is likely to be turned into political scandal by “agents” in an attempt to divert public attention from the real problems under investigation. It should be noted, however, that all constitutional (institutional) preconditions for the implementation of efficient parliamentary control are present and could be implemented in the country. It is only a question of when the quality of party democracy will result in real problem solving in the field of parliamentary control.