

DANUTĖ STAKELIŪNAITĖ

# **POLITINĖS INSTITUCIJOS**

Metodinė priemonė

Vytauto Didžiojo universitetas  
Kaunas, 2011

Apsvarstyta ir rekomenduota išleisti Vytauto Didžiojo universiteto Politikos mokslų ir diplomatijos fakulteto tarybos posėdyje, vykusiame 2011-10-27 (protokolo Nr. 44).

Recenzentas prof. dr. Liudas Mažylis

ISBN 978-9955-12-747-5

## TURINYS

Pratarmė.....	4
1 tema. Politinės institucijos ir institucionalizacija.....	5
2 tema. Politinės institucijos politinėse sistemose ir moderniuose režimuose: institucinės aplinkos analizė.....	10
3 tema. Konstituciniai politinių institucijų pagrindai.....	15
4 tema. Politinis dalyvavimas.....	19
5 tema. Politinių partijų institucionalizacija ir partinių sistemų tipologija. Partijų ir partinių sistemų įtaka politinių sistemų stabilumui.....	24
6 tema. Rinkimai ir rinkimų sistemų padarinių lyginamoji analizė.....	31
7 tema. Rinkimų sistemų, partinių sistemų ir pilietinės visuomenės sąveikos bei jų rezultatai.....	35
8 tema. Parlamentas ir parlamentarizmas: istoriniai, politiniai, teisiniai aspektai.....	40
9 tema. Vykdomoji valdžia įvairiuose valdymo modeliuose.....	49
10 tema. Įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių santykiai ir galimos tų santykių pasekmės įvairiuose valdymo modeliuose.....	56
11 tema. Šiuolaikinė biurokratija ir viešasis administravimas. Administravimo tradicijų tipai, modeliai ir jų veiklos rezultatai.....	62
12 tema. Visuomeniniai judėjimai, organizacijos ir interesų grupės. Politikos tinklo samprata ir pagrindiniai tinklų modeliai.....	72
13 tema. Savivalda ir savivaldos institucijos.....	85
14 tema. Teisė, teisminė valdžia ir teismų sistema.....	94
15 tema. Žiniasklaida ir politika.....	109
Literatūra.....	116

## PRATARMĖ

Ši metodinė priemonė skiriama PMDF Politikos mokslų ir Viešojo administravimo programų studentams. *Politinių institucijų* kursas dėstomas po to, kai bakalaurantai išklauso *Politologijos pagrindų* ir *Lietuvos politinės sistemos ir politikos tradicijos* dalykus. Todėl *Politinių institucijų* kurso paskirtis – apibūdinant pagrindinių politinių institucijų įvairovę, atskleisti institucijų raidos ir funkcionavimo ypatybes brandžiose Vakarų ir jaunose posovietinių valstybių demokratijose. Politinės institucijos apibūdinamos kaip savarankiškos *mikrosistemos*, veikiančios politinėje sistemoje. Be to, šiame kurse skatinama kiekvieną instituciją analizuoti kaip sistemos dalį, – sistemos, kuri sąlygoja vienos ar kitos institucijos tapatybę, raišką ir jos politikos rezultatus. Kurse labai daug dėmesio skiriama ir tarpinstitucinių sąsajų analizei.

Šios mokomosios priemonės tikslas yra padėti studentams giliau suvokti paskaitose dėstomą medžiagą. Priemonė yra labiau orientuota į teorinę perspektyvą. Teorija bus grindžiama konkrečių atvejų analize paskaitose ir ypač seminaruose. Todėl priemonė padės kokybiškiau pasirengti ir praktiniams *Politinių institucijų* užsiėmimams.

Autorė nesiekė aprėpti viso politinės sistemos institucijų spektro. Dėmesys sutelkiamas tik į pagrindines politines institucijas.

Priemonę sudaro 15 temų išplėstiniai planai – pristatymai. Kiekviena tema pradedama keliamais tikslais, turinčiais padėti studentui susikoncentruoti į toje temoje analizuojamos institucijos esmę. Pristačius temas, pateikiami klausimai – užduotys savarankiškam darbui ir pagrindinė, gilesnėms institucijų veiklos studijoms skirta literatūra.

Autorė viliasi, kad ši metodinė priemonė paskatins studentus plačiau domėtis politinėmis institucijomis.

## 1 TEMA

### POLITINĖS INSTITUCIJOS IR INSTITUCIONALIZACIJA

Institucijos gali būti kuriamos taip, kaip buvo sukurta Jungtinių Valstijų Konstitucija; bet jos gali susiklostyti ir savaime, kaip tai liudija bendrosios teisės (*common law*) pavyzdys.

Douglass C. North (2003, 14)

Kad idėjos ir interesai galėtų daryti kokį nors realų poveikį, jie turi būti „institucionalizuoti“.

Wayne Parsons (2001, 212)

#### **Paskaitos tikslai:**

1. Apibūdinti *institucijos* sampratą.
2. Parodyti *politinių institucijų* įvairovę ir išskirti pagrindinius tipus.
3. Aptarti *institucionalizacijos* proceso bruožus ir išskirti lygius.
4. Apibrėžti institucijų ir institucionalizacijos santykius.
5. Pateikti politinių institucijų funkcijas.
6. Apibūdinti politinių institucijų vietą ir vaidmenį politikos moksluose.

#### **Temos pristatymas**

**Institucijų** (lot. *institutio* – nustatymas, sutvarkymas, *institutum* – steiginy) **ir politinių institucijų samprata**. Institucijomis sociologijoje įvardijami vertybių ir normų dėsningumai, tam tikri socialinio gyvenimo organizavimo būdai, metodai, struktūriškai apibrėžti dariniai, patvarūs žmonių susivienijimai.

*Politinių institucijų* sąvoka yra susijusi su termino *politika* vartojimu. Šiuo terminu įvardydami visą veiklą, kuri reguliuoja ir valdo visuomenės viešąjį gyvenimą, aptinkame nevienareikšmių politikos apibrėžimų. Politika – tai valdymo menas, įvairių interesų derinimas, sąveika tarp įvairių grupių (organizacijų), viešųjų reikalų tvarkymo procesas, žmonių veikla, kurios metu jie

sukuria, įtvirtina ir keičia visuomeninio (viešojo) gyvenimo taisykles ir t. t.

Atitinkamai politinės institucijos – tai:

- politinio žaidimo taisyklės,
- politinės organizacijos, veikiančios politikos lauke,
- struktūros, kuriose vyksta reali politika ir t. t.

Bendriausia prasme politinės institucijos – tai visuma organizacijų, formalių ir neformalių taisyklių, principų, vertybių, kuriomis vadovaujantis ir joms vadovaujant vykdoma politika. Politinių institucijų pavyzdžiai: Didžioji laisvių chartija, Konstitucija, Seimo komitetas, vyriausybė, kariuomenė, biurokratija ir kt.

**Politinių institucijų tipologija.** Dažnai institucijos skirstomos į dvi grupes: institucijas *siaurąja* ir *plačiąja* prasmėmis (North, 2003; Parsons, 2001; Lane, Ersson, 2000). Siaurąja prasme pabrėžiamos arba institucijos-organizacijos, arba institucijos-taisyklės. Analizuojant plačiąja prasme tai reikštų institucijas-organizacijas susieti su institucinės aplinkos veiksniais. Tuomet svarbus dėmesys kreipiamas į visumą tokių veiksmių kaip normos, principai, taisyklės, paveldas, tradicijos, patirtys ir kt.

Politinės institucijas galima klasifikuoti pagal įvairius kriterijus. Štai keletas tokių klasifikacijų:

- pagal apribojimų formalizavimo lygį:
  - neformalios (paprotinė teisė, konvencijos, precedentai);
  - formalios (Konstitucija, Seimo statutas).
- Pagal kilmę / susiformavimo pobūdį:
  - natūraliai susiformavusios (religija, žmogaus teisės);
  - sukurtosios (vyriausybė, kariuomenė).
- Pagal raidą:
  - evoliucinės (Vakarų teisės tradicijos sistema, biurokratija);
  - revoliucinės (Konstitucinis teismas, demokratiniai rinkimai).
- Pagal visuomenės funkcionavimo sritis:
  - kultūrinės (bažnyčia, kultūros rėmimo fondas);

- socialinės (socialinės apsaugos ministerija, pagalbos ir paramos fondas);
- ekonominės (profsąjunga, darbdavių konfederacija);
- politinės (prezidentas, vietos savivaldos įstatymas).
- Pagal institucionalizacijos lygį:
  - žemo institucionalizacijos lygio (partijos, dalyvaujančios rinkimuose, tačiau negaunančios vietų parlamente);
  - aukšto institucionalizacijos lygio (nuosavybės institutas).
- Pagal kompleksinį kintamąjį (susiformavimo ir veiklos laikmetį, funkcionavimo trukmę, raidos ir kaitos dinamiką ir kt.):
  - tradicinės institucijos (Dekalogas, mokesčiai);
  - moderniosios institucijos (partija, žiniasklaida).

**Institucionalizacija. Institucijų ir institucionalizacijos santykis.** Normos, taisyklės, organizacijos realiai tampa politinėmis institucijomis tik tada, kai institucionalizuojasi. *Institucionalizacijos* terminu politikos moksluose apibrėžiamas institucijos visuomeninis įsitvirtinimas. Tai institucijos:

- susidarymas ir įsitvirtinimas visuomenėje ir politikoje;
- tam tikrų savybių įgijimas ir jų įteisinimas praktikoje;
- tapatumo, identiteto su(si)formavimas;
- stabilumas, tęstinumas ir kt.

Apskritai institucionalizacija – nuolat vykstantis, tęstinis procesas. Tarkime, partijos institucionalizacija – tai procesas, trunkantis nuo partijos kaip politinės institucijos formalaus įteisinimo iki jos aiškios tapatybės suformavimo, tam tikro skaičiaus ištikimų rinkėjų subūrimo, gebėjimo laimėti nacionaliniuose rinkimuose pakankamą vietų skaičių parlamente ir atlikti įtakingą vaidmenį valdančioje daugumoje ar būti aktyvia opozicija. Partija, įgijusi aukštą vietą politikoje ir norėdama ją išlaikyti, yra priversta nuolat tobulinti savo veiklos programą, keisti ir modernizuoti veiklos kryptis.

Institucionalizacija kaip procesas skiriasi savo lygiais. Lygis žymi tam tikrą *institucinės brandos* laipsnį. Jam išreikšti vartojamos šios sąvokos: žemas, vidutinis ir aukštas institucionalizacijos lygis,

arba kodekso, organizacijos ir kt. institucijos institucionalizacija analizuojama siaurąja ir plačiąja prasmėmis.

Institucija, siekdama tapti įtakinga politine jėga, privalo siekti aukšto institucionalizacijos lygio arba būti institucionalizuota plačiąja prasme. Teigiama, jog partija, tris kartus iš eilės laimėjusi nacionaliniuose rinkimuose pakankamą balsų skaičių ir užsitikrinsi svarbią vietą parlamente, gali save laikyti institucionalizuota plačiąja prasme (Novagrockienė, 1997). Institucijų institucionalizacijos lygio vertinimo kriterijai gali būti įvairūs. Tai institucijos tam tikrų struktūrinių-funkcinių savybių įgijimas, tapatybė, autonomija, institucijos įtakingumas, jos pripažinimas ir pasitikėjimas ja, statusas politinėje sistemoje ir galios sprendimų priėmimo procese. Dažnai aukštas institucionalizacijos lygis siejamas su institucijos stabilumu ir efektyvia veikla. Tačiau yra ir priešingų vertinimų. Netgi aukšto institucionalizacijos lygio institucija tam tikromis institucijai nepalankiomis sąlygomis ir aplinkybėmis gali pamažu prarasti savo svarbias savybes bei įtaką ir deinstitucionalizuotis (monarcho institutas, bažnyčia). Tokia institucija dažnai praranda ir savo legitimumą. Čia legitimumo sąvoka vartojama politine prasme, t. y. žymi socialinį-psichologinį visuomenės ir valdžios santykį.

**Funkcijos.** Akivaizdu, jog visuomeninis gyvenimas neišsivaizduojamas be politinių institucijų. Jos padeda organizuoti ir keisti viešąjį gyvenimą, sklandžiau, greičiau ir su mažesnėmis sąnaudomis jos nariams pasiekti tikslą. Politikoje institucijos padeda pažinti politinį procesą, organizuoja politinį gyvenimą, reguliuoja individų ar socialinių grupių elgesį, koreguoja ir keičia politiką. Moksle jos yra analizės objektas.

### **Savikontrolės klausimai ir užduotys**

1. Apibūdinkite pasirinktų formaliųjų ir neformaliųjų institucijų galimus teigiamus ir neigiamus tarpusavio santykius.
2. Palyginkite pasirinktos partijos, parlamento, žmogaus teisių ir kt. institucijų institucionalizacijos lygius įvairiais tam tikros valstybės raidos laikotarpiais (pavyzdžiui, Lietuvoje 1993 ir 2010 m.) ar keliose valstybėse (Lietuvoje ir Jungtinėje Karalystėje).



3. Pateikite konkrečių institucijų-taisyklių ir institucijų-organizacijų įtakos politikoje pavyzdžių.
4. Interpretuokite citatą:  
 „Institucijos disponuoja ne tik autoritetu ir galia, bet ir kolektyvine išmintimi bei etika. Jos teikia fizinį, pažintinį ir moralinį pagrindą kolektyviniam veiksmui; jos nusako tai, kas darytina, kas prisimintina, apibrėžia teises, pareigas bei teisingumo supratimą; taip pat simbolius, kuriais galime apibrėžti savo tapatybę.“  
 (Parsons, 2001, 211).
5. Apibūdinkite perėjimo nuo vertybių prie organizacijų procesą:  
 vertybės → visuomeninės praktikos → taisyklės → gyvenimo organizavimo būdai (metodai) → žmonių susivienijimai (organizacijos).

### **Rekomenduojama literatūra**

1. North D. (2003). *Institucijos, jų kaita ir ekonomikos veiksmė*. Vilnius: Eugrimas, p. 13–28, 53–61, 65–72.
2. Lukošaitis A. (2005). *Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, p. 11–36.
3. Colomer J. (2003). *Political Institutions. Democracy and Social Choice*. Oxford: Oxford University Press, p. 207–216.
4. Giddens A. (2005). *Sociologija*. Vilnius.
5. Lane J., Ersson S. (2000). *The New Institutional Politics. Performance and Outcomes*. London, New York: Routledge, p. 1–73.
6. Parsons W. (2001). *Viešoji politika*. Vilnius: Eugrimas, p. 210–216.
7. Novagrockienė J. (1997). Politinių partijų ir partinių sistemų analizės metodologiniai pagrindai. *Lietuvos politinės partijos ir partinė sistema. Studijų šaltiniai'6*: straipsnių ir dokumentų rinkinys. Kaunas: Naujasis lankas, p. 17–49.
8. Ramonaitė A. (sud.). 2009. Partinės demokratijos pabaiga? Politinis atstovavimas ir ideologijos. Vilnius: Versus aureus, p. 226–247.

## 2 TEMA

### **POLITINĖS INSTITUCIJOS POLITINĖSE SISTEMOSE IR MODERNIUOSE REŽIMUOSE: INSTITUCINĖS APLINKOS ANALIZĖ**

<...> institucijų poveikį politikos išėjai geriausia aiškinti atsižvelgiant į faktą, kad institucinė sandara gali turėti ir privalumų, ir trūkumų ir kad politikos sėkmę paprastai lemia tai, kad atskirose šalyse konkrečiais istoriniais periodais susiklostė socialinių, politinių ar kitokių aplinkybių derinys, nulėmęs jų institucijų pranašumus arba trūkumus.

Wayne Parsons (2001, 216)

#### **Paskaitos tikslai:**

1. Parodyti įvairių politinių institucijų vietą politinės sistemos struktūroje ir apibūdinti institucijų kaip atskirų politinės sistemos komponentų struktūrinius tarpusavio ryšius.
2. Atskleisti konkrečių politinių institucijų struktūrų ir politinės sistemos struktūros tarpusavio ryšius.
3. Išanalizuoti politinės sistemos funkcinę sampratą ir apibūdinti sistemos komponentų, atskirų politinių institucijų atliekamus vaidmenis.
4. Nusakyti politinių institucijų kaip politinės sistemos komponentų tarpusavio sąveikas ir parodyti jų įtaką politinės sistemos raidai.
5. Aptarti politinių institucijų struktūrinę ir funkcinę kaitą įvairiuose demokratizacijos etapuose.
6. Išanalizuoti kokybinius pagrindinių politinių institucijų skirtumus procedūrinėse ir konsoliduotose demokratijose.

#### **Temos pristatymas**

**Politinių institucijų sisteminė samprata.** Politinės institucijos veikia tam tikroje aplinkoje ir dažnai yra tik visumos dalis. Pavyzdžiui, partija gali būti suvokiama kaip atskira „mikrosistema“, tačiau jos esmę įkūnija jos kaip dalies

priklausymas visumai, t. y. partinei, valdymo ir kt. sistemoms. Analizuojant institucijas plačiąja prasme, labai svarbus institucijos kaip savarankiškos sistemos santykis su kitomis sistemomis (pavyzdžiui, partijos santykis su rinkimų, partine, valdymo ir kt. sistemomis). Todėl norint išsamiai tyrinėti vienos ar kitos institucijos (partijos, partinės arba rinkimų sistemos) struktūrines ir funkcines savybes, jų raidą ir įtaką politikoje, ypač prognozuoti veiklos efektyvumo perspektyvas, būtina įvertinti atitinkamos institucijos vietą ir reikšmę visoje politinėje sistemoje. *Politinė sistema* – tai atskira, savarankiška ir vientisa, suderinta politinių organizacijų, politinių vaidmenų, santykių, politinių procesų visuma, kurią sąlygoja politinių, socialinių, teisinių, ideologinių vertybių ir normų sistema. Politinė sistema yra kiekvienos politinės institucijos veiklos aplinka.

**Politinės institucijos struktūrinėje ir funkcinėje politinės sistemos struktūrose.** Politinės institucijos užima tam tikrą vietą politinės sistemos struktūroje ir atlieka tam tikras sistemines funkcijas. Institucijos vieta politinėje sistemoje turi įtakos jos atliekamoms funkcijoms. Todėl institucijų (rinkimų sistemos, partijos, parlamento ir kt.) veiklos analizei svarbi politinės sistemos kaip institucinės aplinkos struktūra. Pasitelkdami D. Eastono struktūrinį politinės sistemos *įeigos–išeigos* modelį, galime analizuoti sistemą sudarančių politinių institucijų (konstitucijos, vyriausybės, biurokratijos ir kt.) vietą, vaidmenis, sąryšius sudėtingame politinio proceso lauke. Sekdami D. Eastono, G. Almondo, G. Powello politinės sistemos teorijomis (Parsons, 2001; Krupavičius, Lukošaitis, 2004; Prazauskas, Unikaitė, 2007) galime teigti, jog partijos, interesų grupės kaip struktūros užima labai svarbią vietą visose trijose politinės sistemos aplinkose. Įeigoje jos iškelia problemas, reikalavimus, telkia visuomenės paramą, išeigoje – dalyvauja, daro įtaką priimtų sprendimų įgyvendinimui. Ypač aktyvus jų vaidmuo yra virsmo (konversijos) etape, kai reikalavimai paverčiami sprendimais. Kadangi visose trijose aplinkose dalyvauja tiek institucijos-taisyklės (politinės normos, vertybės, pasireiškiančios kaip lūkesčiai, veiklos stilius, reikalavimai), tiek institucijos-organizacijos, jų sąveikos turi įtakos ir politinio proceso vyksmui, ir pačios politinės sistemos (ne)stabilumui. Taigi, ypač vertėtų pabrėžti vidinius politinės

sistemos institucijų ryšius ir tokių ryšių politinių padarinių grįžtamąjį poveikį institucinei aplinkai arba politinei sistemai (institucijos ↔ politinė sistema).

Funkcinė politinės sistemos teorija (G. Almondas, G. Powellas) leidžia sistemiškai įvertinti tam tikros institucijos indėlį įvairiuose politinės sistemos funkciniuose lygmenyse, pavyzdžiui, partijos veiklos (ne)efektyvumą *politinėje komunikacijoje* (politinės informacijos horizontaliojoje ir vertikaliojoje sklaidoje), *socializacijoje* (piliečių politinių vertybių, požiūrių, įgūdžių formavimo lygmenyje), *interesų (problemų) išreiškimo* (artikuliuavimo) lygmenyje, *interesų sukaupimo* (agregacijos) ar *politikos vykdymo* ir *politikos įgyvendinimo lygmenyse*. Stiprėjant (institucionalizuojantis) partijos formuojasi partinės sistemos struktūra, partijų tarpusavio veiklos taisyklės, todėl nacionalinių rinkimų į parlamentą rezultatai tampa vis tiksliau prognozuojami. Parlamentas, jame dirbant stabilioms partijoms, būna darbingas, partijos gali vykdyti savo pažadus rinkėjams, atitinkamai formuojasi pastovūs rinkėjų ir partijų ryšiai. Tikėtina, jog piliečiai remia politines partijas, o parama didina sistemos legitimumą ir daugiausia nulemia (tai sąlygoja ir išteklių, kuriuos valdo sistema) sistemos sugebėjimą reaguoti į piliečių reikalavimus. Tokie santykiai dar labiau stiprina partijas, todėl susiformuoja stabili partinė sistema, kuri yra svarbus visos politinės sistemos stabilumo ir efektyvumo veiksnys.

**Institucijos demokratizacijos procese: struktūrinė ir funkcinė kaita.** Labai reikšmingas institucinės aplinkos veiksnys yra politinis režimas. Jis yra pastoviausia politinės sistemos dalis. Politinių institucijų struktūrinės ir funkcinės charakteristikos bei institucijų tarpusavio ryšiai Vakarų politinėse sistemose labai priklauso nuo demokratijos tipo (brandos lygio). Kita vertus, liberaliąsias demokratijas kuriančiose Vidurio ir Rytų Europos valstybėse demokratijos brandą lemia politinių institucijų raida ir jų institucionalizacijos lygis. Demokratijos kokybę apibūdina stabilios partinės sistemos sukūrimas, efektyvus valdymas, pilietinės visuomenės branda ir daugelis kitų kriterijų. Demokratizacijos proceso metu kuriamos ir institucionalizuojamos demokratinės institucijos: interesų grupės, partijos, demokratiniai rinkimai, parlamentai ir kt. Pagrindinių demokratinį valdymo

principų, procedūrų, organizacijų veikimas politinėje sistemoje leidžia teigti, kad yra sukurta *procedūrinė demokratija*. Vykstant demokratizacijos procesui toliau tobulinamos procedūrinės demokratijos institucijos. Stiprėja partijų ryšiai su tam tikrais gyventojų sluoksniais: t. y. partijos suburia daugiau ar mažiau pastovių rinkėjų ratą, rinkimų sistema tobulėja, prisiderindama prie konkrečių sąlygų ir politinių jėgų siekių, o rinkimų rezultatai atspindi visuomenės daugumos prioritetus. Tikėtina, jog tuomet piliečiai remia politines institucijas, o partijos, dirbdamos parlamente, daugiau ar mažiau pateisina rinkėjų lūkesčius. Taip stiprėja visuomenės ir kitų politinių institucijų ryšiai, atitinkamai visuomenė vis labiau pasitiki politikais, o tai jau yra ženklus demokratijos brandos kriterijus. Kinta demokratijos turinys, o demokratizacija pereina į naują demokratijos brandos pakopą – *konsoliduotą demokratiją*. Konsoliduotą demokratiją apibūdina politinių institucijų (elitų) gebėjimas susitarti, jų konsensusas, demokratinė institucijų ir procedūrų aukštas institucionalizacijos lygis, atitinkama pilietinės visuomenės branda bei visuomenės ir elito ryšiai. Šie bruožai yra labai svarbūs demokratijos kokybės rodikliai. Matome, jog institucijų (taisyklių ir organizacijų) institucionalizacijos lygis lemia demokratizacijos brandą ir „įgalina“ demokratiją tapti konsoliduota, t. y. užtikrina jos pastovumą, stabilumą.

### **Savikontrolės klausimai ir užduotys**

1. Paaiškinkite pasirinktų politinių institucijų, pavyzdžiui, konstitucijos ir parlamento, vietą ir funkcijas politinės sistemos struktūrinėje ir funkcinėje schemeje.
2. Apibūdinkite ryšius (sąveikas), plėtojamus (vykstančius) demokratizacijos proceso metu tarp šių procesų:
  - konstitucinių–institucinių permainų,
  - ekonominių pokyčių,
  - piliečių visuomenės kūrimo.
3. Apibūdinkite konstitucijų, interesų grupių, partijų, vyriausybių struktūrinę ir funkcinę raidą pereinant iš procedūrinės į konsoliduotą demokratiją.
4. Kodėl vienos valstybės ir visuomenės pereina į konsoliduotą demokratiją, o kitos lieka už jos ribų?

5. Pakomentuokite šiuos R. Dahrendorfo teiginius:
  - „...juo radikalesnės buvo politinės reformos, juo labiau šlijo ekonominiai reikalai. Ant žmonių galvų krito vis naujos ir naujos konstitucinės permainos, bet rinkėjai vis atkakliau reikalavo duonos, o ne Respublikos“ (Dahrendorf, 1990, 65).
  - „Kas gi čia dabar yra? Jie turi žodžio laisvę ir laisvus rinkimus, bet verkšlena dėl tuščių lentynų parduotuvėse“ (Dahrendorf, 1990, 64).

### **Rekomenduojama literatūra**

1. Krupavičius A., Lukošaitis A. (2004). Įvadas: politinės sistemos koncepcija. Krupavičius A., Lukošaitis A. (sud.). *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*. Kaunas: Poligrafija ir informatika, p. 9–52.
2. Prazauskas A., Unikaitė I. (2007). *Politologijos pagrindai*. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto leidykla, p. 98–110.
3. Laurėnas V., Šerpėtis K. (2010). Sąvokų *politinė sistema* ir *politinis režimas* analitinis potencialas. *Politologija*, 2, p. 97–124.
4. Dahrendorf R. (1990). *Apmąstymai apie revoliuciją Europoje*. Vilnius: Periodika, p. 61–89.
5. Parsons W. (2001). *Viešoji politika*. Vilnius: Eugrimas, p. 33–41.
6. Norkus Z. (2008). *Kokia demokratija, koks kapitalizmas? Pokomunistinė transformacija Lietuvoje lyginamosios istorinės sociologijos požiūriu*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, p. 325–344, 368–378, 395–403, 472–481 ir kt.
7. Dahl R. (1994). *Demokratija ir jos kritikai*. Vilnius: Amžius.
8. Held D. (2002). *Demokratijos modeliai*. Vilnius: Eugrimas.
9. Novagrockienė J. (2001). *Politikos mokslo pagrindai*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, p. 114–117.

### 3 TEMA

## KONSTITUCINIAI POLITINIŲ INSTITUCIJŲ PAGRINDAI

Kad ir kaip būtų garbinama formaliai išleista konstitucija, ji yra tik tam tikros valstybės konstitucijos dalis.

Jan Erik Lane (2003, 30)

#### **Paskaitos tikslai:**

1. Išaiškinti sąvokų *konstitucija* ir *konstitucinė doktrina* sąsajas ir skirtumus.
2. Apibūdinti konstitucinės doktrinos kūrimo procesą ir *gyvąją* konstituciją.
3. Išanalizuoti konstitucijos interpretavimo principus ir ribas.
4. Išryškinti *aktyvistinės* konstitucinės priežiūros praktikos priešastis, privalumus ir trūkumus.
5. Aptarti *formaliosios* ir *realiosios* konstitucijų sampratas, įvardijant jų panašumus ir skirtumus.
6. Išanalizuoti *silpnojo konstitucionalizmo* problemą.

#### **Temos pristatymas**

**Konstitucija, konstitucinė doktrina ir gyvoji konstitucija. Konstitucinės doktrinos kūrimo mechanizmas.** Konstitucija, pati būdama labai svarbi politinė institucija, nustato kitų politinių institucijų (žmogaus teisių ir laisvių, valdžių padalijimo, interesų grupių, vyriausybės ir kt.) veiklos pagrindus. Konstitucija yra aukščiausia teisė, visų teisės aktų teisiškumo kriterijus. Teisės aktai, kurie neatitinka konstitucijos, turėtų būti šalinami iš teisinės sistemos. Dauguma konstitucinių sistemų turi konstitucingumo patikros arba priežiūros institucijas. Konstitucinės priežiūros institucijos (KPI), atlikdamos teisės aktų konstitucingumo tyrimą, aiškina konstitucinių normų ir principų turinį, konstitucijoje įtvirtintas vertybes, bendro pobūdžio formuluotes paverčia apibrėžtomis taisyklėmis ir savo nutarimais kuria *konstitucinę doktriną*. Konstitucija per konstitucinę doktriną prisitaiko prie nuolat

kintančių politinės sistemos sąlygų. Todėl teigiama, kad konstitucinė doktrina yra konstitucijos stabilumo ir konstitucinės sistemos gyvybingumo garantas. Konstitucinė doktrina suvokiama kaip sudedamoji konstitucijos dalis. Konstitucinė doktrina nuolat papildo konstituciją ir kuria *gyvoją* konstituciją. *Gyvoji* konstitucija – tai konstitucija, atitinkanti kintančias socialines ir politines realijas.

**Konstitucinės priežiūros institucijų rezervuota ir aktyvistinė veikla interpretuojant konstituciją.** KPI aktyvumas priklauso nuo daugelio priežasčių: politinės sistemos bruožų, pagrindinių valdžios institucijų santykių, laikmečio ypatybių, KPI veiklos specifikos, valstybės tradicijų ir kt. KPI veiklos tyrėjai (Lane, 2003; Favoreu, 2001; Kūris, 2001, 2003) kelia šių institucijų vykdomos konstitucijos interpretacijos ribų problemą. Lietuvos Konstitucinio Teismo kritikai teigia, kad kartais Konstitucinis Teismas savo nutarimais peržengia jam nustatytas ribas ir, interpretuodamas konstitucines normas bei principus, sukuria naujas teisės normas. Jiems oponuojantys nurodo, jog KPI veiklą galima skirti į du tipus – rezervuotą ir aktyvistinę, o pastarasis yra objektyviai sąlygotas aplinkybių. Kylančias abejones, ar interpretuojant konstituciją neiškreipiama jos tikroji esmė, analizuoja ne vienas LR teisininkas (E. Šileikis, V. Sinkevičius ir kt.).

**Formalioji ir realioji konstitucijos: tipų samprata ir jų santykiai bei vertinimas.** Kita konstitucijos analitikų narpliojama problema – santykis tarp formaliosios ir realiosios konstitucijų. *Formalioji* konstitucija – tai konstitucinis aktas, kitaip – konstitucijos tekstas. Formaliąją konstituciją sinonimiškai galime pavadinti ir oficialiąja, ir juridine. Įgyvendinant konstituciją praktikoje, dėl įvairių priežasčių atsitinka taip, kad politinė praktika ne visuomet nuosekliai įgyvendina pagrindinį įstatymą. Dažnai politinė sistema daugiau ar mažiau koreguoja formaliąją ir taip kuria realiąją, arba faktinę, konstituciją. *Realioji (faktinė)* konstitucija – tai reali valstybės politinė sistema, realiai funkcionuojantis režimas. Faktinė konstitucija kartais gali dominuoti formaliosios atžvilgiu. Puikus to pavyzdys būtų Prancūzijos formaliosios 1958 m. Konstitucijos ir realaus



V Respublikos politinio režimo, kurio pagrindus padėjo prezidentas Charlesas de Gaulle'is, palyginimas. Gali kilti klausimas – ar tuomet formaliosios konstitucijos dar lieka svarbios? Konstitucinės teisės analitikai (Lane, 2003; Sartori, 2001; Kūris, 2003) atsako teigiamai ir priduria, jog formaliosios konstitucijos bet kuriuo atveju atlieka labai svarbią funkciją – užtikrina politinės sistemos, politinės bendruomenės stabilumą (užtikrina žmogaus teisių, valdžios atskaitingumo tautai, valdžių padalijimo, teisinės valstybės ir kt. pamatinių demokratijos institutų neliečiamybę). Vertėtų atkreipti dėmesį į J. Lane'o poziciją. Jis pasisako ne tik už tai, jog realioji konstitucija daugiau ar mažiau atitoltų nuo formaliai išleistos konstitucijos, bet netgi teigia, kad ne realioji konstitucija turi atitikti formaliąją, bet formalioji – realiąją. Tokio J. Lane'o *silpnojo* konstitucionalizmo, pasak Lietuvos konstitucinės teisės specialistų, galbūt pakanka Norvegijoje, Švedijoje, Šveicarijoje, tačiau jis nėra rekomenduojamas jaunoms demokratijoms. „Saugiau, kai džinas lieka butelyje“, – rašo E. Kūris (2003, 18).

### **Savikontrolės klausimai ir užduotys**

1. Paaiškinkite, kuo skiriasi sampratos konstitucija ir konstitucinė doktrina.
2. Kodėl konstitucinė doktrina yra vadinama *gyvąja* konstitucija?
3. Pakomentuokite teisininko E. Šileikio teiginį, kad „9 teisėjai (LR Konstitucinio teismo teisėjai – D. S.) per daug reikliai ir intensyviai koreguoja 141 bendruomenės atstovų (LR Seimo – D. S.) demokratiškai įteisintą diskreciją savarankiškai parinkti normų variantus“ (2006, 51). Savo teiginius pagrįskite.
4. Palyginkite formaliąją ir realiąją konstitucijų sampratas. Paanalizuokite Prancūzijos 1958 m. Konstitucijoje įteisintą ir realiai funkcionuojančią valstybės sąrangą.
5. Pakomentuokite šį R. Dahrendorfo teiginį: „<...> galbūt būtų geriau, jei pirmoji konstitucija suklystų savo trumpumu, nei būtų pernelyg detalizuota“ (1990, 84).

6. Kaitos ir savarankiškumo aspektais palyginkite:
- konstituciją,
  - įstatymus ir
  - vyriausybės nutarimus.

### Rekomenduojama literatūra

1. Kūris E. (2003). Konstitucionalizmas, holizmas ir antilegalizmas. Lane J. (1996). *Konstitucija ir politikos teorija*. Kaunas: Naujasis lankas, p. 7–18.
2. Kūris E. (2001). Konstitucija pagal Sartori. Sartori G. *Lyginamoji konstitucinė inžinerija*. Kaunas: Poligrafija ir informatika, p. 8–18.
3. Sinkevičius V. (2004). *Konstitucijos interpretavimo principai ir ribos*. [www.lrkt.lt](http://www.lrkt.lt). (žiūrėti 2011 09 10).
4. Lane J. E. (2003). *Konstitucija ir politikos teorija*. Kaunas: Naujasis lankas.
5. Rauričkytė A. (2006). Atsakingo valdymo principas ir jo įgyvendinimas. *Politologija*, 1, p. 120–150.
6. Šileikis E. (2006). Aktyvistinė konstitucinė justicija kaip subtili diskrecija inspiruoti teisinius modelius. *Jurisprudencija*, 12, p. 51–60.
7. Favoreu L. (2001). *Konstituciniai teismai*. Vilnius: Garnelis.
8. Dahrendorf R. (1990). *Apmąstymai apie revoliuciją Europoje*. Vilnius: Periodika.
9. Mesonis G. (2010). *Konstitucijos interpretavimo metodologiniai pagrindai*: monografija. Vilnius: Registrų centras.
10. Konstitucijų paieškai:  
<http://www.constitution.org/cons/natlcons.htm>;  
<http://confinder.richmond.edu/>

## 4 TEMA

### POLITINIS DALYVAVIMAS

Piliečių visuomenė – tai dugnas, ant kurio nuleidžiamas inkaras, kad laivo nenuneštų vėjas. Teisininko valanda ir politiko valanda nueis perniek, jei neišmuš ir piliečio valanda.

Ralfas Dahrendorf (1990, 77)

Vartotojiška visuomenė yra tiek susitelkusi į save, kad net neturi nepasitikėjimo valstybe charakteristikos.

Vaidutis Laurėnas (2006, 147)

#### Paskaitos tikslai:

1. Išaiškinti *politinio dalyvavimo* sampratą plačiaja ir siaurąja prasmėmis.
2. Išanalizuoti politinio dalyvavimo kaip politinės institucijos bruožus ir institucionalizacijos procesą.
3. Išryškinti politinio dalyvavimo struktūrinę ir funkcinę sandarą.
4. Išanalizuoti informacinių technologijų (IT) įtakos politinio dalyvavimo institucijos raidai ir kaitai (kiekybiniai ir kokybiniai aspektai).
5. Apibūdinti dėl IT naudojimo vykstančios politinio dalyvavimo kaitos įtaką pilietinės visuomenės ir demokratijos brandai.

#### Temos pristatymas

**Politinio dalyvavimo apibūdinimas.** Politinis dalyvavimas yra viena svarbiausių modernios valstybės institucijų, būtina demokratinės valstybės funkcionavimo ir stabilumo sąlyga. Politinis dalyvavimas yra politinės sistemos sudedamoji dalis, pasireiškianti visose sistemos aplinkose. *Plačiąja prasme politinis dalyvavimas* – tai visa visuomenės veikla, kuria laisvai ir tikslingai užsiima piliečiai, siekdami paveikti sprendimus įvairiuose politinės sistemos lygmenyse. *Siaurąja prasme dalyvavimas* yra suprantamas kaip visuomenės dalyvavimas rinkimuose, referendumuose ir kitose pagrindinėse demokratijos procedūrose. Politiniam

dalyvavimui būdingi šie pagrindiniai bruožai: aktyvi ir savanoriška dalyvaujančiojo veikla; dalyvavimas, kreipiamas į objektą – visą viešąją politiką ir jos rezultatus; politinio dalyvavimo subjektui dalyvavimas nėra profesinė veikla taip, kaip ji yra politikui ar valstybės tarnautojui ir kt. Bandymai įvardyti naujas dalyvavimo formas (*politinis vartojimas*, *latentinis dalyvavimas* ir kt.) verčia diskutuoti apie patį politinio dalyvavimo sampratos keitimą (Riekašius, 2011, 23–24).

**Politinio dalyvavimo struktūra ir funkcijos.** Politinio dalyvavimo sampratoje išskiriami du analizės lygmenys – struktūrinis ir funkcinis. Pirmuoju atveju domimasi politinio dalyvavimo kaip proceso sklaidos struktūriniais aspektais. Galima pateikti trinarę politinio dalyvavimo struktūrinę sandarą: mobilizacija, dalyvavimas ir padariniai. *Mobilizacija* – tai tikslingas parengiamasis dalyvavimo elementas. Analizuojant jį, vertėtų apibūdinti teisinę bazę, mobilizacijos kanalus, įvertinti institucinę aplinką. Dalyvavimo struktūroje svarbiausi dedamieji yra dalyvavimo forma ir lygis. Padariniai – tai subjekto ir objekto santykių, jų įtakos politinei sistemai ir poveikio demokratijai įvertinimas. Jeigu šioje struktūroje dalyvaujantis subjektas savo tikslų (interesų) nepasiekė, jis bus (ne)skatinamas mobilizuotis naujam dalyvavimo etapui. Pasiiekti rezultatai patys savaime irgi gali mobilizuoti naujam veiksmui. Taigi politinis dalyvavimas yra nenutrūkstamas procesas. Šio proceso turinį atskleidžia funkcinė analizė. Dalyvaujantys visuomenės nariai, siekdami tam tikrų interesų, organizuojasi ir savo veiklą kreipia į viešąją politiką. Politinis dalyvavimas – tai spaudimo ir (ar) paramos valdžiai sistema. Dalyvavimo turinys labai priklauso nuo pasirinkto politinio dalyvavimo tipo ir formos. Pavyzdžiui, piliečiai, dalyvaudami rinkimuose, siekia paremti valdžioje esančią partiją, jos lyderius arba, atvirkščiai, pakeisti politiką ir išrinkti opozicijoje esančias politines jėgas. Siekdami, kad jų remiama partija laimėtų kuo daugiau vietų parlamente, piliečiai gali dalyvauti partijos ar kandidato rinkimų štabo veikloje, mobilizuoti šeimos, bendruomenės narius vienos ar kitos partijos paramai rinkimuose. Gyventojai, siekdami, kad politikai spręstų jiems rūpimas problemas, gali tam panaudoti susitikimų su politikais galimybes, įsijungti į įvairias interesų grupes, viešinti savo interesus

žiniasklaidoje. Miesto mikrorajono, miestelio vietos bendruomenė, nepatenkinta jų poilsio vietoje planuojamomis statybomis, gali suburti aktyvą, sudaryti savo veiklos programą. Tai gali būti argumentuotas savo siekių išdėstymas kreipimesi į vietos savivaldos, regioninės ar centrinės valdžios institucijas, derybų su žaliųjų organizacijomis, susitikimų su pareigūnais numatymas ir kiti veiksmai. Taigi, pirmoji funkcija (tikslas) – savo interesą perkelti į konkrečią veiklos programą. Dalyvavimo formos ar tipo pasirinkimą sąlygoja dalyvaujančiųjų interesai (vietinės ar nacionalinės reikšmės, ekonominiai ar politiniai, aktualūs tam tikrai amžiaus, užimtumo, etninei grupei ar vienijantys plačius visuomenės sluoksnius ir pan.), ištekliai (materialieji, intelektualiniai, vadybiniai ir kt.), galimybės veikti įvairiose politinėse institucijose, institucinės politinio dalyvavimo galimybės. Šie ir kiti veiksniai lemia, ar dalyvaujantieji rinksis konvencinio dalyvavimo tipą, ar numatys pasinaudoti ir nekonvencinio dalyvavimo galimybėmis (organizuos mitingą, demonstraciją, bado akciją ar pan.)<sup>1</sup>. Be abejo, dalyvaujančiųjų paskatos, siekiai gali tapti politikų manipuliavimo objektu, nes pastarieji gali pasinaudoti konsultacijų, derybų su dalyvaujančiaisiais (lyderiais, organizacijų valdybomis, profsąjungų vadovais ir kt.) faktu, tokias derybas paviešinti, o darbotvarkę pristatyti kaip suderintą veiksmų programą. Tyrėjai pastebi, kad kartais aktyvūs visuomenės veiksmai, visuomeninės organizacijos politikams yra labiau jų galios didinimo šaltinis nei patarėjas ar informacijos teikėjas (Parsons, 2001). Dėl šių ir kitų priežasčių, netgi sėkmingai pasiekę, jog dalyvaujančiųjų interesas būtų įtrauktas į politikų veiklos programas (įeiga), dalyvaujantieji ar jų lyderiai turėtų kelti tolesnį tikslą – prižiūrėti, kad pasirašyti susitarimai, politikų duoti pažadai būtų įgyvendinami. Taigi, politinis dalyvavimas gali ir turi vykti visais politinės sistemos lygmenimis: politikų dienotvarkės formavimo (įeigos), politikos ir sprendimų vykdymo (išeigos) etapais.

---

<sup>1</sup> Naujausiuose tyrimuose siūloma peržiūrėti tradicinę konvencinių ir nekonvencinių veiksmų skiriamąją ribą. Peticijas, demonstracijas, net streikus, jei jie atitinka įstatymus, rekomenduojama priskirti konvenciniam tipui (Riekašius, 2011, 25–27).

**Politinis dalyvavimas ir IT: dalyvavimo kaitos privalumai ir trūkumai.** IT teikia naujų galimybių visuomenės interesų raiškai ir jų įteisinimui, sudaro sąlygas lygiateisiais pagrindais dalyvauti politikos formavimo (darbotvarkės ir prioritetų nustatymo), sprendimų priėmimo ir jų įgyvendinimo procesuose. Pasitelkiant išvystytas IT ir politiniam elitui bei piliečiams tam pasirengus, tampa įmanoma dalyvauti rinkimuose, referendumuose, apklausose ir kitose demokratijos procedūrose elektroniniu būdu. IT teikiamų galimybių panaudojimas politiniame dalyvavimo srityje keičia atstovaujamos demokratijos esmę. Moksliniuose darbuose (Held, 2002; Keskinen, 1997; Bielinis, 2001) vartojami *elektroninės, dalyvaujamosios, svarstymų* demokratijos ir kiti terminai. Naujos politinio dalyvavimo galimybės, be jau paminėtų ir kitų privalumų, drauge kelia abejonių dėl galimų neigiamų padarinių. Tyrėjai skeptiškai vertina lygias galimybes dalyvauti, ypač būti išgirstiems, abejoja dėl dalyvaujančiųjų anonimiškumo apsaugos, baiminasi dėl viešųjų diskusijų kokybės, jų racionalumo, užkardų manipuliacijai, papirkinėjimui (ypač rinkimuose, referendumuose, apklausose) patikimumo. IT, sudarydamos politiniam dalyvavimui palankesnes sąlygas, reikalauja ir atitinkamai pasirengusio (ne tiek puikaus IT vartotojo, kiek politiškai ir pilietiškai pasirengusio) dalyvaujančiojo.

Apskritai įvairių tipų (įskaitant ir protesto veiksmus) politinis dalyvavimas, teikdamas pasiūlymus, reikalavimus, koreguodamas valdžios veiksmus, įvertindamas politikų ambicijas, perimdamas dalį vietinių problemų sprendimo, ugdo dalyvaujančiųjų gebėjimus rūpintis savo pačių ir bendruomenių gerove, institucionalizuoja įsitraukimo į viešąją politiką būdus, formas, prieigas ir demokratinius politinius institutus (rinkimus, referendumus ir kt.). Politinis dalyvavimas yra pagrindinis instrumentas pilietinei visuomenei institucionalizuoti.

### **Savikontrolės klausimai ir užduotys**

1. Išnagrinėkite pateiktus politinio dalyvavimo pavyzdžius struktūros ir funkcijų aspektu:
  - dalyvavimas vietos savivaldos institucijų rinkimuose,
  - dalyvavimas apginant miesto bendruomenės interesą

išlaikyti žaliuosius poilsio plotus nuo planuojamos tiesti magistralės.

2. Susiekite politinio dalyvavimo kiekybinius rodiklius ir dalyvavimo tipus su demokratijos brandos formomis:
  - procedūrinė demokratija,
  - konsoliduota demokratija.
3. Nurodykite e. rinkimų privalumus ir galimus trūkumus.
4. Remdamiesi konkrečiais politinio dalyvavimo pavyzdžiais, paaiškinkite pasirinkto dalyvavimo institucionalizaciją siaurąja ir plačiąja prasmėmis.

### **Rekomenduojama literatūra**

1. Riekašius R. (2004). Politinis dalyvavimas. Iš Krupavičius A., Lukošaitis A. (sud.). *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*. Kaunas: Poligrafija ir informatika, p. 213–259.
2. Riekašius R. (2011). *Politinis dalyvavimas: samprata ir tipologija*. Klaipėda: Klaipėdos universitetas.
3. Žiliukaitė R., Ramonaitė A., Nevinskaitė L., Beresnevičiūtė V., Vinogradnaitė I. 2006. *Neatrasta galia: Lietuvos pilietinės visuomenės žemėlapis*. Vilnius: Versus aureus.
4. LeDuc L., Niemi R., Noris P. (eds.). 2010. *Comparing Democracies, 3. Elections and Voting in the 21st Century*. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington, DC: Sage, p. 165–183.
5. Held D. (2002). *Demokratijos modeliai*. Vilnius: Eugrimas.
6. Keskinen A. (1997). Dalyvaujamoji demokratija ir pilietinė visuomenė: visuomenės sprendimų priėmimas informacijos amžiuje. *Politologija*, 2, p. 29–43.
7. Bielinis L. (2001). Elektroninės demokratijos prieštaravimai. *Politologija*, 3, p. 1–23.
8. Parsons W. (2001). *Viešoji politika*. Vilnius, p. 334–362.
9. Laurėnas V. (2006). Pilietinės visuomenės teorinis ir empirinis modeliavimas. *Pilietinė visuomenė: politikos įpilietinimo projekcijos*. Klaipėda: Klaipėdos universitetas, p. 137–154.

## 5 TEMA

# POLITINIŲ PARTIJŲ INSTITUCIONALIZACIJA IR PARTINIŲ SISTEMŲ TIPOLOGIJA. PARTIJŲ IR PARTINIŲ SISTEMŲ ĮTAKA POLITINIŲ SISTEMŲ STABILUMUI

Partinės sistemos sąvoka dažnai žymi tai, kad atskiros partijos gali būti laikomos pagrindiniu analizės vienetu. <...> Iš tikrųjų griežtos partinės drausmės ir griežtai organizuotos partijos koalicinėse derybose gali elgtis kaip nedalomi aktoriai, taip pat jos gali taikyti bendrą strategiją rinkimų kampanijoje. <...> net ir tais atvejais, kai partija gali būti laikoma *aktoriumi*, svarbu nepamiršti, jog kiekviena partija yra *organizacija*, turinti savą vidinį gyvenimą ir politiką.

Richard S. Katz (2002, 87)

### Paskaitos tikslai:

1. Apibūdinti partijų brandą ir institucionalizaciją. Išryškinti institucionalizacijos *siaurąja ir plačiąja* prasmėmis panašumus ir skirtumus.
2. Išaiškinti sąvokų *poliarizacija* ir *fragmentacija* esmę ir jų įtaką partijų tarpusavio santykiams. Apibūdinti partijų santykių modelius.
3. Išanalizuoti pagrindinius partinių sistemų tipus ir išryškinti jų bruožus. Aptarti struktūruotos partinės sistemos ypatybes ir daugiapartinės sistemos stabilumo veiksnius.
4. Susieti partijų ir partinių sistemų brandą su politinės sistemos raida. Paaiškinti partinių sistemų tipų įtaką politinių sistemų stabilumui.

### Temos pristatymas

**Partijų branda ir institucionalizacija.** Partijų institucionalizacijos sąvoka vartojama dviem prasmėmis ir žymi 2 kokybiškai skirtingus partijų brandos etapus. Pirmasis – tai teisinio partijos statuso įtvirtinimo etapas. Jo metu partija:



- suformuoja ir patvirtina savo pavadinimą, programą, įstatus;
- įgyja tam tikrą savo rėmėjų ratą;
- formalizuoja savo statusą, t. y. partija įsiregistruoja ir tampa teisėta politinės sistemos institucija.

Partija, įvykdžiusi pirmojo etapo uždavinius, yra *institucionalizuota siaurąja prasme*. Ji jau pasiekusi tokį brandos lygį, kuris jai leidžia dalyvauti konkurenciniuose rinkimuose į renkamas politines institucijas.

Kitas etapas – partijos įsitvirtinimo politinėje sistemoje laikotarpis. Jei šis etapas vyksta sėkmingai, tuomet tikėtina, jog partija, dalyvaudama vietos savivaldos, parlamento, ir kt. rinkimuose, gaus tokią rinkėjų paramą, kuri užtikrins tam tikrą vietų skaičių renkamos institucijose. Tokia partija, sukaupusi tam tikrą darbo parlamente ir kt. institucijose patirtį, geriau ar blogiau įgyvendina rinkėjams duotus pažadus. Palankiomis aplinkybėmis ji kituose rinkimuose užsitikrina dar didesnę rinkėjų palaikymą ir parlamente daro dar didesnę įtaką. Gali būti, kad ji gauna tiek vietų, jog sugeba viena ar su kitomis partijomis formuoti vyriausybę. Jeigu toks dalyvavimas vykdomojoje valdžioje (ar valdymas) yra sėkmingas ir rinkėjai nenusivilia partija, tuomet tikėtina, kad ir kituose rinkimuose partija ne tik pateks į renkamas institucijas, bet ir padidins savo narių skaičių jose, palyginti su ankstesniais rinkimais. Be abejo, priklausomai nuo daugelio partinių, partinės sistemos ir politinės sistemos vidinių ir tarptautinių veiksnių, partijos įtaka gali ir sumažėti. Bet kuriuo atveju partija, kelis kartus dalyvavusi rinkimuose ir laimėjusi tam tikrą vietų skaičių parlamente bei dariusi įtaką jo sprendimams, kaupia patirtį, bręsta, institucionalizuojasi.

Šis aptartas antrasis etapas – tai *partijos institucionalizacija plačiąja prasme*. Jis žymi tam tikrą partijos įsitvirtinimo valdžios institucijose ir visuomenėje procesą bei aukštesnę partijos brandos lygį. Partijoms pasiekus tokį lygį, jos vadinamos *efektyviomis, relevantinėmis* (Sartori, 2001; Novagrockienė, 1997). Tokios partijos dažnai:

- pastoviai palaiko ryšius su piliečiais;
- varžosi keleriuose rinkimuose iš eilės ir gauna panašų

balsų skaičių;

- turi parlamentinio ir vyriausybinio darbo patirties;
- yra suformavusios partijų tarpusavio bendradarbiavimo taisykles, veiklos partinėje sistemoje strategijas;
- yra stiprios ir sukuria tvirtus nacionalinius darinius – stiprias partines sistemas.

**Poliarizacija ir fragmentacija.** *Poliarizacija* – tai atstumas (ideologinis ar kt.) tarp labiausiai viena nuo kitos nutolusių relevantinių partijų kairės ir dešinės skalėje (Sartori, 2001; Lukošaitis, 2005). Kuo ideologiniai atstumai tarp partijų didesni, tuo aukštesnis poliarizacijos lygis. Atitinkamai gali būti susiskirsčiusi ir visuomenė. Poliarizuotoje politinėje bendruomenėje rinkėjai ir partijos dažnai yra susvetimėję, nutolę vieni nuo kitų, – tai reiškia, kad beveik bet kuriuo klausimu jiems sunku susitarti.

*Fragmentacija* paprastai žymi partijų skaičių. Kuo skaičius didesnis, tuo didesnė sistemos fragmentacija. Fragmentuota partinė sistema dažniausia būna tada, kai partijos dar tik formuojasi, t. y. žemo institucionalizacijos lygio. Tokios partijos yra linkusios skaidytis. Kuriasi naujos partijos. Rinkėjai dažnai nusivilia viena partija ir pradeda remti kitą. Rinkėjai būna labai nepastovūs. Dažnai tokia yra valstybių, kuriančių daugiapartinę sistemą, partijų sistema.

Kai poliarizacija ryški, o partijų daug, tikėtina, kad joms gali būti sunku susitarti dėl svarbių vidaus ar tarptautinės politikos gairių. Esant tokiai situacijai, partijų santykių modelį galima būtų apibūdinti kaip *konfliktinį*. Aukšto institucionalizacijos lygio partijos, netgi jei jų ideologijos ir skiriasi, dažnai sugeba derinti savo pozicijas ir konstruktyviai veikti politinėje sistemoje; t. y. jų elgesys gali būti vadinamas *konsensusu*. Dažnai, ypač jaunosiose demokratinėse valstybėse, kai partinė sistema dar tik formuojasi ir yra poliarizuoto daugiapartiškumo, vyrauja mišrus partijų santykių modelis; t. y. dėl strateginių klausimų susitariama (konsensusas), tačiau daug diskusijų perauga į aštrius tarppartinius konfliktus.

**Pagrindiniai partinių sistemų tipai ir jų bruožai.**  
**Struktūruotos partinės sistemos bruožai ir daugiapartinės sistemos stabilumo veiksniai.** Tipologizuojant partijas

dažniausia pasirenkami du pagrindiniai kriterijai: partijų skaičius (fragmentacija) ir ideologiniai partijų skirtumai (poliarizacija).

Pagal partijų skaičių ir ideologinius skirtumus skiriami šie pagrindiniai partinių sistemų tipai (Sartori, 2001; Krupavičius, 2004):

- *dvipartiškumas*: partijos aukšto institucionalizacijos lygio, reikšmingos, valdžioje viena partija keičia kitą švytuoklės principu (JAV iki 2008 m., su retomis išimtimis JK);
- *nuosaikysis daugiapartiškumas*: veikia 3–4 aukšto institucionalizacijos lygio, efektyvios partijos, šalia jų gali veikti iki keliolikos smulkesnių, mažiau įtakos turinčių partijų (Olandija, Šveicarija, Danija);
- *kraštutinis (poliarizuotas) daugiapartiškumas*: veikia 6–8 daugiau ar mažiau efektyvios partijos, kitos – mažos, neįtakingos partijos (Prancūzijos Ketvirtoji Respublika, Italija);
- *fragmentuota ir poliarizuota partinė sistema*: veikia labai daug (nuo keliasdešimt iki šimto) smulkių partijų; gali nebūti relevantinių partijų; daug antisisteminių politinių jėgų.

Stabilus efektyvių partijų skaičius rodo partinės sistemos institucionalizaciją, jos brandą. Stabili partinė sistema, kurioje veikia daugiau ar mažiau pastovus aukšto institucionalizacijos lygio partijų skaičius, vadinama *struktūruota partine sistema* (Sartori, 2001). Struktūruotos partinės sistemos pagrindiniai bruožai:

- veikia relevantinės, koalicijai tinkančios partijos;
- relevantinės partijos riboja susikūrusių naujų partijų galimybes išsiskverbti į partijų konkurencinę erdvę;
- partinės sistemos kaitos galimybė sumažėjusi;
- partinė sistema stabilizuojasi, virsta konsoliduota sistema;
- tokia partinė sistema daro didelę įtaką rinkėjui.

Šiais bruožais pasižyminčias partines sistemas G. Sartori dar vadina *stipriomis partinėmis sistemomis*. Stiprių daugiapartinių sistemų susikūrimą ir jų stabilumą sąlygoja daug faktorių. Juos galima suskirstyti į kelias grupes. Pirmą grupę – tai specifiniai veiksniai: istorinė partitis, tradicija, politinė kultūra, religinė,

etninė sudėtis, tam tikri laikmečio veiksniai. Antrajai priskiriami universalūs veiksniai, t. y. socialiniai, ekonominiai ir ideologiniai. Trečioji grupė – instituciniai-techniniai: valdymo forma, rinkimų sistema ir kt.

**Partijų ir partinių sistemų įtaka politinės sistemos raidai ir politiniam stabilumui.** Tikėtina, kad dvipartiškumas užtikrina politinį stabilumą, nes:

- galima sudaryti vienpartinę vyriausybę;
- tokia vyriausybė bus stabili, darbinga;
- stabili ne tik valdančioji dauguma, bet ir opozicija;
- opozicija, reikalui esant, pasirengusi imtis atsakomybės formuoti vyriausybę.

Nuosaikus daugiapartiškumas irgi veda į politinį stabilumą, nes:

- partijos relevantinės, darbingos, geba tartis ir rasti konsensą;
- ideologiniai skirtumai nedideli, todėl partijos geba sudaryti koalicijas;
- opozicija dažnai irgi konstruktyvi;
- partijos remia esamą politinę sistemą.

Kraštutinio daugiapartiškumo atveju tam tikri partinės sistemos bruožai mažina politinį stabilumą, nes:

- partijos pasižymi dideliais ideologiniais skirtumais, atsiranda antisisteminės partijos;
- partijoms sunkiau susitarti ir sudaryti koalicijas, nes trūksta pragmatinio bendradarbiavimo;
- opozicija dažnai yra neatsakinga, griaunanti.

Labai fragmentuota ir poliarizuota partinė sistema yra politinio nestabilumo šaltinis. Tokioje sistemoje gali nebūti relevantinių, esamą politinę sistemą remiančių partijų ir veikti stiprios antisisteminės partijos. Todėl iškyla grėsmė esamai politinei sistemai. Apibendrinant reikia pabrėžti dvipartiškumo ir nuosaikaus daugiapartiškumo teigiamą reikšmę vyriausybių darbingumui ir politinės sistemos stabilumui.

## Savikontrolės klausimai ir užduotys

1. Kokie pagrindiniai bruožai skiria aukšto institucionalizacijos lygio (plačiaja prasme) partiją nuo žemo institucionalizacijos lygio (siaurąja prasme) partijos? Pateikite jų pavyzdžių Lietuvoje, JK, JAV, Vokietijoje ir kt.
2. Apibūdinkite pasirinktos valstybės (JK, Prancūzijos, JAV, Vokietijos, Lietuvos ar kt.) partinę sistemą poliarizacijos ir fragmentacijos aspektais.
3. Paaiškinkite, kodėl struktūruotos partinės sistemos vadinamos stipriomis partinėmis sistemomis.
4. Apibūdinkite, kokią įtaką politiniam stabilumui gali turėti:
  - labai poliarizuotas daugiapartiškumas;
  - fragmentuota žemo poliarizacijos laipsnio partinė sistema;
  - nuosaikus daugiapartiškumas.

## Rekomenduojama literatūra

1. Novagrockienė J. (1997). Politinių partijų ir partinių sistemų metodologiniai pagrindai. *Lietuvos politinės partijos ir partinė sistema. Studijų šaltiniai* 6. Kaunas: Naujasis lankas, p. 17–31.
2. Sartori G. (2001). *Lyginamoji konstitucinė inžinerija*, Kaunas: Poligrafija ir informatika, p. 49–55.
3. Krupavičius A., Lukošaitis A. (2004). Politinės partijos ir partinė sistema. Krupavičius A., Lukošaitis A. (sud.). *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*. Kaunas: Poligrafija ir informatika, p. 315–325.
4. Ramonaitė A. (sud.). (2009). *Partinės demokratijos pabaiga? Politinis atstovavimas ir ideologijos*. Vilnius: Versus aureus, p. 9–20, 25–26, 54–56, 190–195, 226–247 ir kt.
5. Katz R. (2002). The Internal Life of Parties. Luther K., Müller-Rommel F. (eds.). *Political Parties in the New Europe*. Oxford: Oxford University Press, p. 87–118.

6. Prazauskas A., Unikaitė I. (2007). *Politologijos pagrindai*. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto leidykla, p. 285–299.
7. Krupavičius A. (1999) Politinės sistemos ir partinė vyriausybė. *Šiuolaikinė valstybė*. Kaunas: Technologija, p. 203–228.
8. Jastramskis M. (2010). Partinių sistemų stabilumo samprata ir matavimas; Lietuvos situacija 1990–2010 metais. *Parlamento studijos*, 9. [http://www.parlamentostudijos.lt/Nr9/9\\_politika\\_1.htm](http://www.parlamentostudijos.lt/Nr9/9_politika_1.htm) (žiūrėta 2011 07 20).
9. LeDuc L., Niemi R., Noris P. (eds.). (2010). *Comparing Democracies, 3. Elections and Voting in the 21st Century*. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington, DC: Sage, p. 45–64.

## 6 TEMA

### RINKIMAI IR RINKIMŲ SISTEMŲ PADARINIŲ LYGINAMOJI ANALIZĖ

PA (proporcinio atstovavimo – D. S.) naudai byloja paprastas ir tiesus argumentas, kuriam galima pajungti visus kitus: demokratinės politikos esmė, pati esmė, – ne geras valdymas, bet atstovaujamas valdymas (*representative government*).

Giovanni Sartori (2001, 84)

#### Paskaitos tikslai:

1. Apibūdinti rinkimų sistemos sandarą, išryškinti jos elementų įtaką rinkimų rezultatams. Išaiškinti rinkimų sistemos proporcingumo faktoriaus įtaką partinės sistemos ir išrinktųjų institucijų savybėms.
2. Palyginti rinkimų sistemas, įvardijant jų privalumus ir trūkumus.

#### Temos pristatymas

##### **Rinkimų sistemos sandara ir (ne)proporcingumas.**

Rinkimų sistemos yra demokratinų politinių sistemų funkcionavimo pagrindas. Jos daro poveikį rinkėjams, partijoms, partinėms bei politinėms sistemoms ir sąlygoja politinį (ne)stabilumą. Rinkimų sistemos pagrindiniai elementai yra balsavimo sandara, rinkimų apygardų struktūra ir rinkimų formulė. Balsavimo sandarą apibūdina vieno rinkėjo turimas balsų skaičius ir pasirinkimo pobūdis. Apygardos struktūra – tai jos dydis ir joje renkamų atstovų skaičius. Rinkimai gali vykti ir visą valstybę skelbiant viena apygarda. Kuo daugiau apygardų, tuo mažiau atstovų išrenkama kiekvienoje iš jų. Rinkimų formulė žymi rinkimų rezultatų apskaičiavimo metodą. Nuo šių elementų, ypač nuo rinkimų apygardų dydžio, priklauso rinkimų rezultatų *proporcingumas* (Sartori, 2001; Krupavičius, 2004). Kuo didesnė apygarda, tuo daugiau proporcingumo. Vienmandatėse apygardose proporcingumas yra pats mažiausias. Antrasis turas šiek tiek sumažina mažoritarinės (daugumos) sistemos neproporcingumą. Proporcinės sistemos irgi neužtikrina vienodo proporcingumo, nes mažose apygardose proporcingumas nėra proporcingas. Jį mažina ir

didelis *išrinkimo barjeras* (patekimo slenkstis). Nuo mažo proporcingumo labiausiai nukenčia negausios ir žemo institucionalizacijos lygio partijos. Mažas proporcingumas turi tendenciją mažinti partijų skaičių, didinti efektyvių partijų įtaką ir taip turėtų prisidėti prie partinės sistemos stabilizavimo. *Neproporcingas proporcingumas* suteikia geresnių galimybių sudaryti stabilią daugumą parlamente, taigi, ir suformuoti vienpartinę vyriausybę (Sartori, 2001). Todėl galima teigti, kad (ne)proporcingumas yra svarbus veiksnys, darantis įtaką politinės sistemos (ne)stabilumui. Kita vertus, yra argumentų, jog konsensusu priimami sprendimai yra rezultatyvesni, nes taip sumažinamas opozicijos pasipriešinimas ir jos siekis persvarstyti tuos pačius klausimus (Krupavičius, 2004). Kalbant apie rinkimų sistemų padarinius, vertėtų pabrėžti proporcingumo įtaką rinkimais sukurtų institucijų (vietos savivaldos, parlamento) reprezentatyvumui. Mažas proporcingumas, nepaisydamas „tikslaus atstovavimo“, sukuria palankesnės sąlygas atstovauti stipresniems varžovams, todėl silpnesniesiems atstovaujama nepakankamai (Sartori, 2001). Tokie atstovavimo išskaidymai, trukdantys „teisingam atstovavimui“, turi įtakos institucijų legitimumui. Jeigu legalumas (teisėtumas) yra pirmiausia juridinė kategorija, tai legitimumas yra vertybinė, etinė ir politinė kategorija. *Legitimus valdymas* yra įvardijamas kaip teisėtas ir teisingas valdymas. Politikai savo autoritetą, teisėtumą grindžia elektorato pritarimu jų politikai arba „platformai“ (Parsons, 2001). Legitimumas užtikrina valdančiųjų ir valdomųjų sąryšį ir pasitikėjimą. Todėl proporcingumas yra ne tik vienas svarbiausių demokratinio atstovavimo bruožų, bet ir reikšmingas demokratijos brandos kriterijus.

**Pagrindinių rinkimų sistemų privalumų ir trūkumų lyginamoji analizė.** Mažoritarinės ir proporcinės rinkimų sistemos įtakos politikai faktoriai (partijų skaičius, (ne)stabilus parlamento dauguma, (ne)darbingos vyriausybės ir kt.) leidžia išskirti ir analizuoti rinkimų sistemų privalumus ir trūkumus, o juos įvertinus, modeliuoti tam tikras rinkimų padarinių tendencijas. Jei esant mažoritarinei rinkimų sistemai rinkėjai geriau pažįsta kandidatus ir turi santykinę galimybę balsuoti už nepriklausomą kandidatą, tai renkant pagal proporcinę rinkimų



sistemą rinkėjas, balsuodamas už partijos sąrašą, kandidatus pažįsta labai mažai arba visai jų nepažįsta. Rinkėjas šiuo atveju prioritetą atiduoda tam tikrai partijai, jos simboliams, šūkiams, programai ir t. t. Rinkėjams teikiami sąrašai labai priklauso nuo partijos lyderio, vadovybės, o išrinktieji būna ypač priklausomi nuo juos iškėlusios partijos. Tikėtina, kad partijos konkurencinėje kovoje dėl rinkėjų balsų panaudos daugiau radikalių, populistinių šūkių, pažadų, esant proporcingei sistemai. Todėl teigiama, kad mažoritarinė sistema formuoja nuosaikesnes partijas. Jeigu dar pridėsime ir proporcingumo faktorių, tai tikėtina, kad atstovaujamosios institucijos, išrinktos pagal mažoritarinę rinkimų sistemą, bus stabilesnės, darbinesnės ir efektyvesnės. Iš kitos pusės, esant fragmentuotai partinei sistemai, mažoritarinės sistemos mažas proporcingumas gali sąlygoti tokius rinkimų rezultatus, kurie neatspindi tikrojo rinkėjų pasirinkimo ir realaus politinių jėgų santykio. Tikėtina, kad žemo institucionalizacijos lygio partijos lieka už politikos ribų ir neturi galimybių tvirtėti, institucionalizuotis. Norėdamos to išvengti, neįtakingos partijos gali manipuliuoti, sudaryti sandėrius su efektyviomis partijomis. Prie paminėtų trūkumų pridėjus mažą proporcingumą, matome aiškius neigiamus mažoritarinės rinkimų sistemos padarinius. Daugelio šių neigiamų padarinių padeda išvengti proporcingė rinkimų sistema. Tačiau, sudarydama palankesnes sąlygas žemo institucionalizacijos lygio partijoms institucionalizuotis ir įsikomponuoti į partinę sistemą, t. y. būdama palanki daugiapartinės sistemos vystymuisi, ši sistema gali parlamentą paversti diskusijų klubu, o vyriausybes – laikinomis, nedarbingomis. Tad iškyla grėsmė politinės sistemos stabilumui. Akivaizdu, jog rinkimų sistemos skirtinguose kontekstuose gali duoti skirtingus politinius rezultatus. Tiksliesniems rezultatams modeliuoti būtina įvertinti rinkimų sistemų sąveikas su partinėmis sistemomis, piliečiais ir kt. institucijomis.

### **Savikontrolės klausimai ir užduotys**

1. Susiekite rinkimų apygardų dydžius (trimandatė, penkiamandatė, 25 mandatų, 30 mandatų ir t. t.) su proporcingumu. Kurioje apygardoje proporcingumas mažiausias / didžiausias ir kodėl?

2. Palyginkite mažoritarinę ir proporcinę rinkimų sistemas pagal galimus rinkimų padarinius:
  - rinkėjui,
  - partijoms,
  - partinėms sistemoms,
  - parlamento daugumai,
  - vyriausybių stabilumui.

### **Rekomenduojama literatūra**

1. Sartori G. (2001). *Lyginamoji konstitucinė inžinerija*. Kaunas: Poligrafija ir informatika, p. 25–49, 67–74, 81–90.
2. Prazauskas A., Unikaitė I. (2007). *Politologijos pagrindai*. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto leidykla, p. 323–331.
3. Colomer J. (2003). *Political Institutions. Democracy and Social Choice*. Oxford: Oxford University Press, p. 66–140.
4. Lane J., Ersson S. (2000). *The New Institutional Politics. Performance and Outcomes*. London, New York: Routledge, p. 181–206.
5. Krupavičius A., Pogorelis R. (2004) Rinkimų sistema ir rinkimai. Krupavičius A., Lukošaitis A. (sud.). *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*. Kaunas: Poligrafija ir informatika, p. 245–259.

## 7 TEMA

### RINKIMŲ SISTEMŲ, PARTINIŲ SISTEMŲ IR PILIE TINĖS VISUOMENĖS SĄVEIKOS BEI JŲ REZULTATAI

Tačiau netgi esant proporciniam atstovavimui, šalyse su trimis ar daugiau stiprių partijų parlamente beveik nuolat atsitinka taip, kad kabineto, palaikomo daugumos narių, formavimo procesas jokiū būdu pilnai nenulemiamas įvykusių rinkimų. Iš tiesų valdančiosios koalicijos gali subyrėti tarp rinkimų, ir naujos koalicijos, kurios skiriasi nuo senųjų, gali užimti anų vietą ir be jokių rinkimų. Pasakyčiau, kad tai gerokai susilpnina daugumos valdžią.

Robert A. Dahl (1994, 199)

#### Paskaitos tikslai:

1. Apibūdinti partinių sistemų ir rinkimų sistemų sąveikas bei galimą tų sąveikų įtaką rinkimų padariniams.
2. Išaiškinti ir pagrįsti M. Duverger *dėsnius*.
3. Išanalizuoti G. Sartori požiūrį į rinkimų sistemų padarinių politines pasekmes (Sartori *dėsnius*). Palyginti Sartori ir Duverger *dėsnius*.
4. Išanalizuoti veiksnius, darančius įtaką rinkimų sistemų politiniams padariniams. Diskusija: optimalios rinkimų sistemos pasirinkimo galimybės.

#### Temos pristatymas

**Partinių sistemų ir rinkimų sistemų sąveikos.** Galimi du pagrindiniai partinių sistemų, veikiančių rinkimų sistemas, tipai. T. y. partinės sistemos gali *būti silpnos – nestruktūruotos* ir *stiprios – struktūruotos* (Sartori, 2001). Pirmojo tipo partinė sistema dažnai radikaliai pasikeičia (transformuojasi). Vienų partijų įtaka sumažėja, jų veikla tampa gal net apskritai neefektyvi, kitų įtaka didėja. Atsiranda visai naujos, nacionaliniuose rinkimuose ženkliai balsų dalį surenkančios partijos. Tikėtina, kad rinkėjai nėra susitapatinę su viena ar kita partija, jų pasirinkimas kiekvienuose rinkimuose kinta. Esant tokiai partinei sistemai, rinkimų rezultatams didesnę poveikį gali daryti rinkimų sistemų savybės.

Šiuo atveju, prognozuojant rinkimų padarinius, vertėtų atsižvelgti į rinkimų sistemų privalumus ir trūkumus bei atitinkamai vertinti galimus rinkimų padarinius. Susikūrus ir veikiant stipriai – struktūruotai partinei sistemai, partijų pasiūla rinkimuose labai nesikeičia, o rinkėjas jau yra apsisprendęs ir paprastai keleriuose rinkimuose iš eilės balsuoja už tą pačią partiją. Toks rinkėjas yra veikiamas savo partijos, o visas rinkimų procesas labiau veikiamas partinės nei rinkimų sistemos. Šiuo, antruoju, atveju rinkimų sistemos privalumai ar trūkumai turi gerokai mažesnės įtakos rinkimų padariniams nei pirmuoju atveju.

**Duverger *dėsniai*.** Politologai, įvertinę dviejų pagrindinių – mažoritarinės ir proporcinės – rinkimų sistemų galimus padarinius, modeliuoja galimas rinkimų rezultatų tendencijas. Pagal Duverger klasikinį požiūrį, mažoritarinė rinkimų sistema (ypač santykinės daugumos) sąlygoja partinį dualizmą, o proporcinis atstovavimas kreipia į daugiapartiškumą. Jeigu iš tiesų šias tendencijas galėtume pavadinti veikiančiais dėsniais, tai valstybės, norėdamos sumažinti partinės sistemos fragmentaciją, padidinti parlamento, ypač vyriausybės, darbo efektyvumą, turėtų labai gerą instrumentą – mažoritarinę rinkimų sistemą. Tačiau ir M. Duverger minėtų tendencijų nevadino dėsniais (o formulėmis, schemomis), ir kiti tyrėjai (ypač G. Sartori), vadovaudamiesi empirika, pateikė galimus kitokius minėtų rinkimų sistemų padarinius.

**Sartori *dėsniai*.** Kitas tyrėjas, G. Sartori, analizuodamas rinkimų sistemų ir partinių sistemų įtakas rinkėjui ir jo pasirinkimui, pastebėjo, jog šį pasirinkimą lemia ne tik rinkimų sistemos bruožai (kaip M. Duverger analizėje), bet ir partinės sistemos savybės. Stipri partinė sistema, pasak G. Sartori, veikia rinkimų sistemą ir neleidžia tiesiogiai pasireikšti tokiai rinkimų sistemos įtakai, kurią M. Duverger nurodė savo *dėsniuose*. G. Sartori, nagrinėdamas rinkimų padarinius, panaudojo daugiau kintamųjų ir tam tikra prasme paneigė tiesioginį (supaprastintą) ryšį (koreliaciją) tarp rinkimų ir partinės sistemos. G. Sartori kaip labai svarbius kintamuosius nagrinėjo partijų institucionalizacijos lygį ir nuo jo priklausančią partinės sistemos brandą (struktūravimąsi), pastovaus elektorato (ne)susiformavimą, jo

išsidėstymą rinkiminėse apygardose ir patekimo slenkščio aukštį. Įvertinęs galimus ryšius tarp paminėtų kintamųjų, G. Sartori suformulavo keturias rinkimų padarinių taisykles arba tendencijas (Sartori, 2001, 59). Jų esmė – rinkimų padarinius formuoja įvairios minėtų kintamųjų tarpusavio sąveikų kombinacijos.

**Veiksniai, galintys sąlygoti rinkimų sistemos padarinius.** Pagrindiniai kintamieji, sąlygojantys rinkimų rezultatus, yra rinkimų ir partinių sistemų stiprumas (silpnumas). Stiprios – struktūruotos partinės sistemos, susidūrusios su silpnomis rinkimų sistemomis, jas apriboja. Šiuo atveju rinkėjų riboja ne rinkimų sistema, o efektyvių partijų kreipiančioji galia. Rinkimų padarinių priežastinis veiksnys yra partinė sistema. Rinkimų sistemų bruožai yra glaudžiai susiję ir su jų proporcingumo lygiu. Proporcingumas yra ne tik svarbus demokratinio atstovavimo reikalavimas, bet, kaip jau minėjome, gali turėti įtakos partijų skaičiui, taigi, ir partinės sistemos struktūravimuisi. Dar vienas veiksnys, galintis turėti įtakos rinkimų rezultatams, yra rinkėjų išsidėstymas (pasiskirstymas). Elektorato susitelkimas arba išsibarstymas geografiškai (po apygardas) ypač svarbus mažesnių partijų elektoratui. Jeigu etninės, ideologinės, rasinės ar kt. mažumos, kurioms, pvz., neatstovauja dvi relevantinės partijos, yra tam tikrose apygardose susitelkusios tokiomis proporcijomis, kurių pakanka vienai ar kitai mažesnei partijai gauti daugumą balsų, šias partijas daugumos sistema, pasak G. Sartori, tik sumažins (apribos), bet neeliminuos. Be partinio prieraišumo (pastovių ryšių tarp atitinkamų partijų ir tam tikros dalies rinkėjų susiformavimo), svarbus dar vienas veiksnys – nustatomas patekimo (atstovavimo) slenkstis. Kuo aukštesnis patekimo slenkstis, tuo mažesnė tikimybė į atstovaujамąją instituciją patekti mažesnėms, mažiau įtakingoms (nerelevantinėms) ir mažesni rinkėjų ratą turinčioms partijoms. Vadinas, kuo aukštesnis patekimo slenkstis, tuo mažesnis proporcingumas. Įvertinę visus čia apibūdintus pagrindinius veiksnius – partinės sistemos tipą, proporcingumo lygį, rinkėjų pasiskirstymą ir patekimo slenkstį – galime paaiškinti G. Sartori pateiktus 4 *dėsnius* (kombinacijas). Pirmasis – kai veikia stiprios rinkimų (daugumos) ir stiprios partinės (struktūruotos) sistemos, tuomet stipri rinkimų sistema gali tik palaikyti esamą partinę

sistemą, o ne daryti „inžinerinį“ poveikį – kurti dvipartinę sistemą. Šio palaikančio, arba redukcinio, poveikio lygis priklauso ir nuo rinkėjų susitelkimo (išsibarstymo). Antrasis – daugumos sistema negali savaime sukurti dvipartinės sistemos valstybės mastu, jei partinės sistemos yra silpnos (nestruktūruotos). Tokia rinkimų sistema ribos tik rinkėją ir partijas apygardos mastu. Ten, kur naudojamos silpnos (proporcinės) rinkimų sistemos, tačiau yra stiprių partinių sistemų, rinkėjas irgi susiduria su apribojimais, tačiau šioje kombinacijoje rinkėją riboja jau ne rinkimų sistema, bet partinė sistema. Taip yra todėl, kad stiprių rinkimų sistemą sudaro relevantinės partijos, turinčios savo rinkėjus. Ketvirtoji G. Sartori nurodyta kombinacija jungia silpnas rinkimų ir silpnas partines sistemas, todėl, pasak jo, nei viena, nei kita sistema nedaro jokio manipuliacinio poveikio rinkimų rezultatams. Kaip matome, modeliuojant šiuos *dėsnius* (kombinacijas), svarbiausi kintamieji buvo rinkimų, partinių sistemų tipai ir jų savybės. Taigi, politikai, norintys gauti kuo palankesnius jiems rinkimų rezultatus, turi ne tik pasirinkti jiems „optimalią“ rinkimų sistemą, bet ir įvertinti kitus, bent jau čia paminėtus svarbius veiksnius (pavyzdys – antrojo Seimo rinkimų turo panaikinimas 2000 m. Lietuvoje) (Krupavičius, Pogorelis, 2004, 263–268).

### **Savikontrolės klausimai ir užduotys**

1. Kokias rinkimų ir partines sistemas galima pavadinti stipriomis? Atsakymus pagrįskite.
2. Pateikite stiprių (silpnų) rinkimų ir partinių sistemų pavyzdžių pasirinktose valstybėse.
3. Paaiškinkite Duverger *dėsnių* esmę.
4. Interpretuodami G. Sartori teiginius ir lentelę (Sartori, 2001, 56–63), pagrįskite dvipartinės sistemos Jungtinėje Karalystėje dominavimą.
5. Nurodykite svarbiausias sąlygas (veiksnius), kurių reikia siekiant turėti politinei bendruomenei teisingai atstovaujantį parlamentą ir darbingą vyriausybę.
6. Palyginkite Lietuvos ir vienos senųjų liberaliųjų demokratijų šalių (JK, JAV, Vokietijos) rinkimų sistemų politinius padarinius šiuolaikiniame etape.

7. Pagalvokite, kuri iš sistemų – partinė ar rinkimų – daro didesnę įtaką rinkimų rezultatams. Savo teiginius argumentuokite.

### **Rekomenduojama literatūra**

1. Sartori G. (2001). *Lyginamoji konstitucinė inžinerija*. Kaunas: Poligrafija ir informatika. 2001, p. 25–34, 45–66.
2. Krupavičius A., Pogorelis R. (2004). Rinkimų sistema ir rinkimai. Krupavičius A., Lukošaitis A. (sud.). *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*. Kaunas: Poligrafija ir informatika, p. 254–268.
3. Prazauskas A., Unikaitė I. (2007). *Politologijos pagrindai*. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto leidykla, p. 323–326.
4. Ramonaitė A. (sud.). (2009). *Partinės demokratijos pabaiga? Politinis atstovavimas ir ideologijos*. Vilnius: Versus aureus, p. 123–127, 160–163, 190–195, 226–247 ir kt.
5. Colomer J. (2003). *Political Institutions. Democracy and Social Choice*. Oxford: Oxford University Press, p. 66–140.

## 8 TEMA

### PARLAMENTAS IR PARLAMENTARIZMAS: ISTORINIAI, POLITINIAI, TEISINIAI ASPEKTAI

Parlamento „institucinė branda“ paprastai siejama su tam tikromis jo statuso ir struktūrinėmis-funkcinėmis savybėmis, įgytomis institucionalizavimo procese.

Alvidas Lukošaitis (2005, 19)

#### **Paskaitos tikslai:**

1. Atskleisti parlamento kaip institucijos istorinius raidos etapus ir parodyti šios institucijos istoriškumą.
2. Paaikškinti parlamentarizacijos ir demokratizacijos procesus. Išanalizuoti parlamentinio valdymo sąlygas.
3. Apibūdinti parlamento institucionalizacijos procesą ir jį lemiančius veiksnius.
4. Išryškinti pagrindinius parlamento klasifikacijos kriterijus ir tipus.
5. Atlikti parlamento struktūrinę ir funkcinę analizę.

#### **Temos pristatymas**

##### **Pagrindiniai istoriniai parlamento raidos etapai.**

Parlamento istorinę raidą santykinai galima suskirstyti į 5 laikotarpius:

1. XIV–XVIII a. Jo metu susiformavo pagrindinės Anglijos parlamento funkcijos ir struktūros. Kontinentinė Europa „studijavo“ Anglijos parlamento tradicijas.
2. XVIII a. pab. – XX a. pr. Šiuo laikotarpiu susiformavo *klasikinio parlamentarizmo bruožai* (Novagrockienė, 2001).
3. XX a. pr. – XX a. 4 deš. Tai parlamentarizmo plėtros ir jo krizės etapas. *Parlamentarizaciją* papildė demokratizacijos etapas. Daugelyje jaunų Europos valstybių įsisenėjo parlamento krizė. Jos pasekmė – demokratinis režimas pakeitęs autoritarinis ar totalitarinis valdymas, paneigęs ne tik demokratinis



valdymo metodus, bet ir parlamentą kaip klasikinę instituciją.

4. XX a. 5 deš. pab. – XX a. 7–9 deš. Tai parlamentarizmo plėtros ir jo krizės etapas, kurio metu evoliucionavo parlamento struktūros ir funkcijos.
5. Šiuolaikinis laikotarpis, sąlygotas Šaltojo karo pabaigos ir Sovietų Sąjungos subyrėjimo XX a. pab.

Šiuolaikinis parlamento raidos etapas vertinamas nevienareikšmiškai. Demokratizacijos laikotarpiu parlamentas paprastai tampa svarbiausia institucija, legitimuojančia politinę sistemą. Konsoliduotose demokratijose – tik „viena iš daugelio“ institucijų. Jo svarbiais konkurentais tampa vyriausybė, politinės partijos bei kt. institucijos. Todėl tenka konstatuoti ir parlamento kaip institucijos politinio vaidmens mažėjimo tendenciją. Ją stiprina ir žiniasklaidos, konstitucinės patikros institucijų vykdoma griežta parlamento kontrolė bei atstovavimo ir valdymo efektyvumo principų priešara. Integraciniai procesai irgi mažina nacionalinių parlamentų vaidmenį, nors šiuo atveju galima išvėlyti ir atvirkštinį procesą. Analogiškai reiktų vertinti ir vyriausybės vaidmens didėjimą. Jis ne tik mažina parlamento vaidmenį, bet ir didina jo svarbą, nes didėja vyriausybės kontrolės vaidmuo. Apibendrinant vertėtų pažymėti, kad lėto evoliucijos proceso suformuotas šiuolaikinis modernusis parlamentas ir toliau lieka labai svarbi institucija.

**Parlamentarizacija ir demokratizacija.** Parlamentinis valdymas apibūdinamas kaip valdžia, atskaitinga parlamento daugumai. Parlamentinė demokratija šiuolaikine prasme – XX a. politinės raidos rezultatas. Daugelyje valstybių ji pradėjo formuotis tik po 1918 m. Pirmoji ilgoji demokratizacijos banga 1828–1926 m. parlamentinių sistemų tyrimuose vadinama tik parlamentarizacija. Kai kuriose valstybėse parlamentarizacijos ir demokratizacijos procesai vyko beveik lygiagrečiai (Švedija, Prancūzija). Kitur demokratija sudėtine parlamentinių sistemų dalimi tapo vėliau (JK, Beneliukso valstybės). XX a. 3–4 deš. demokratizacija (įsigalėjusios antisisteminės partijos) kai kur sužlugdė parlamentinę sistemą (Italija, Austrija, Vokietija, Lietuva). Dešiniojo ekstremizmo grėsmė buvo iškilusi ir Prancūzijos, Belgijos parlamentinėms sistemoms. Po Antrojo

pasaulinio karo liberaliose Europos demokratijose stebima parlamentinės sistemos ir demokratijos darna. Sėkmingam demokratiniam parlamentiniam valdymui labai svarbus tam tikrų sąlygų susiformavimas ir jų branda. Pagrindinės sąlygos: efektyvių (relevantinių) partijų buvimas, stiprios ministro pirmininko institucijos tradicijos suformavimas ir parlamentarizmui reikalingos politinės kultūros plačiąja prasme (tiek pilietinės bendruomenės, tiek politinio elito) išugdymas. Svarbu, jog tarp šių trijų pagrindinių sąlygų būtų tiesioginės sąsajos.

**Parlamento institucionalizacija.** *Parlamento institucionalizacija* – tai procesas, kuriam būdingi šie bruožai:

- vidinės organizacijos sukūrimas: vidinių struktūrų sukūrimas, procedūrų nustatymas;
- taisyklių ir struktūrų bei jų sąveikų įtvirtinimas ir tobulinimas;
- tapatybės suformavimas;
- aiškios vietos ir statuso, išskiriančio iš aplinkos, įgijimas;
- taisyklių, struktūrų ir veiklos metodų, užtikrinančių ryšius su kitomis institucijomis, sukūrimas ir tobulinimas;
- autonomiškumas;
- parlamento statuso politinėje sistemoje įgijimas (Lukošaitis, 2005).

Parlamento tėvynėje – JK – parlamentas institucionalizacijos procesas truko šimtmečius, todėl minėti institucionalizacijos kriterijai tapo neformaliomis taisyklėmis, reglamentuojančiomis ne tik paties parlamento, bet ir su juo sąveikaujančių politinių institucijų (ministro pirmininko, vyriausybės, karaliaus, teismų ir kt.) santykius. Liberaliose Vakarų demokratijose (Prancūzija, Vokietija, Švedija) parlamentas irgi turi išsiugdęs tvirtas tradicijas ir, nepaisant to, kad šiuo metu jo vaidmuo mažėja, parlamento politinis svoris yra akivaizdus. Valstybės, kurios demokratizacijos procesus pradėjo XX a. pab., minėti bruožai yra labiau formaliosios taisyklės, kurias reglamentuoja konstitucijos ir kt. teisės aktai.

Šias taisykles paversti neformaliomis veiklos gairėmis reikia ir laiko, ir tam tikrų veiksnių: atitinkamos partijų ir partinės

sistemos brandos, vyriausybės ir parlamento santykių tradicijos, aukštos politinės kultūros ir kt.

Institucionalizacija yra tęstinis ir nuolat atsinaujinantis procesas, todėl ir galias tradicijas turintys parlamentai turi „atlikti namų darbus“, kad galėtų reaguoti į naujus iššūkius. Institucionalizacijos lygis įvertinamas tiriant parlamento veiklos racionalumą, efektyvumą, nuspėjamumą, jo funkcijų atlikimo kokybę. Parlamento aukštas institucionalizacijos lygis (branda) irgi vertinama nevienareikšmiškai. Be teigiamų vertinimų, pastebima, jog aukšto institucionalizacijos lygio parlamentui gali būti sudėtinga pasikeisti, reorganizuotis ar reformuotis, t. y. prisitaikyti prie kintančios aplinkos. Šios minties kritikai (Lukošaitis, 2005) teigia, jog aukšto institucionalizacijos lygio parlamentai yra ne tik (ne tiek) stabilūs, bet (kiek) ir dinamiški.

**Klasifikacija.** Parlamentas gali būti klasifikuojamas pagal įvairius kriterijus. Pagrindiniai iš jų yra struktūra (rūmų skaičius) ir kompleksinis kintamasis, t. y. institucionalizacijos lygis, politinė struktūra, santykiai su vykdomąja valdžia, galios, gebėjimai efektyviai veikti ir kt. Pagal rūmų skaičių parlamentai skirstomi į vienerių rūmų ir dvejų rūmų (*bikameralizmas*). Bikameralizmas pagal rūmų galių santykį gali būti skirstomas į *silpnąjį* ir *stiprųjį* bikameralizmą. Pirmasis tipas būna tada, kai rūmų galios labai skiriasi (JK, Vokietija), antrasis – kai rūmų galios beveik lygios (Italija, Belgija). Pagal kompleksinį kintamąjį politologai (Lukošaitis, 2004, 2005) skiria šiuos tipus:

- *dominuojantis*: aukšto institucionalizacijos lygio parlamentas, kuris pasižymi tvirta vienybe, yra sukurtos konfliktų valdymo taisyklės, išplėtota komitetų sistema ir kt.;
- *koordinuotas*: parlamentas, savo veiksmus derinantis ir sutartinai dirbantis su vyriausybe. Tai dažniausiai vyksta koalicinės politikos sąlygomis, kai parlamente nesusiformuoja drausminga vienpartinė dauguma;
- *subordinuotas*: parlamentas veiklos iniciatyvą linkęs perduoti vykdomajai valdžiai. Taip būna tada, kai parlamente susiformuoja vienpartinė ir drausminga dauguma;

- *neapibrėžtas*: žemo institucionalizacijos lygio parlamentas, neaiškios jo vidinės struktūros ir ryšiai su vykdomąja valdžia.

Parlamentai dar skirstomi pagal kompetencijos lygį: *beveik neribotos kompetencijos, labai apribotos kompetencijos, santykinai apribotos kompetencijos ir parlamentai-dekoracijos*. Tos pačios valstybės parlamentas įvairiais laikotarpiais gali būti skirtingo tipo.

### **Parlamento struktūrinė ir funkcinė analizė.**

Parlamento struktūras galima skirstyti į *politines* ir *darbines*. Politines sudaro *pozicija, opozicija, frakcijos*. *Opozicija* gali pasiskelbti viena ar kelios partijos, kurios nedalyvauja valdančioje daugumoje ir pasisako prieš pozicijos vykdomą politiką, vyriausybės personalinę sudėtį ir kt. *Opozicija* gali būti ir socialinei-ekonominei ar politinei valstybės sąrangai. Demokratinuose parlamentuose opozicijos vykdoma vyriausybės kritika yra norma, t. y. opozicija yra institucionalizuota. Opozicija pažymi valdžios klaidas, neleidžia įsigalėti vienai partijai ir yra svarbi užkarda galimai valdžios savivalei. Bene labiausiai institucionalizuota yra JK parlamento opozicija. Jau 1937 m. aktas suteikė svarų statusą JK parlamento opozicijos lyderiui. Ten opozicija sudaro „šėšėlinę“ kabinetą, kuris, susiklosčius tam tikroms aplinkybėms, gali perimti valdymą iš pozicijos. Atsakinga ir konstruktyvi opozicija parlamente rodo partijų ir partinės sistemos brandą bei duoda stabilų pagrindą politinės sistemos raidai.

Parlamento *frakcijos* – tai organizuotos parlamento narių struktūros, kurioms būdinga tai, kad parlamento narius vienija panašios vertybės, politiniai įsitikinimai, požiūris į problemų sprendimo būdus ir tikslai. *Frakcijos* – tai ir politinių partijų organizacinės-funkcinės struktūros parlamente. Tai *dvigubo statuso struktūros*. Pirma, tai sudedamoji parlamento dalis (struktūra), antra, tai partinės organizacijos struktūra. Frakcijų drausmės (lojalumo partijai) ir autonomiškumo lygis priklauso nuo daugelio veiksnių. Šie veiksniai – tai parlamento veiklos tradicijos, politinio proceso (ne)stabilumas, parlamento partinė sudėtis, frakcijos įtaka parlamente ir vyriausybės veiklai, partijos statusas, jos (ne)relevantiškumas, ideologija ir kt. Frakcijų parlamente ir atitinkamų partijų santykiai įvairiose valstybėse skiriasi. Tarkime,

Vokietijoje frakcijos drausmingos, gerai organizuotos, dosniai finansuojamos, ir pagrindinis darbas vyksta kaip tik jose. Prancūzijoje, palyginti su Vokietija, frakcijų įtaka mažesnė, o drausmė priklauso nuo partijų ideologijos; kairiųjų partijų frakcijos drausmingesnės, centralizuotesnės. Labai profesionalios, gerai materialiai aprūpintos, išskirtinai drausmingos ir vieningos yra Skandinavijos parlamentų frakcijos. Frakcijos JAV parlamente iš esmės skiriasi nuo frakcijų Europoje. JAV parlamento narys labai mažai priklauso nuo frakcijos; nėra tokia svarbi ir partinė drausmė, frakcijos apskritai yra labai silpnos. Liberalieji ir konservatyvieji partijų sparnai gali sukurti savas frakcijas. Frakcijas JAV parlamente atsveria susikuriančios kelios dešimtys neformalių grupių pagal regioninius, etninius, religinius ir kt. interesus (Lukošaitis, 2005).

Partijų frakcijos parlamente dalyvauja formuluojant, priimant ir įteisinant valdžios sprendimus. Jos padeda įgyvendinti parlamento narių politinius siekius, sureguliuoti įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių santykius. Tuo pačiu metu frakcijos užtikrina parlamento paramą vyriausybei, organizuotus parlamento narių ryšius su parlamentarus rinkimuose iškėlusia ir parėjusia politine partija, parlamento narių atsakomybę ir atsiskaitomybę rinkėjams, aktyvų, efektyvų, stabilų parlamento darbą.

Parlamento *komitetai* – tai darbo grupės, sudarytos iš parlamento narių pagal atitinkamas viešosios politikos formavimo sritis (ekonomikos, gamtos apsaugos, sveikatos apsaugos ir pan.). Tai *darbinės parlamento struktūros*, kurios pagal nustatytą kompetenciją nagrinėja pavestus iširti klausimus ir parlamentui pateikia savo vertinimus bei išvadas. Komitetų formavimas, vadovavimas jiems (ypač finansų, biudžeto, ekonomikos, teisės) dažnai sukelia daug ginčų ir labai supriešina partijas. Formuodamos komitetus, partijos atsilygina partiečiams už jų darbą, nes, turint įtakos komitete, geriau įgyvendinamos programinės nuostatos. Taigi, nors komitetai, kitaip nei frakcijos, nėra formuojamos išskirtinai politiniu aspektu, tačiau jų formavimas ir darbas yra susijęs su parlamento frakcijų dydžiu, jų ideologija, įtaka ir ambicijomis.

Komitetai paprastai skirstomi į *nuolatinius* ir *laikinius* (tik tam tikrai užduočiai atlikti). Įvairių valstybių parlamentuose, ypač JK, yra daug kitokiais pavadinimais veikiančių komitetų. Nuolatinių komitetų funkcijos nėra tapačios parlamento atliekamoms funkcijoms. Pagrindinė komitetų paskirtis – užtikrinti sprendimų priėmimo ekonomiškumą ir racionalumą, svarstomais klausimais parlamentui pateikti visapusiškos informacijos, atlikti partinės koordinacijos funkcijas, prižiūrėti vykdomosios valdžios darbą. Įstatymų leidybos procese komitetai turi galimybę keisti, tobulinti projektus. Jie gali užkirsti kelią projekto priėmimui. Komitetų galias lemia jų institucionalizacijos lygis, funkcijos, valdymo sistema, partijos–frakcijos kontrolė, komiteto stadijos vieta sprendimų priėmimo procese ir kt.

**Parlamentas kaip institucija vykdo šias pagrindines funkcijas:** įstatymų leidybos, kontrolės arba priežiūros, konfliktų reguliavimo ir socializacijos. Demokratizacijos proceso metu šios funkcijos dažnai būna nesubalansuotos. Politinės sistemos transformacija, rinkos ekonomikos sukūrimas, socialinės petvarkos, demokratijos įtvirtinimas sąlygoja, jog parlamentas ypač aktyvus teisėkūros srityje. Toks procesas gali reikšti prastesnę teisės aktų kokybę, įstatymų „infiaciją“ (Lukošaitis, 2005). Dėl deramai neparengtų įstatymų projektų, skuboto jų priėmimo, dažnos teisės aktų kaitos visuomenė gali imti nepasitikėti parlamentu. Tiesa, įstatymų leidybos intensyvumas ir kokybė gali būti ir suderinami reiškiniai, tačiau tam reikia papildomų išteklių – lėšų, informacijos, ekspertizės ir kt. Įstatymų leidžiamoji galia nėra vien parlamento prerogatyva. Teisėkūroje dalyvaujančių institucijų galių sąveikai pagrįsti šiandien jau nepakanka vien klasikinio valdžių atskyrimo principo. Vyriausybės, ypač parlamentinėse sistemose, įgauna („pasiima“) vis daugiau įstatymo leidybos galių. Be to, kaip ir stabiliose demokratijose, jaunosiose demokratinėse valstybėse svarbiems klausimams spręsti rengiami referendumai. Parlamentinėse ir pusiau prezidentinėse valstybėse kita svarbi parlamento funkcija yra vyriausybės formavimas, skyrimas ir nušalinimas. Visose demokratinėse politinėse sistemose parlamentai vykdo parlamentinės kontrolės funkciją. Parlamentinė kontrolė kaip reiškiasi vykdomosios valdžios veiksmų stebėseną, analizę, o reikalui esant – ir sankcijų už konkrečią (ne)veiklą

skyrimas. Išskiriamos dvi parlamentinės kontrolės formos. Pirmoji forma labiau siejama su prezidentiniu valdymu – tai informacinė parlamentinė kontrolė arba kontrolė siaurąja prasme. Plačiąja prasme parlamentinė kontrolė suprantama kaip parlamento galia paveikti vyriausybės elgesį (Lukošaitis, 2007). Tokią kontrolę vykdo pusiau prezidentinių ir ypač parlamentinių valstybių parlamentai. Vyriausybės, kurios įgaliojimus veikti gauna iš parlamento, gali būti kontroliuojamos tiesiogiai. Vyriausybės atsiskaito už savo veiklą, o parlamentas gali pareikšti nepasitikėjimą ja. Netiesioginę kontrolę vykdo parlamento sudaromos įvairios priežiūros institucijos. Parlamentinę kontrolę galima įvardyti ir kaip *partinę* parlamentinę kontrolę, todėl jos efektyvumas labai priklauso nuo pasirengusių profesionaliai valdyti, bendradarbiauti ir (ar) konkuruoti politinių partijų. Apskritai visų parlamento funkcijų įgyvendinimui, jo institucionalizacijai daug įtakos turi partijų institucionalizacijos lygis.

Apibendrinant procesus, vykstančius parlamente ir už jo ribų, matyti daug jam kylančių iššūkių. Tačiau šios institucijos vieta ir vaidmuo demokratinėje politinėje sistemoje (ypač parlamentinėje valstybėje) užtikrina galimybes išlaikyti ir didinti parlamento politinį svorį.

### **Savikontrolės klausimai ir užduotys**

1. Paaiškinkite parlamento susiformavimo istoriškumą.
2. Koks yra ryšys tarp parlamentarizacijos ir demokratizacijos?
3. Išvardykite ir pakomentuokite aukšto institucionalizacijos lygio parlamento pranašumus.
4. Pasirinkite tam tikrą Lietuvos parlamento laikotarpį (1996, 2009 m. ar kt.) ir apibūdinkite jo tipą tuo laikotarpiu. Tipologizuokite šiuolaikinius JK, Prancūzijos, JAV ar kt. pasirinktos valstybės parlamentus.
5. Paaiškinkite sampratas *parlamento struktūrinė raida* ir *parlamento funkcinė analizė*.
6. Išvardykite ir pakomentuokite pagrindinius bruožus, skiriančius parlamento frakcijas nuo komitetų.

7. Apibūdinkite parlamentinės kontrolės sampratą, paaiškinkite jos formas ir tikslus.

### Rekomenduojama literatūra

1. Lukošaitis A. (2005). *Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, p. 15–21, 35–36, 53–56, 62–68, 126–130.
2. Lukošaitis A. (2007). Parlamentinės kontrolės įgyvendinimas Lietuvoje: metodologinės pastabos apie trūkinėjančią „šeimininko–samdinio grandinę“. *Politologija*, 2 (46), p. 38–72.
3. Lukošaitis A. (2004). Parlamentas ir parlamentarizmas. Krupavičius A., Lukošaitis A. (sud.). *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*. Kaunas: Poligrafija ir informatika, p. 343–373.
4. Newton K., van Deth J. W. (2005). *Foundations of Comparative Politics. Democracies of the Modern World*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 45–49.
5. Mesonis G. (red.). (2008). *Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
6. Ramonaitė A. (sud.). (2009). *Partinės demokratijos pabaiga? Politinis atstovavimas ir ideologijos*. Vilnius: Versus aureus, p. 305–329.
7. *Konstitucinio reguliavimo įvairovė: kolektyvinė monografija*. (2006). Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras.
8. *Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą: kolektyvinė monografija*. (2005). Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras.
9. Konstitucijų paieškai:  
<http://www.constitution.org/cons/natlcons.htm>;  
<http://confinder.richmond.edu/>.



## 9 TEMA

### VYKDOMOJI VALDŽIA ĮVAIRIUOSE VALDYMO MODELIUOSE

Pagrindinė kintamųjų grupė, veikianti vyriausybių stabilumo lygį – partinės sistemos ir pačios vyriausybės savybės, o konstituciniai ir socioekonominiai kintamieji ne tokie svarbūs.

Mindaugas Kluonis (2003, 21)

#### **Paskaitos tikslai:**

1. Išaiškinti vykdomosios valdžios sampratą ir funkcijas.
2. Apibūdinti ir palyginti vykdomosios valdžios formavimo ir veiklos ypatumus įvairiuose valdymo modeliuose.
3. Pateikti ir apibūdinti vykdomosios valdžios tipus.

#### **Temos pristatymas**

**Samprata.** *Vykdomoji valdžia* gali būti įvardijama tiesiog kaip politinė vykdomoji valdžia, kurią sudaro ministrų kabinetas, o valdžios vadovai – premjeras arba / ir prezidentas. Platesnė vykdomosios valdžios samprata į jau nurodytą sudėtį įjungia ir valstybės tarnautojus (viešąją administraciją). Vykdomoji valdžia – tai visuotinė ir seniausia (nuo jos atsiskyrė įstatymų leidžiamosios ir teisminės valdžių institucijos) institucija. Kadangi ji yra politinio gyvenimo centras, todėl dažnai teigiama ją esant labiausiai matoma ir kritikuojama valdžios šaka. Dar vienas svarbus vykdomosios valdžios bruožas – ji jungia atstovaujamasias ir administracines institucijas. Kadangi vykdomajai valdžiai yra pavaldžios ir jėgos institucijos, todėl tai drauge yra galimas (potencialus) diktatūros šaltinis. Tautos atstovybė (parlamentas), kurdama šiai valdžios grandžiai teisinę bazę ir vykdydama parlamentinę kontrolę, turi užtikrinti, jog vykdomoji valdžia negalėtų sutelkti per daug galių savo rankose.

Paprastai vykdomoji valdžia vadinama vyriausybe. Vyriausybė vykdo daugelį funkcijų. Pirmiausia ji visuomenės poreikius paverčia konceptualia politikos programa. Antra, ji parengia konkretų politikos įgyvendinimo planą: jame numatomos konkrečios priemonės, terminai, finansavimas ir kt. Tai praktiniai

visuomenės problemų sprendimai. Trečia, vyriausybė yra atsakinga už to plano įgyvendinimą ir jo rezultatus. Ji kontroliuoja ir koordinuoja ministerijų, žinybų, tarnybų veiklą. Galima sakyti, kad vyriausybės paskirtis yra konceptualizuoti viešuosius interesus, parengti sprendimus ir juos koordinuojant įgyvendinti. Kartais tiesiog teigiama, jog vykdomoji valdžia įgyvendina įstatymų leidžiamosios valdžios sprendimus. Tuomet vertėtų tik prisiminti, jog ir pati vyriausybė, jos centrinės institucijos, priima nemažai įstatymus papildančių aktų, potvarkių, sprendimų.

**Formavimas ir veiklos ypatumai įvairiuose valdymo modeliuose.** Klasifikuojant valstybės valdymą, kaip pagrindiniai kriterijai įvardijami valdžios šaltinis, valdžių padalijimo doktrinos įgyvendinimo ir vykdomosios valdžios atskaitingumo modelis bei vadovo tipas.

**Prezidentinėse respublikose** vykdomosios valdžios šaltinis yra tauta, t. y. prezidentas išrenkamas tiesioginiuose arba *beveik tiesioginiuose*<sup>2</sup> rinkimuose. Prezidentas nėra nei skiriamas, nei atšaukiamas (išskyrus apkaltą) parlamento. Vykdomoji valdžia (vyriausybė) yra prezidento prerogatyva: prezidentas savo nuožiūra skiria ir atleidžia vyriausybės narius. Tačiau kaip parlamentas negali kištis į vykdomosios valdžios erdvę, taip ir prezidentas negali paleisti parlamento, t. y. dvi pagrindinės valdžių grandys yra griežtai atskirtos. Kadangi prezidentą išrenka tauta, jis ir atsiskaito tautai. Prezidentas yra valstybės ir vykdomosios valdžios (vyriausybės) vadovas.

Prezidento galias tipiškiausioje prezidentinėje valstybėje – JAV – apibrėžia Konstitucija, dalį įgaliojimų numato konstituciniai papročiai. Prezidento įgaliojimus (funkcijas) galima skirstyti į nelegislatyvinius ir legislatyvinius. Nelegislatyviniai gali būti klasifikuojami į vykdomuosius (administracijos formavimo ir kt.), atstovaujamuosius (atstovauja valstybei tiek joje, tiek užsienyje) ir nominacinius (skiria daug aukščiausiųjų valstybės pareigūnų).

---

<sup>2</sup> *Beveik tiesioginiais* rinkimais G. Sartori vadina prezidento rinkimus JAV. Taip pat jis nurodo, jog *beveik tiesioginiais* galima laikyti tokius atvejus, kai, rinkimuose nė vienam kandidatui negavus absoliučios balsų daugumos, prezidentą išrenka parlamentas. Pastaruoju atveju prezidentu, anot G. Sartori (2001, 94–95), „išrenkamas kandidatas, visuotiniuose rinkimuose gavęs santykinę daugumą“.

Prezidento legislatyvinės galios yra labai ribotos, nes, kaip minėta, valdžios yra atskirtos. Pagrindinė legislatyvinė funkcija yra veto teisė. Formaliųjų prasme prezidentas nėra įstatymų leidybos iniciatyvos subjektas. Faktinė – realiųjų – prasme JAV prezidento aparato parengtus įstatymus svarsto Kongresas. Prezidentas formuoja užsienio politiką ir jai vadovauja. Vykdydamas savo įgaliojimus, JAV prezidentas leidžia vykdomuosius įsakymus, direktyvas, reorganizacinius planus, instrukcijas.

**Parlamentinėse respublikose** (monarchijose) vykdomoji valdžia kyla iš parlamento. Vyriausybės vadovas ir vyriausybė yra skiriama, remiama ir, parlamentui nusprendus, atleidžiama parlamento valia. Todėl akivaizdu, jog šiame modelyje, kitaip nei prezidentiniame, nėra griežto valdžių atskyrimo. Parlamentinės sistemos yra pagrįstos įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių bendrumu. Kadangi vykdomosios valdžios galva ir visa vyriausybė kyla iš parlamento, todėl ji ir atsiskaito parlamentui. Parlamentinėse respublikose (monarchijose) realiai vykdomajai valdžiai vadovauja ministras pirmininkas. Prezidento galios parlamentinėje respublikoje (Vokietija, Italija) yra ribotos. Jis tik nominaliai yra valstybės vadovas. Ten, kur prezidentas turi kiek didesnių galių (Čekija, Latvija, Estija), jo dekretus vis dėlto turi kontrasignuoti ministras pirmininkas arba atitinkamos ministerijos vadovas. Parlamentinėse monarchijose (JK, Belgija, Skandinavijos valstybės) valstybės vadovas karalius irgi yra tik nominali, reprezentacinė institucija.

**Pusiau prezidentinėse respublikose** vykdomoji valdžia yra dualistinė. Valstybės vadovas vykdomąją valdžią dalijasi su ministru pirmininku. Viena vykdomosios valdžios dalis – prezidentas – renkama *tiesiogiai* arba *netiesiogiai* (G. Sartori, 2001, 135) visuotiniuose rinkimuose. Valdžios šaltinis – tauta, todėl prezidentas nepriklauso nuo parlamento. Prezidentas, kitaip nei prezidentinėse respublikose, neturi teisės valdyti vienas arba tiesiogiai. Jis valdo kartu su ministru pirmininku vadovaujama vyriausybė. Tačiau prezidentas, kitaip nei parlamentinėse respublikose, turi svarbių *de jure* ir *de facto* politinių galių. Kita vykdomosios valdžios dalis – ministras pirmininkas ir vyriausybė – kyla iš parlamento, vyriausybės valdžios šaltinis yra parlamentas,

todėl vyriausybė, kitaip nei prezidentas, atsiskaito parlamentui. Vyriausybė, vadovaujama ministro pirmininko, gali dirbti tik remiama parlamento daugumos.

Prezidento įgaliojimai labai priklauso nuo konkrečios valstybės, jos konstitucijos ir, svarbu, nuo neformaliųjų susitarimų, papročių, tradicijų. Tai akivaizdžiai liudija Ch. de Gaulle'io valdymas (1958–1969 m.) Prancūzijoje. Pusiau prezidentizme prezidento galios įstatymų leidybos srityje (legislatyvinės) yra didesnės nei prezidentinėje. Svarbiausias skirtumas – įstatymų leidybos iniciatyvos teisė, kurią turi pusiau prezidentinės valstybės prezidentas. Be veto teisės, prezidentai dar naudojami dekreto ir nepaprastaisiais įgaliojimais. Pusiau prezidentizme prezidentas, be kitų įgaliojimų vykdomosios valdžios srityje, turi ir parlamento paleidimo teisę.

**Vykdomosios valdžios (vyriausybės) tipai.** Vyriausybės pagal įvairius kriterijus skirstomos į keletą tipų. Pagal partiškumą jos klasifikuojamos į *partines* ir *nepartines*. Pastarosios dar vadinamos *profesionalų*, *darbo*, *specialistų* ir dažnai yra laikinos. Partinės vyriausybės pagal parlamento paramos lygį ir partinę sudėtį gali būti skirstomos į *daugumos* ir *mažumos* bei *vienpartines* ir *koalicionines*. Koalicioninės savo ruožtu gali būti:

- *didžiosios koalicijos* (angl. *oversize coalitions*);
- *perteklinės koalicijos* (angl. *surplus coalition*);
- *minimalios pergalės (minimalios persvaros), minimaliai laiminčios* (angl. *minimal winning coalition*) *koalicijos* (Lukošaitis, 2001; Krupavičius, 1999).

Didžioji koalicija yra tuomet, kai vyriausybę remia daugiau nei 75 % parlamento narių. Jos sudaromos dėl įvairių priežasčių, dažniausiai tuomet, kai vyriausybei reikia spręsti labai svarbius vidaus arba užsienio politikos klausimus, įvairių vidaus krizių metu arba išorės nestabilumo atveju. Tokiais atvejais labai svarbu suformuoti nacionaliniu mastu vieningą vyriausybę. Perteklinės koalicijos vyriausybė – tokia, kurią remia aiški parlamento dauguma. Tokios koalicijos sudaromos dėl tų pačių priežasčių kaip ir didžiosios koalicijos ir tuomet, kai: 1) jaučiama partinės drausmės stoka; vyksta parlamentarų migracija, atsiranda partinių „disidentų“ ir pan.; 2) reikia apsisaugoti nuo galimo opozicijos

šantažo ir kt. Perteklinės koalicijos gali būti pusiau prezidentinėse valstybėse tuomet, kai prezidentas siekia sudaryti stabilesnę vyriausybę. Minimaliai laiminčios koalicijos vyriausybė dažnai dar vadinama „nuoga“ koalicija, nes vyriausybė tuomet turi vos 1, 2, 3 balsų persvarą ir labai dažnai gali neturėti paramos parlamente. Įvertinant tai, jog įprasta, kad parlamentinė dauguma kadencijos pabaigoje netenka apie 20–30 % savo narių (Lukošaitis, 2001), sudaryti perteklinės koalicijos vyriausybę labai naudinga ir valdantiesiems, ir valstybei.

Mažumos vyriausybių formavimą sąlygoja daug veiksnių. Pirmiausia – rinkimų rezultatai: nėra arba nepavyksta sudaryti daugumos parlamente. Dažniausiai daugumos nepavyksta sudaryti tuomet, kai partinė sistema yra fragmentuota, poliarizuota ir (ar) partijoms pristinga politinės valios. Mažumos vyriausybės suformuojamos ir tada, kai daugumai suformuoti reikia labai daug laiko, o aplinkybės verčia kuo skubiau sudaryti vykdomąją valdžią. Kartais tokios vyriausybės vadinamos laikinosiomis, *pereinamosiomis*, „vyriausybės prižiūrėtojomis“ (Lukošaitis, 2001). Pagal atsakomybės pobūdį ir sprendimų priėmimo proceso centralizaciją vyriausybės galima skirstyti į *hierarchines* ir *kolegialias*. Hierarchinėje vyriausybėje ministras pirmininkas kitus ministrus skiria ir atleidžia savo valia. Tokios vyriausybės būdingos autoritariniams režimams. Tačiau ir prezidentinė sistema kartais vadinama hierarchine (Novagrockienė, 2001).

Kolegialios vyriausybės būdingos parlamentinėms sistemoms. Dažnai jos vadinamos kabineto vyriausybėmis. Vyriausybės vadovas (ministras pirmininkas) ir ministrai kolegialiai priima sprendimus. Paprastai už sprendimų įgyvendinimą yra atsakingas konkretus (konkrečiam viešosios politikos sektoriui vadovaujantis) ministras. Šiuolaikiniame etape nuo kolegialumo tolstama. Daugelyje valstybių (ypač JK, Vokietijoje) kolektyvinis sprendimų priėmimo pobūdis yra tik formalus veiksmas.

Pagal valdymo trukmę vyriausybės skirstomos į *stabiliąs* (*ilgalaikes*) ir *nestabiliąs* (*trumpalaiikes*). Tačiau trukmė šiuo atveju nebūtinai reiškia veiksmingą ir efektyvų valdymą. Pagal efektyvumą arba valdymo pajėgumą vyriausybės galima klasifikuoti į:

- *efektyvias–neefektyvias*,

- *veiksmingas–neveiksmingas,*
- *stiprias–silpnas.*

Įvairių valstybių tam tikruose raidos etapuose vykdomosios valdžios tipai skiriasi. Tam įtakos turi vidaus ir išorės veiksniai: vykdomos politikos (ne)sėkmė, rinkimų rezultatai, partinės sistemos ypatybės, elito (ne)gebėjimas bendradarbiauti, globalios ekonominės ir politinės raidos ypatybės ir kt.

### **Savikontrolės klausimai ir užduotys**

1. Kodėl teigiama, jog vyriausybė yra galimas (potencialus) diktatūros šaltinis? Atsakymą iliustruokite konkrečiais pavyzdžiais.
2. Nurodykite ir paaiškinkite vyriausybės funkcijas.
3. Paaiškinkite pagrindinius skirtumus tarp prezidento statuso prezidentinėje ir pusiau prezidentinėje respublikoje.
4. Koks pagrindinis skirtumas egzistuoja tarp dviejų pagrindinių vykdomosios valdžios institucijų – prezidento ir ministro pirmininko – pusiau prezidentinėje respublikoje?
5. Koks svarbiausias bruožas skiria parlamentines respublikas nuo prezidentinių ir pusiau prezidentinių?
6. Paaiškinkite ryšius tarp šių terminų: mažumos vyriausybės → stabilumas → demokratijos tipas.
7. Paaiškinkite sąsajas tarp stabilių ir efektyvių vyriausybių.

### **Rekomenduojama literatūra**

1. Lukošaitis A. (2001). Koalicinės politikos patirtis ir perspektyvos Lietuvoje. *Lietuva po Seimo rinkimų 2000*. Vilnius–Kaunas: Naujasis lankas, p. 68–90.
2. Krupavičius A. (1999). Politinės sistemos ir partinė vyriausybė. *Šiuolaikinė valstybė*. Kaunas: Technologija, p. 203–228.
3. Kluonis M. (2003). Vyriausybių stabilumo lygį lemiantys veiksniai: Vidurio ir Rytų Europos atvejis. *Politologija*, 4, p. 1–26.
4. Sartori G. (2001). *Lyginamoji konstitucinė inžinerija*. Kaunas: Poligrafija ir informatika, p. 118–120.

5. Heffernan R. (2005). Why the Prime Minister Cannot Be a President. *Parliamentary Affairs*, 58 (1), p. 53–70. Konferencija POL 1002–DS, VDU intranetas.
6. Talat-Kelpša L. (2004). Vyriausybė ir prezidentas. Krupavičius A., Lukošaitis A. (sud.). *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*. Kaunas: Poligrafija ir informatika, p. 385–394.
7. Knapp A., Wright V. (2006). *The Government and Politics of France*. London, New York: Routledge, p. 109–140.
8. Mesonis G. (red.). (2011). *Prezidentas valstybinės valdžios institucijų sistemoje*. Vilnius: Mes.
9. Konstitucijų paieškai:  
<http://www.constitution.org/cons/natlcons.htm>;  
<http://confinder.richmond.edu/>.

## 10 TEMA

# ĮSTATYMŲ LEIDŽIAMOSIOS IR VYKDOMOSIOS VALDŽIŲ SANTYKIAI IR GALIMOS TŲ SANTYKIŲ PASEKMĖS ĮVAIRIUOSE VALDYMO MODELIUOSE

Juk geriausia politinė forma yra ta, kuri geriausiai pritaikoma –  
išvada, reiškianti dar ir tai, kad nuo konteksto pabėgti nėra kur.

Giovanni Sartori (2001, 138)

### Paskaitos tikslai:

1. Išaiškinti parlamentinių sistemų įvairovę (atmainas).  
Išanalizuoti *asamblėjos* atvejį.
2. Išanalizuoti prezidentinės sistemos privalumus ir trūkumus.
3. Apibūdinti parlamento ir vykdomosios valdžios santykius ir galimas tų santykių pasekmes pusiau prezidentinėse sistemose.
4. Parengti teorinius pagrindus diskusijai „Kurį valdymo modelį geriau pasirinkti?“

### Temos pristatymas

**Parlamentinio valdymo modelis.** Parlamentinių sistemų įvairovę lemia parlamentarizmo raidos ypatumai, politinės ir partinės sistemų bruožai, partijų ir rinkėjų charakteristikos ir kt. Minėti bruožai suformuoja skirtingus parlamento ir vyriausybės santykius. Pagal šiuos santykius skiriamos 3 pagrindinės parlamentinių sistemų atmainos (Sartori, 2001):

1. *Angliškojo tipo premjerinė (kabineto) sistema.*
2. *Partijų kontroliuojamas parlamentarizmas.*
3. *Asamblėjos valdymas.*

Pirmuoju atveju vykdomoji valdžia akivaizdžiai dominuoja parlamento atžvilgiu, trečiuoju – dominuoja parlamentas. Antroji atmaina yra tarpinė.

G. Sartori vyriausybės vadovo santykį su vyriausybės nariais skirsto į 3 tipus:



1. Pirmas *virš nelygiųjų*.
2. Pirmas *tarp nelygiųjų*.
3. Pirmas *tarp lygiųjų*.

Ministras pirmininkas, turintis pirmojo *virš nelygiųjų* statusą, yra tikrasis vykdomosios valdžios vadovas. Tai reiškia, jog, pasirinkdamas komandą ir atleisdamas ministrus, jis turi „laisvas rankas“ (Sartori, 2001). Po Antrojo pasaulinio karo toks vertinimas ilgą laiką buvo būdingas JK ministrui pirmininkui, kuris buvo ryškus rinkimus laimėjusios partijos ir daugumos vienpartinės vyriausybės lyderis. 2010 m. JK parlamento rinkimų rezultatai privertė sudaryti konservatorių vadovaujamą koalicinę vyriausybę. Koalicinės vyriausybės vadovas Davidas Cameronas, lyginant jį su kitais vyriausybės ministrais, irgi yra pirmas *virš nelygiųjų*, tačiau jis „mažiau pirmas“ nei buvo Margaret Thatcher ar Tony Blairas, kurie kaip savo partijų lyderiai vadovavo tik savo partijų daugumos vyriausybėms (Heffernan, 2005). Taigi, paskutiniųjų rinkimų rezultatai JK, privertę sudaryti koalicinę vyriausybę, nutraukė ilgą laiką vyravusią tradiciją, jog JK vyriausybės yra vienpartinės. Galima prognozuoti, jog JK ministro pirmininko statusas, priklausomai nuo daugelio politinės sistemos raidos veiksnių, ateityje gali dar labiau silpnėti. Tad gal ir JK ministrą pirmininką galima bus įvardyti tik kaip pirmąjį *tarp nelygiųjų*. Iki šiol tokia pozicija buvo priskiriama Vokietijos kancleriui; Vokietija, palyginti su buvusiu stipriu JK premjeriniu parlamentarizmu, buvo silpnesnė. Tačiau šie abu tipai (*virš nelygiųjų* ir *tarp nelygiųjų*) rodo, jog ministras pirmininkas yra stiprus lyderis, o vykdomoji valdžia dominuoja parlamento atžvilgiu. Tai premjerinės sistemos (JK, Vokietija). Trečiuoju, pirmojo *tarp lygiųjų*, atveju turėsime paprastą parlamentinę sistemą, kurios ministras pirmininkas ne toks jau ir *primus*. Tačiau tokių „paprastų“ parlamentinių sistemų įvairovė neleidžia vienareikšmiškai vertinti vienos ar kitos valstybės vyriausybės statuso, neišanalizavus konkrečių tos vyriausybės santykių su parlamentu. Tik atvejų analizė gali padėti atsakyti į klausimą, ar konkrečios valstybės viena ar kita vyriausybė yra (ne)efektyvi, o parlamentarizmas yra (ne)darbingas. Jeigu parlamentarizmas darbingas, matyt, tai bus partijų kontroliuojamas parlamentarizmas, t. y. valstybėje yra parlamentui tinkančių partijų. Tuo atveju vyriausybės ir parlamento santykiai labiau

krypsta vyriausybės link, o parlamentas yra šiek tiek „pažabotas“. „Parlamentarizmas veikiau yra darbingas, kai jo sparnai pakirpti“ (Sartori, 2001, 116).

Apskritai vertinant visas čia paminėtas (išskyrus asamblėjos valdymą) darbingo parlamentarizmo atmainas, tenka konstatuoti, jog jis turi šiuos pranašumus:

1. Valstybės valdžios sutelkimas viename centre – parlamente ir jam atskaitingoje vyriausybėje – sudaro sąlygas valdančiai partijai palyginti lengvai įgyvendinti savo politinę programą. Valdančioji partija ar koalicija gali lengvai priimti įstatymus.
2. Rinkėjai, žinodami, kuri partija valdo ir atsako už priimamų sprendimų turinį, gali atitinkamai formuoti savo prioritetus.
3. Parlamentinė sistema skatina daugiapartinės sistemos vystymąsi, sudaro palankias sąlygas politiniam dialogui, kompromisams, suteikia galimybių augti visuomenės pilietiškumui.
4. Sistema yra palanki iš totalitarinių į demokratinius režimus pereinančioms visuomenėms.

Šie privalumai paprastai pasireiškia ten, kur veikia efektyvios, reikalingos partijos. Ten, kur tokių partijų nėra, atitinkamai ir partinė sistema nėra struktūruota, partijų kontroliuojamo parlamentarizmo pasekmė gali būti *asamblėjos* valdymas. Tokiam valdymui, pasak G. Sartori, būdinga:

1. tai, kad vyriausybės sudaromos ne tiek remiantis rinkimų rezultatais, kiek įvairių grupių, „nepriklausomų“ partinių darinių susitarimais ir kombinacijomis;
2. dažna vyriausybių ir premjerų kaita („suvalgomos“ savos vyriausybės);
3. vyriausybės ne tik negali greitai ir ryžtingai veikti, bet ir yra labai sukaustytos, nes priklauso nuo parlamento;
4. įtvirtinta įstatymų leidžiamosios valdžios persvara, todėl dažnai valdžia būna ne suvienyta, o išblaškyta.

Puikus asamblėjos valdymo pavyzdys yra Prancūzijos Trečioji (1870–1940 m.), tam tikra prasme – ir Ketvirtoji (1946–1958 m.) Respublikos, Italijos atvejai. Asamblėjos valdymas, jeigu partijoms nepavyksta susitarti ir sudaryti tokią koaliciją, kurios

vyriausybė galėtų ryžtingai veikti, sudaro sąlygas demokratinį valdymą pakeisti autoritariniu valdymu. Galima grėsmė demokratijai yra pats didžiausias parlamentinio valdymo trūkumas.

**Prezidentinis modelis.** Prezidentinis valdymas, kitaip nei parlamentinis, vykdomąją valdžią atskiria nuo parlamento priklausomybės, todėl sudaromos sąlygos veikti stiprioms ir veiksmingoms vyriausybėms. Politinė sistema išvengia krizių, nestabilumo, parlamento daugumos savivaliavimo. Veikiantis *stabdžių ir atsvarų* mechanizmas yra geras demokratijos ir teisėtumo apsaugos įrankis. Šie privalumai pasireiškia egzistuojant *vieningajam valdymui*, t. y. kai prezidento ir parlamento daugumos politinės nuostatos sutampa. Kokie santykiai susiklosto tarp įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių, kai parlamento daugumos ir prezidento partiškumas nesutampa? Čia lemiamas veiksnys yra abiejų valdžių gebėjimas daryti kompromisus, tartis ir susitarti. Tokią galimybę, kaip rodo JAV valdymo praktika, suteikia tam tikra frakcijų parlamente specifika, frakcijų ir partijų santykių ypatumai, tam tikri partijų bruožai, atitinkami politinės raidos ir politinės sistemos aspektai. Jeigu paminėti veiksniai nėra palankūs *padalytajam valdymui* (prezidento neremia parlamento dauguma), tuomet prezidentizmas gali nuvesti į aklavietę. Nei prezidentas, nei parlamentas vienas kito paleisti negali. Jei taip atsitinka valstybėse, kurių menka politinė kultūra ir visuomenės demokratinė savimonė, kurios neturi demokratinų tradicijų pamatų ir kompromisų paieškos įgūdžių, dviems minėtoms valdžios grandims gali nepavykti susitarti, todėl valdyti darosi neįmanoma. Tuomet, kaip rodo Lotynų Amerikos praktika, demokratija tampa labai pažeidžiama.

**Pusiau prezidentizmas.** Trečias valdymo modelis yra tarpinis tarp parlamentarizmo ir prezidentizmo. Tai mišrus modelis, kuriuo siekiama išvengti minėtų parlamentinio ir prezidentinio valdymo trūkumų. Kadangi abiejų trūkumai gali sąlygoti *bevaldystę*, o jai tęsiantis iškyla grėsmė demokratijai, tai trečiasis modelis formuojamas taip, kad tai neįvyktų. Nuo to turėtų apsaugoti *dualistinę vykdomosios valdžios struktūrą*. Kaip minėjome 9 temoje, pusiau prezidentizme (mišriame modelyje) prezidentas vykdomąją valdžią dalijasi su ministru pirmininku.

Svarbus to privalumas – prezidento ir ministro pirmininko galių pusiausvyra ir dominavimo poslinkiai. „Svyravimas“ priklauso nuo daugelio veiksnių, tačiau didžiausią įtaką daro minėtų pirmųjų asmenų partinės priklausomybės ir parlamento partinės daugumos (ne)sutapimas. Kai prezidento ir parlamento daugumos partiškumas nesutampa, ši padėtis įvardijama *pasidalijusios daugumos* terminu. Kai parlamento dauguma ir prezidento sutampa, stiprus yra prezidentas; netgi galima teigti, kad tuomet yra prezidentinis valdymas. Kai daugumos yra pasidalijusios, stiprus yra kitas vykdomosios valdžios institutas – ministras pirmininkas. Taigi, taip išvengiama prezidentizmo aklavietės. Tačiau šio modelio atveju svarbu, kad dvi pagrindinės vykdomosios valdžios institucijos (prezidentas ir ministras pirmininkas) sutartų. Toks sutarimas yra vadinamas *sugyvenimo režimu*. Daugiausiai praktikos turi Prancūzijos pusiau prezidentinė sistema. Jos atvejo analizė rodo, kad kai prezidento ir parlamento daugumos nesutampa, stiprus ministras pirmininkas gali sklandžiai dirbti su silpnu (dėl skirtingos parlamento partinės daugumos) prezidentu. Taip dualistinė valdžios struktūra padeda pašalinti ar bent sumažinti pirmųjų dviejų valdymo modelių trūkumus.

### **Savikontrolės klausimai ir užduotys**

1. Kokie bruožai būdingi parlamento ir vyriausybės santykiams, kai valdo:
  - *vienpartinė* arba *koalicinė* vyriausybė angliškojo tipo premjerinėje sistemoje;
  - *koalicinė* vyriausybė vokiškojo tipo premjerinėje sistemoje;
  - *koalicinė daugumos* vyriausybė partijų kontroliuojamame parlamentarizme;
  - *koalicinė mažumos* vyriausybė partijų kontroliuojamame parlamentarizme.
2. Paaiškinkite teiginius:
  - „Kabineto nestabilumas laukiančiam parlamento nariui – tai durys į karjerą.“ (Sartori, 2001, 118);
  - pusiau prezidentizmas gali „važiuoti dviem greičiais“.

3. Kokie santykiai susiklosto tarp įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių, kai prezidentinėje sistemoje prezidento partija parlamente sudaro mažumą? Kokie galimi politiniai padariniai tokioje situacijoje?
4. Kas būdinga įstatymų leidžiamosios valdžios ir prezidento santykiams, kai pusiau prezidentizme parlamento daugumos ir prezidento partiškumas sutampa?
5. Kokie santykiai gali susiklostyti pusiau prezidentizme tarp dviejų vykdomosios valdžios – prezidento ir ministro pirmininko – institutų, kai prezidento partija neturi daugumos parlamente?
6. Kuris – parlamentinis, prezidentinis ar mišrus – modelis užtikrina efektyviausią / mažiausiai efektyvų valdymą? Atsakymą argumentuokite.

### **Rekomenduojama literatūra**

1. Sartori G. (2001). *Lyginamoji konstitucinė inžinerija*. Kaunas: Poligrafija ir informatika, p. 93–142.
2. Talat-Kelpša L. (2004). Vyriausybė ir prezidentas. Krupavičius A., Lukošaitis A. (sud.). *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*. Kaunas: Poligrafija ir informatika, p. 385–417.
3. Heffernan R. (2005). Why the Prime Minister Cannot Be a President. *Parliamentary Affairs*, 58 (1), p. 53–70. Konferencija POL 1002–DS, VDU intranetas.
4. Colomer J. (2003). *Political Institutions. Democracy and Social Choice*. Oxford: Oxford University Press, p. 207–216.
5. Newton K., van Deth J. W. (2005). *Foundations of Comparative Politics. Democracies of the Modern World*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 60–71.
6. Konstitucijų paieškai:  
<http://www.constitution.org/cons/natlcons.htm>;  
<http://confinder.richmond.edu/>.

## 11 TEMA

# ŠIUOLAIKINĖ BIUROKRATIJA IR VIEŠASIS ADMINISTRAVIMAS. ADMINISTRAVIMO TRADICIJŲ TIPAI, MODELIAI IR JŲ VEIKLOS REZULTATAI

Užuot gerbę aiškų skirtumą tarp politikos ir administravimo, biurokratai naudoja teisę elgtis savo nuožiūra, kuri jiems buvo suteikta arba kurią jie sau prisiskyrė, kad formuotų, o dažnai ir nustatytų politiką. O išrinktieji politikai pluša prie įgyvendinimo detalių.

Dennis Thompson (2002, 160–161)

### Paskaitos tikslai:

1. Apibūdinti šiuolaikinės biurokratijos bruožus, ypatingą dėmesį skiriant diskrecijos plėtrai, administravimo ir politikos samplaikai, ribų tarp viešojo ir privataus intereso mažėjimui.
2. Pristatyti pagrindinius vokiškosios ir anglosaksiškosios viešojo administravimo tradicijos ypatumus, apibūdinti prancūziškojo ir amerikietiškojo administravimo specifiką.
3. Apžvelgti XX a. 9–10 deš. valstybės tarnybos reformos liberaliose demokratijose tikslus ir rezultatus.
4. Apibūdinti priežastis, sąlygojusias modelių kaitą: nuo Naujosios viešosios vadybos (NVV) prie Naujosios viešosios tarnybos (NVT) modelio.
5. Pateikti NVV (angl. *new public management*) ir NVT (angl. *new public service*) modelių lyginamąją analizę.

### Temos pristatymas

**Šiuolaikinės biurokratijos bruožai.** XX a. II p. kuriant gerovės valstybę ir valstybei prisiimant vis daugiau socialinių įsipareigojimų, ne tik sparčiai daugėjo biurokratijos, bet ir plėtėsi jos administruojamų sričių apimtys. Ne visuomet buvo galima tiksliai reglamentuoti vienos ar kitos pakopos administratorių veiklą. Ne visa veikla buvo iš anksto numatoma, rutininė. Dažnai,

ypač kintančioje ir nestabilioje aplinkoje krizių metu, administratoriai, norėdami įgyvendinti sprendimus, turėjo pasitelkti netradicinius veiklos metodus, peržengti savo įprastos kompetencijos ribas. Politikos įgyvendinimas vis labiau reikalavo decentralizuoti administravimą. Paminėti procesai sudarė sąlygas išplėsti administratorių veiklos galimybes, leido, o kartais ir vertė naudotis teise elgtis savo nuožiūra. Ši biurokratams suteikta, arba jų pačių sau priskirta, teisė veikti savo nuožiūra vadinama *diskrecija (diskrecinėmis galiomis)*. Jei vėberiškojo modelio biurokratijai, vykdančiai tiksliai, pagal nustatytas procedūras atliekamas funkcijas, būdinga hierarchinė atsakomybė, tai minėtieji pokyčiai šiuolaikinės biurokratijos atsakomybę paverčia (ji virsta) moraline daugelio rankų atsakomybe (Thompson, 2002; Peters, 2002). Kitas labai svarbus vėberiškosios ir šiuolaikinės biurokratijos skirtumas – vis daugiau įtakos administravimui, ypač jo elitui (ministerijų, departamentų ir pan.) suteikimas formuojant politiką. Tam tikri, iš pirmo žvilgsnio techniniai, veiklos (informacijos kaupimo, jos apdorojimo, įvairių projektų informacijos administravimo ir t. t.) barai tam tikrame etape (rengiant įstatymų projektus, biudžetus) gali įgyti politinės reikšmės, ir administracinės problemos sprendimas gali ženkliai paveikti politikų (seime, jo komitetuose, vietos savivaldos tarybose) sprendimus. Kita vertus, politikos įgyvendinimas irgi nėra vien nešališkas seimo ar vyriausybės priimtų sprendimų vykdymas. Ministerijos vyresnysis tarnautojas, kuriam pavesta įgyvendinti jo ministro politiką privatizuojant socialines paslaugas, tarsis su įvairiomis interesų grupėmis ir stengsis, kad ta politika būtų sėkmingiau įgyvendinama. Panašiai ir ligininės vadovas, norėdamas sėkmingai įgyvendinti politikų patvirtintą ligininės biudžeto mažinimo reformą, dėl etatų mažinimo, darbo laiko ir t. t. tarsis su profsąjungomis ir pan. Taigi, taip daugelis tarnautojų įsitraukia į politiką. Pokarinė organizacijų teorija administraciniam elitui teikia kur kas daugiau reikšmės formuojant politiką (Denhardt, 2001; Pivoras, 2002). Todėl vis sunkiau atskirti 2 teoriškai savarankiškas politinio proceso fazes – sprendimų priėmimą ir jų įgyvendinimą.

Sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo samplaika tolydžio glaudesnė dar ir todėl, jog didėja informacijos srautai, kuriuos

valdo administratoriai ir be kurių ne tik parlamentarai, bet ir dažnas ministras yra „neveiksnius“. Pastarieji politikai turi mažiau specialiųjų žinių ir ne visuomet gali teisingai įvertinti vienos ar kitos informacijos patikimumą. Dar daugiau, biurokratai savo nuožiūra gali vienai informacijai suteikti prioritetinę reikšmę, o kitos apskritai neviešinti. Tokia padėtis, kai pavaldinys disponuoja informacija, kuri neprieinama jo viršininkui, vadinama *asimetrine informacija* arba *informacine asimetrija* (informacija „sava“ ir suteikia autoritetą; Peters, 2002). Ši aplinkybė taip pat rodo labai išaugusią biurokratijos diskreciją. Realiai biurokratija kaip politinė institucija konkuruoja su kitomis institucijomis dėl valdžios ir dažnai toje konkurencijoje laimi. Natūraliai nyksta riba tarp viešojo ir privataus intereso. Atitinkamai kyla grėsmė teisinėms ir konstitucinėms viešojo administravimo vertybėms (teisingumui, lygybei, atskaitomybės piliečiams, visuomenės intereso prioriteto ir kt.) bei atsiveria didesnės galimybės valstybės tarnautojams bendrus išteklius panaudoti savo tikslams. Taigi viešojo ir privataus intereso suartėjimas lemia tų interesų konfliktus (sankirtą). Interesų konfliktas yra sena problema, tačiau šiuolaikinės visuomenės administravimo srityje jis įgauna ypač didelį mastą ir labai neigiamai veikia valstybės valdymo bei visuomenės gyvenimo kokybę, mažina visuomenės pasitikėjimą valdžia ir jos institucijomis. Siekiant užkirsti kelią biurokratizmui, piktnaudžiavimui savo pareigomis, neteisėtiems veiksams, korupcijai tarpti, kuriamos įvairios kontrolės institucijos (seimo kontrolieriai – konkrečių sričių ombudsmenai, tarnybos, valdybos, vidaus kontrolės institucijos). Naudojamos formalios ir neformalios kontrolės formos. Interesų konflikto prevencijai svarbi teisinė bazė, organizacijos kultūra, interesų deklaravimas, tarnautojų elgesio standartai ir kt.

**Viešojo administravimo tradicijos.** Analizuojant liberaliųjų demokratinių valstybių viešąją biurokratiją, dažnai pabrėžiamos dvi viešojo administravimo tradicijos, kurių bruožų aptinkama ir šiuolaikinėje administracijoje (Peters, 2002). Pirmajai, vokiškajai (*Rechtsstaat* modelis) būdingas teisinio išsilavinimo, taisyklių, tarnavimo valstybei akcentavimas, dominuojantis nuopelnų – konkurencinio (profesinės



kompetencijos) įdarbinimo modelis. Valstybės tarnautojas vertinamas labai legalistiškai.

Antrajai, anglosaksiškai, tradicijai irgi svarbi pagarba įstatymui, tačiau įstatymas yra labiau veiklos kontekstas. Pabrėžiamas platus universitetinis valdininkų išsilavinimas. Labiau nei griežtas legitimumas ar techninė kompetencija vertinamas teisingumas, patikimumas, tarnavimas visuomenės interesui ir nepriklausymas nuo grupių interesų, lankstumas. Neakcentuojama ypatinga misija „tarnauti valstybei“. Ši tradicija dar vadinama *atstovaujamosios demokratijos* arba *viešojo intereso modeliu*.

Prancūzijos biurokratija savo tradicija artima vokiškai. Ten dar stipri napoleoniškoji centralizuotos biurokratijos dvasia. Teigiama, kad, esant silpnoms vyriausybėms, ypač Ketvirtosios Respublikos metais, daugelį svarbių ekonominių sprendimų priėmė administracinis elitas be didesnių debatų Prancūzijos parlamente. Tiek Prancūzijoje, tiek Vokietijoje valdininko profesija prestižinė, gerai apmokama, o jos interesai ginami. Tik Vokietijoje tai daro įstatymai, konstitucija, o Prancūzijoje – profsąjungos.

Tačiau žemyno valstybių ir JK administratorių skirtumai XX a. II pusėje mažėjo. Vokiškosios tradicijos administracijoje pastebimai nyko riba tarp politikos ir administravimo, ši tarnyba buvo vis labiau politizuojama (*politiniai paskyrimai*). JK valstybės tarnyba, kuri ilgą laiką buvo politiškai labai neutrali, nuo M. Thatcher valdymo (1979–1990 m.) iki šiol didina politinius paskyrimus (Peters, 2002; Pollitt, Bouckaert, 2003).

Savaip specifinė yra JAV administracinė sistema. Tai sąlygojo Amerikos, lyginant su Europos valstybių, specifinė istorinė raida. Biurokratija komplektuojama iš gana siauro sluoksnio, nesilaikant griežto profesionalumo principo. Būdinga samdyti specialistus konkrečioms darbams dirbti, o ne universalios kvalifikacijos personalą kaip JK. Valstybės tarnyboje dirba palyginti didelis procentas gamtos mokslų specialistų. Amerikietiškąją administraciją nuo Europos valdininkų skiria ir aukštas politizacijos lygis. Aukščiausi pareigūnai įdarbinami politiniu pagrindu, nors jie dažnai yra verslininkai, mokslininkai, o ne profesionalių politikų karjerą pasirinkę darbuotojai. Kai kurie

tyrėjai kaip atskirą modelį nurodo ir Skandinavijos valstybių biurokratiją.

Nepriklausomai nuo tradicijos, šiuolaikinėse demokratinėse valstybėse kaip labai svarbus biurokratijos bruožas pažymimas tarnavimas visuomenės interesui. Tarnystės visuomenei idėja yra įtvirtinta ir daugelio valstybių teisiniuose dokumentuose.

**XX a. 9–10 deš. valstybės tarnybos reforma.** Pagrindinė viešojo administravimo reformos priežastis buvo ekonominė. Siekta mažinti valstybės tarnybai skirtas išlaidas ir tarnautojų skaičių, padaryti struktūrą ekonomiškesnę, taupesnę. Turėjo padidėti šio sektoriaus veiklos našumas ir jo galimybės. Ne mažiau svarbu buvo ir gerinti viešųjų paslaugų kokybę. Tai planuota įgyvendinti reorganizuojant valstybės tarnybos sistemą, pertvarkant jos kontrolę, skatinant personalo kaitą. Administracija turėjo tapti lankstesnė, kompetentesnė, dėmesingesnė piliečiui. Reforma turėjo padidinti piliečių pasitikėjimą valdininkija, legitimizuoti vykdomąją valdžią. Teoretikai (Peters, 2002; Pollitt, Bouckaert, 2003) sutinka, jog reformuoti net ir turint labai gerai parengtą programą nėra lengva dėl pačios biurokratijos esmės, kurioje glūdi didelis biurokratijos gyvybingumas. Reformos, vykdytos Europoje, Amerikoje (JAV, Kanadoje), Australijoje, Naujojoje Zelandijoje, davė skirtingus rezultatus. JAV, Australijoje, JK, kur tradicijos buvo palankesnės reformoms, o pasipriešinimas, lyginant su žemynine Europa, buvo mažesnis, reformuotojai dirbo kryptingiau, kovingiau, todėl kiekybiniai ir kokybiniai poslinkiai buvo ryškesni. Vokietijoje, Prancūzijoje reformos nepalietė didžiosios dalies centralizuoto valstybės aparato administratorių. Įtakos turėjo jau minėtos teisinės, institucinės ir kultūrinės aplinkybės. Trukdė biurokratijai teikiamos garantijos, profsąjungų veikla, įtvirtinti administratorių ir politikų ryšiai (dėl to politikai, vykdydami reformą, nebuvo nuoseklūs), legalistinis požiūris. Pastebėta, kad reformos buvo radikalesnės ir valstybėse, kurioje dominuoja vienpartinė vyriausybė (JK, Australijoje, Naujojoje Zelandijoje). Netgi Prancūzijoje reforma vyko sklandžiau ir nuosekliau *vieningojo valdymo* laikotarpiais (1982–1984 ir 1988–1992 m.). JAV plataus masto energingai vykdomoms reformoms labai trukdė valstybės sąrangos forma (federacinė valstybė). Taigi, svarbus aspektas yra ir institucinis kontekstas. Ta

pati reforma skirtinguose kontekstuose gali lemti skirtingus pokyčius (Pollitt, Bouckaert, 2003).

**Nuo NVV prie NVT modelio.** Viešojo administravimo modelių pasirinkimas yra glaudžiai susijęs su vertybiniais prioritetais. Svarbu apsibrėžti, kokią valdymą vadinsime *geru*, t. y. modelis yra normatyvinė sąvoka. NVV modelis yra labiau nukreiptas į valstybės tarnautojų veiklos rezultatus (strateginių tikslų ir uždavinių pasiekimą) nei į tos veiklos atitiktį nustatytoms taisyklėms ir procedūroms. Ryškūs ir tokie privataus sektoriaus bruožai kaip vadybinių metodų taikymas, orientavimasis į taupymą ir viešųjų išlaidų mažinimą, privataus sektoriaus vadybinės praktikos diegimas, verslo vertybių (konkurencija, rinkos mechanizmai) ir verslininkystės dvasios perėmimas. Atlyginimas, paaukštinimas priklauso nuo darbo rezultatų. Taigi, darbo santykiai valstybės tarnyboje tampa artimi egzistuojantiems privačiame sektoriuje (Pollitt, Bouckaert, 2003; Parsons, 2001). NVV modelis turi užtikrinti ekonominę naudą. Todėl ir valstybės tarnautojų atskaitomybė grindžiama pasiektais rezultatais. NVV yra nukreipta ir į piliečių interesų patenkinimą. Tačiau pilietis suvokiamas kaip viešosios įstaigos klientas, vartotojas. Šio modelio esmė jau pati savaime sąlygoja ir tam tikrus jo trūkumus (Pivoras, 2002). Juk viešasis sektorius, kitaip nei privatus, yra nukreiptas ne į rinką, pirkėją, o į paslaugos vartotoją, kuriam ne visuomet ir ne visi rinkos mechanizmai gali būti tinkami. Viešojo administravimo srityje paslauga, kitaip nei rinkoje, dažniausiai neduoda tiesioginio grįžtamojo ryšio. Ekonominio efekto socialinių paslaugų (švietimo, sveikatos, socialinio aprūpinimo) sferose, net ir „einant teisingu keliu“, tenka ilgai palaukti. Valdymo ekonominis efektyvumas, rezultatyvumas, veiksmingumas yra svarbūs kriterijai, bet tarnavimo visuomenei idėja, lygybė, nešališkumas, teisingumas, pilietiškumas skiria viešąjį sektorių nuo privataus (Palidauskaitė, 2001).

Nauji reiškiniai šiuolaikinėje visuomenėje (visuomenės marginalizacija), vykdomojoje valdžioje (didėjanti vyriausybės galia, socialinės apsaugos neefektyvumas), viešojo administravimo srityje (didėjanti administratorių galia ir atstumas tarp administratorių bei visuomenės) kelia naujus reikalavimus ir viešajam administravimui. Tai socialinio teisingumo didinimas,

socialinės atskirties mažinimas, pažeidžiamų visuomenės sluoksnių interesų gynimas (ypač socialinėje, medicinos, teisėsaugos srityse), viešųjų paslaugų prieinamumas ir suprantamumas, kliento ir paslaugos suartinimas ir kt. Reikia ieškoti tokio viešojo administravimo modelio, kuriame būtų galima suderinti administravimo tikslus (uždavinius) ir demokratijos principus, t. y. spręsti visuomenei kylančias problemas pasitelkiant administravimą, jį priartinant prie visuomenės, piliečio, bendruomenės.

Jau XX a. 7 deš. pr. buvo dedamos pastangos įtraukti visuomenę į administravimą (JAV visuomenės įtraukimas į miestų atnaujinimo programas, įvairiose valstybėse moksleivių, universitetų studentų dalyvavimas sprendžiant problemas ir kt.). Siekiant biurokriją geriau suderinti su demokratinės visuomenės vertybėmis buvo suformuluota biurokratinio reprezentatyvumo samprata. Reprezentatyvumas gali reikštis per personalą, valstybės struktūras, piliečių įtraukimą priimant valdymo sprendimus (Pivoras, 2002). Šiuolaikinės informacinės technologijos (*skaitmeninis valdymas*, e. valdžia ir kt.) suteikia galimybių ir duoda priemonių administratoriams ir visuomenei artėti (Barcevičius, 2008). Piliečių, dalyvaujančių nevyriausybinėje veikloje ir kt., įgyti gebėjimai taip pat gali būti gera paskata dalyvauti teikiant viešąsias paslaugas. Iškyla bendruomenės įtraukimo į viešųjų reikalų tvarkymą, glaudesnių kontaktų tarp valstybės tarnautojų ir vietos bendruomenės poreikis. Pateikiamos tokio įtraukimo koncepcijos: *visuomeniško piliečio*, *įgalinto piliečio*, *atsakingo piliečio* koncepcijos (Pivoras, 2002). Kita vertus, galima klausti – kokia yra klientų atstovų tikroji galia? Ar institucijų vadovai, struktūros gali ir nori savo galia pasidalyti su visuomene ir jos atstovais? Juk jėgos (įgūdžiai, pasirengimas, turimi ištekliai) nėra lygios. Čia labai svarbus pasitikėjimas. Pasitikėjimas, pasak Roberto Putmano, yra tarsi alyva, sutepanti bendradarbiavimo mechanizmą (Putman, 2001).

Skandinavijoje žmonėmis pasitiki apie 60 % ir daugiau šalies gyventojų, daugumoje žemyninės Vakarų Europos šalių – 30–40 %, pokomunistinėse valstybėse – apie 20–30 % (Žiliukaitė, Ramonaitė, Nevinskaitė, Beresnevičiūtė, Vinogradnaitė, 2006, 224). Taigi, viešojo administravimo rezultatai priklauso ir nuo

pasitikėjimo bei solidarumo kultūros stiprėjimo. Ypač tai pasakytina apie žemo pasitikėjimo lygio valstybių viešąjį administravimą. Augant pasitikėjimo lygiui, suartėjant piliečiams ir viešajai administracijai, išgalint pliuralizmo kultūrai, kinta ir administravimo struktūra. Joje didėja horizontaliųjų ryšių įtaka ir vaidmuo, struktūra tampa „plokštesnė“.

Šiuolaikinėse visuomenėse, politikos ir administravimo srityse vykstantys pokyčiai pabrėžia demokratinių vertybių (teisingumo, lygybės, atskaitomybės) svarbą. Todėl tyrėjai (Guogis, 2009; Palidauskaitė, 2001) konstatuoja, jog prie tokių svarbių NVV bruožų kaip 3E (*ekonomiškumo* (angl. *economy*), *efektyvumo* (angl. *efficiency*) ir *veiksmingumo* (angl. *effectiveness*)) būtina pridėti ketvirtą E – *socialinį teisingumą* (angl. *equity*). Taigi, naujasis viešojo administravimo modelis turi aprėpti 4E bruožus (Guogis, 2009). 4E koncepcija turėtų atsverti pernelyg pragmatiškus NVV bruožus etiškumo kriterijais. Akademinėje literatūroje (Denhardt, 2001; Guogis, 2009) pristatomas naujas modelis, įvardijamas kaip Naujoji viešoji tarnyba<sup>3</sup> arba Naujasis viešasis valdymas (angl. *new governance*). Esminiai šio modelio bruožai yra demokratinės vertybės, pilietiškumas, bendruomeniškumas, asimetrinės informacijos nebuvimas, elektroninė demokratija.

Taigi, administravimo modeliuose vyksta slinktis nuo racionalumo ir vadybinio efektyvumo prie atvirumo, pilietiškumo vertinimo, tarnavimo piliečiui (piliečio poreikių patenkinimo ir atskaitingumo jam), piliečių dalyvavimo.

### **Savikontrolės klausimai ir užduotys**

1. Apibūdinkite diskreciją viešojo administravimo srityje.
2. Pasitelkę konkrečius pavyzdžius įrodykite, kad viešojo sektoriaus tarnautojai ne tik administruoja, bet ir formuoja politiką.
3. Paaiškinkite ryšius tarp:
  - administravimo bei politikos suartėjimo ir interesų konflikto;
  - diskrecijos ir viešojo bei privataus interesų konflikto.

---

<sup>3</sup> Toliau šis modelis vadinamas Naująja viešąja tarnyba (NVT).

4. Apibūdinkite *informacinės asimetrijos* reiškini.
5. Palyginkite žemyninę ir JK viešojo administravimo tradicijas.
6. Kokių tikslų buvo siekiama viešojo administravimo reforma, vykdyta XX a. pab.?
7. Pagrįskite NVV modelio trūkumus. Įrodykite, jog reikia ieškoti naujų viešojo administravimo modelių.
8. Išvardykite ir pagrįskite naujus uždavinius, keliamus viešajam administravimui. Pristatykite galimas priemones tiems uždaviniams įgyvendinti.
9. Paaškindite pasakymus:
  - didėja horizontaliųjų ryšių viešojo administravimo srityje vaidmuo;
  - viešojo administravimo struktūros tampa „plokštesnės“.
10. Palyginkite 3E ir 4E viešojo administravimo modelius ir įvardykite skirtumus.

### **Rekomenduojama literatūra**

1. Peters G. (2002). *Biurokratijos politika*. Vilnius: Pradai, p. 26–51.
2. Parsons W. (2001). *Viešoji politika: politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Vilnius: Eugrimas, p. 18–29, 48–49, 302.
3. Pollitt C., Bouckaert G. (2003). *Viešojo valdymo reforma: lyginamoji analizė*. Vilnius: Algarvė.
4. Barcevičius E. (2008). Viešasis valdymas ir informacinės technologijos. Naujo institucinio modelio link? *Politologija*, 1, p. 85–120.
5. Denhardt R. (2001). *Viešųjų organizacijų teorijos*. Vilnius: Algarvė.
6. Thompson D. (2002). Moralinė daugelio rankų atsakomybė. *Valstybės tarnautojų etika*: straipsnių rinkinys. Vilnius: Margi raštai, p. 158–192.
7. Pivoras S. (2002). *Viešojo administravimo teorijos*. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto leidykla, p. 44–58.

8. Žiliukaitė R., Ramonaitė A., Nevinskaitė L., Beresnevičiūtė V., Vinogradnaitė I. (2006). *Neatrasta galia: Lietuvos pilietinės visuomenės žemėlapis*. Vilnius: Versus aureus, p. 222–228, 241–242.
9. Guogis A. (2009) *Kodėl būtina siekti Naujojo viešojo valdymo?* (II).  
<http://www.bernardinai.lt/straipsnis/2009-10-15-arvydas-guogis-kodel-butina-siekti-naujojo-viesojo-valdymo-ii/33638> (žiūrėta 2011 10 14).
10. Guogis A. (2009). *Naujojo viešojo valdymo reikšmė* (III).  
<http://www.bernardinai.lt/straipsnis/2009-10-22-arvydas-guogis-naujojo-viesojo-valdymo-reiksme-iii/33968> (žiūrėta 2011 10 14).

## 12 TEMA

# VISUOMENINIAI JUDĖJIMAI, ORGANIZACIJOS IR INTERESŲ GRUPĖS. POLITIKOS TINKLO SAMPRATA IR PAGRINDINIAI TINKLŲ MODELIAI

Tikslas – privatus, o ne viešas interesas – ir priemonė tam pasiekti – užvaldymas vietoj žaidimo pagal teisiškai reglamentuotas ir demokratijoje priimtas taisykles ir procedūras – yra lyg raktažodžiai bandant suvokti valstybės užvaldymo reiškinių.

Jolanta Paliduskaitė, Raimondas Ibenskas (2007, 62)

### Paskaitos tikslai:

1. Aptarti visuomeninių judėjimų, organizacijų ir interesų grupių sampratą, apibūdinti jų vietą ir vaidmenį liberaliose demokratijose ir demokratizacijos procese.
2. Išanalizuoti interesų grupių santykį su politine sistema.
3. Apibūdinti *politikos tinklo* sampratą ir pagrindinius tinklų modelius.
4. Išanalizuoti ir palyginti *pliuralizmo* ir *korporatizmo* tinklus.

### Temos pristatymas

**Visuomeniniai judėjimai, organizacijos ir interesų grupės liberaliose demokratijose ir demokratizacijos procese.** Politinių partijų, politikų, parlamentų, vyriausybių ir kitų centrinių valdžios institucijų veikla net pačioje demokratiškiausioje valstybėje negali tenkinti visų jos gyventojų interesų. Todėl pliuralistinėse visuomenėse piliečiai, norėdami greičiau (geriau) įgyvendinti savo siekius, vienijasi į panašius tikslus turinčių žmonių grupes (judėjimus, draugijas, fondus, asociacijas, konferencijas ir kt.). Pirminis tokių savanoriškų organizacijų tikslas yra tarnauti bendruomenei, atstovauti visuomenės interesams ir veikti nepriklausomai nuo valstybės ir rinkos. Tačiau tokios organizacijos gali būti kuriamos ir tik siauros gyventojų grupės interesams tenkinti (Žiliukaitė, Ramonaitė, Nevinskaitė, Beresnevičiūtė, Vinogradnaitė, 2006). Todėl



analizuojant savanoriškų pilietinės visuomenės organizacijų indėlį į pilietinės visuomenės kūrimą ir brandą reikėtų įvertinti šį aspektą.

**Visuomeniniai judėjimai** yra tam tikrų visuomenės narių, siekiančių bendrų, paprastai tiksliai suformuluotų tikslų, susivienijimai (Pražauskas, Unikaitė, 2007). Judėjimams, kitaip nei partijoms, būdinga kolektyvinė narystė (be individualių narių, į juos gali įeiti ir įvairios organizacijos), jie vienija įvairių pažiūrų žmones ir nebūtinai kovoja dėl valdžios. Judėjimo raidos kelią nuo vienijimosi pradžios iki institucionalizuotos organizacijos galima suskirstyti į kelis etapus. Pirmiausia susitelkia bendraminčių ratas, kuriame svarstomos idėjos, siekiai, iškeliamas / iškyla aktyvas (vadovybė). Kitame etape skleidžiamos idėjos, ieškoma ir pritraukiami rėmėjai bei šalininkai. Tam naudojamos įvairios veiklos formos: reklama per žiniasklaidą, pilietiniai sambūriai, mitingai ir pan. Ši veikla suformuoja platesnę socialinę bazę, o judėjimas perauga į trečiąjį etapą, kuriame sudaromos programos ir siekiama užsibrėžtų tikslų. Ketvirtajame etape judėjimas, (ne)pasiekęs savo tikslo, gali veiklą nutraukti, tačiau gali ir peraugti į naują instituciją – visuomeninę politinę organizaciją ar net politinę partiją. Liberaliose Vakarų demokratijose tokių kelių nuėjo žaliųjų judėjimai, vėliau tapę partijomis. Sovietinėje sistemoje veikė disidentinis judėjimas, kuris vienijo įvairias visuomenės grupes ir pavienius asmenis, siekusius pakeisti politinę sistemą. 1988–1990 m. visuomeniniai judėjimai sovietinėse respublikose tapo reikšmingais „nacionalinių (išsivadavimo) judėjimų katalizatoriais“ (Lukošaitis, 2004). Visuomeninių judėjimų evoliucijos pavyzdžiai gali būti Lenkijos „Solidarnosc“ profsąjunga, Lietuvos Persitvarkymo Sąjūdis. Šie judėjimai nuėjo kelią nuo visuomenės jėgų sovietinei sistemai griauti sutelkimo iki aktyvių politinių organizacijų, kūrusių nepriklausomų valstybių pagrindus. Galima pagrįstai teigti, jog jie buvo visų posovietinių, o dabar jau visateisių demokratinių ES valstybių susikūrimo pagrindas.

**Visuomeninės, arba nevyriausybinės, organizacijos (NVO)** yra kitas labai svarbus pilietinės visuomenės elementas. NVO sąvoka literatūroje nėra vienareikšmė. Akademinėje literatūroje sinonimiškai pristatomos visuomeninės ir

nevyriausybines organizacijos (Prazauskas, Unikaitė, 2007). Neretai vietoj NVO termino vartojamas savanoriškų organizacijų terminas (Žiliukaitė, Ramonaitė, Nevinskaitė, Beresnevičiūtė, Vinogradnaitė, 2006). Kartais ši samprata įvairiai naudojama ir teisinėje kalboje (NVO teisės institutas, 2008). Taip yra todėl, jog šios organizacijos apima labai platų veiklos spektrą ir teisinių formų įvairovę. Nurodomi šie minėtas organizacijas jungiantys bruožai: laisva valia įkurtos, savanoriška naryste ir savanorišku darbu paremtos, visuomenei naudingas paslaugas teikiančios, nuo valdžios nepriklausomos, ne pelno siekiančios organizacijos. NVO terminą rekomenduojama vartoti siaurąja ir plačiąja prasmėmis. Siaurąja prasme NVO – tai nepriklausomi nuo valstybės ar savivaldybės institucijų ir pelno savo dalyviams neskirstantys juridiniai asmenys, kurie savo tikslų siekia pagal tam tikrą nustatytą vidaus tvarką ir kurių nariais tampama „ne dėl įstatymų reikalavimų ar kitų esminių objektyvių aplinkybių“ (NVO teisės institutas, 2008, 26). Tai asociacijos, steigiamos privačių asmenų iniciatyva, labdaros paramos fondai, išskyrus valstybės įnašų pagrindu įsteigtas, kai kurias viešąsias įstaigas. Plačiąja prasme NVO suprantama kaip bet kuri pelno nesiekianti organizacija, kurios tiesiogiai nekontroliuoja valdžios institucijos. Tai namų savininkų bendrijos, religinės bendruomenės, profesinės sąjungos, įvairios kitos politinės organizacijos. Dažniausiai šios organizacijos turi įstatus, programas, fiksuotą narystę, vadovybę, renkamas institucijas. Jos padeda spręsti tam tikroms visuomenės grupėms svarbias problemas. Tokių organizacijų labai gausu kiekvienoje demokratinėje valstybėje, yra ir tarptautinių organizacijų (žmogaus teisių priežiūros ir gynimo, aplinkosaugos, kovos prieš korupciją ir kt.). Nevyriausybinius sektorius dažnai vadinamas trečiuoju sektoriumi. Valstybių pilietinės visuomenės aktyvumo, jos brandos vienas pagrindinių rodiklių yra visuomeninių (NVO) organizacijų skaičius. Kita vertus, siekiant atskleisti pilietinės visuomenės būklę, svarbūs ir kokybiniai dalyvavimo tokiose organizacijose kriterijai, t. y. gyventojų, dalyvaujančių NVO veikloje, skaičius, dalyvių pasiskirstymas pagal organizacijų veiklos sritis, dalyvių aktyvumo lygis, organizacijų veiklos dinamika ir kt. Nedemokratinuose režimuose yra steigiami ir veikia visuomeninės organizacijos, kurias kontroliuoja valstybės

institucijos. Be to, jose narystė ne visuomet grindžiama savanoriškumo principais. Skirtumai tarp daugiametės demokratijos tradicijas turinčių Vakarų Europos valstybių ir Rytų bei Vidurio Europos pagal narystę visuomeninėse organizacijose ir savanorišką darbą yra labai ryškūs. Pastarųjų valstybių, išskyrus Čekiją, Slovakiją, Slovėniją, gyventojų, priklausančių šioms organizacijoms ir ištraukusių į savanorišką veiklą, dalis yra vidutiniškai kelis kartus mažesnė nei Vakarų Europoje (Žiliukaitė, Ramonaitė, Nevinskaitė, Beresnevičiūtė, Vinogradnaitė, 2006, 26–31). Lietuvos gyventojų pilietinis potencialas yra irgi menkas: 2007–2010 m. pilietinės galios indeksas pakito nuo 33,9 iki 35,5 balo iš 100 galimų (Lukošaitis, 2011, 28).

**Interesų grupės** yra trečioji ir neatsiejama pilietinės visuomenės dalis. Interesų grupėms apibūdinti vartojamos ir sąvokos *spaudimo*, *lobistinės (lobizmas)*, *protesto grupės* (Lukošaitis, 2004). Liberaliose demokratijose piliečiai, nepatenkinti valdžios politika, jungiasi į interesų grupes ir spaudžia valdžios institucijas keisti politiką. Šios grupės gali veikti įvairiuose valdžios lygmenyse. Interesų grupės dažnai būna identiškos judėjimams ar visuomeninėms organizacijoms. Interesų grupes nuo kitų pilietinių organizacijų skiria jų tikslas (siekis), jog valdžia, priimdama sprendimus, atsižvelgtų į jų interesus ir patenkintų jų poreikius bei reikalavimus. Todėl šiame kurse siūloma interesų grupę apibrėžti kaip organizuotą individų grupę, atstovaujančią tam tikros visuomenės dalies interesams ir siekiančios daryti įtaką viešajai politikai konkrečioje srityje (Pražauskas, Unikaitė, 2007; Vilčinskas, Vijeikis, 2007).

Visuomeniniai judėjimai, NVO, interesų grupės kuria ir brandina pilietinę visuomenę, taip pat suteikia pilietinei visuomenei realų struktūrinį ir funkcinį turinį. Organizacijų dėka pilietinė visuomenė iš abstraktaus teorinio konstrukto virsta konkrečiu, gyvu organizmu. Todėl pilietinė visuomenė yra tiesiogiai susijusi ir priklauso nuo įvairių visuomeninių organizacijų skaičiaus ir jų veiklos kokybės. Sociologas R. Dahrendorf, rašydamas apie JAV, teigia, jog „čia visų pirma susikūrė piliečių visuomenė, o tik paskui valstybė“, ir priduria: „iš piliečių visuomenės malonės, taip sakant“ (Dahrendorf, 1990, 80). Vakarų Europos valstybėse gyventojai, susibūrę į įvairias

organizacijas, kūrė piliečių visuomenę ir kartu brandino piliečių valstybę. Šimtmečiais JK visuomenė, organizuodamasi ir dalyvaudama savanoriškose organizacijose, mokėsi pilietiškumo ir pamažu sukūrė pilietiškumu pagrįsta valstybę. Susiformavo tiesioginė priklausomybė tarp piliečių organizacijų ir sukurtų demokratiškos liberaliųjų valdžios institucijų. JK, Skandinavijos, Vokietijos, Prancūzijos ir kt. liberaliosios valstybės irgi yra „iš piliečių visuomenės malonės“. Apskritai judėjimai, NVO, interesų grupės, vienydamos panašius interesus turinčius žmones, gali geriau išreikšti jų interesus nei valdžios siekiančios ir dėl didesnės paramos kompromisus darančios partijos. Partijos tik santykinai gali ginti piliečių interesus. Todėl partijų, kaip svarbiausių demokratiškos valstybių institucijų, veikla privalo nuolat būti įvairių pilietinių organizacijų veiklos akiratyje. Tik tuomet partijos siekia kuo geriau įgyvendinti duotus pažadus rinkėjams. Natūralu, jog demokratizacijos proceso raida ir demokratijos branda tiesiogiai priklauso nuo vienos ar kitos visuomenės susivienijimo į NVO bei interesų grupes masto ir tokių grupių veiklos intensyvumo. Todėl valdžios institucijoms, kuriančioms liberalią visuomenę, išskyla labai svarbus uždavinys sudaryti sąlygas tokioms pilietinės visuomenės organizacijoms kurtis ir veikti. Apibendrinant vertėtų pažymėti, jog judėjimai, NVO ir interesų grupės yra labai svarbi demokratizacijos sėkmės sąlyga.

**Interesų grupės politinėje sistemoje.** Interesų grupės, kaip svarbios politinės sistemos institucijos, bendrauja (komunikuoja) su kitomis politinės sistemos institucijomis įvairiais kanalais. Priklausomai nuo daugelio veiksnių (tikslų, turimų išteklių, politinės sistemos bruožų ir kt.), interesų grupės, siekdamos savo interesų, naudoja tokius tiesioginės sąveikos kanalus kaip laiški, peticijos, ryšiai su valdžios institucijomis (partijų nariais parlamente, vyriausybe, valdininkija) ir kt. Netiesioginiai kanalai grupių tikslams pasiekti yra sau palankios viešosios nuomonės per žiniasklaidos priemones formavimas, netiesioginė įtaka per politines partijas ir kt. Interesų grupės, aktualizuodamos įvairias spręstinas problemas (mokesčių, socialinės apsaugos, gamtos apsaugos ir kt.), gali pasinaudoti tokiomis nekonvencinėmis priemonėmis kaip mitingai, susirinkimai, demonstracijos, piketai ir pan. Interesų grupių interesų

paviešinimas, įtraukimas į politinę dienotvarkę ir tiems interesams palankių politinių sprendimų priėmimas labai priklauso nuo *lobistinės veiklos*. Yra labai įvairių lobizmo apibrėžimų. Jų esmę sudaro pavienių asmenų arba net ir organizacijų, užsiimančių lobistine veikla, atviri veiksmai, kurių tikslas – daryti įtaką įvairiausiems politinių institucijų (parlamento, vyriausybės, biurokratijos struktūrų) sprendimams (Vilčinskas, Vijeikis, 2007). Profesionalūs lobistai iškelia įvairių interesų grupių problemas, parengia ir pristato projektus, rūpinasi jų įgyvendinimu. Svarbu, kad lobizmas būtų legalus ir teisėtas veiksmas. Lobistinės veiklos institucionalizacija yra sudėtingas procesas, kurį lemia visuma veiksnių: politinės sistemos, sprendimų priėmimo proceso, sociokultūrinio konteksto ir kt. bruožai (Lukošaitis, 2011). JAV, Kanada ir kt. anglosaksiškosios teisės tradicijos šalys turi brandžias lobistinės veiklos tradicijas. Lobistų veiklos šiose valstybėse teisinis reguliavimas labai nuoseklus. Teigiama, kad Europos valstybių lobistai, juos lyginant su JAV, yra „minkšti“, darantys kompromisus. Tačiau ir žemyninė Europa lobistinės veiklos institucionalizacijos aspektu gali būti skirstoma į senųjų, liberaliųjų demokratinųjų valstybių ir posovietinių valstybių erdves (Lukošaitis, 2011).

Apibūdinta interesų grupių vieta ir galimybės viešojoje politikoje rodo, jog jos įvairiais kanalais į politiką „atveda“ visuomenę. Pastaroji, tiesiogiai nedalyvaudama parengiant, priimant ir įgyvendinant politinius sprendimus, daro jiems įtaką. Priklausomai nuo interesų grupių dydžio, jų turimų žmoniškųjų ir materialųjų išteklių, galimybių pasinaudoti lobizmo paslaugomis ir, žinoma, intereso visuomeninės svarbos, aktualumo, interesų grupės (ypač gamtosaugos srities grupės, profsąjungos, darbdavių federacijos ir pan.) gali labai ženkliai paveikti politiką. Tikėtina, kad tokių grupių nariai, įsitikinę savo veiklos naudingumu ne tik sau, bet ir viešajam interesui (užkirsti kelią mokesčių didinimui, išsiderėti didesnes socialines pašalpas, užkirsti kelią statyboms rekreacinėse zonose ir pan.), plėš savo įtaką visuomenėje, įtrauks daugiau aktyvių žmonių į savo veiklą, taps pavyzdžiu kitiems gyventojams. Jeigu aktyvių interesų grupių veiklą pastebės ir skatins partijos, parlamentariai, vykdomosios valdžios institucijos, tuomet tarp vis labiau aktyvėjančios visuomenės (interesų grupių)

ir kitų politinių institucijų susiformuos pastovūs ryšiai. Šie ryšiai leis politikams gauti nuolatinius konstruktyvius visuomenės pasiūlymus ir padės suderinti skirtingus interesus iškeliančius pasiūlymus bei jų pagrindu formuoti veiklos programas (Parsons, 2001). Interesų grupių ir kitų politinės sistemos institucijų ryšiai dar kartą patvirtina jau apibūdintą politinės sistemos kokybinės raidos priklausomybę nuo visuomenės aktyvumo. Kuo visuomenė aktyvesnė, tuo politinė sistema brandesnė. Susidūrus su vidiniais ar išoriniais iššūkiais, tokia politinė sistema gali greičiau juos įveikti.

**Politikos tinklai ir jų modeliai.** Interesų grupių ryšiai, sąveikos su valdžios institucijomis ir atsakingais asmenimis vadinami *politikos tinklais* (Parsons, 2001; Kaminskas, 2001). Politikos tinklas viešojoje politikoje sudaro galimybes interesų grupėms problemas iškelti į politinių institucijų (įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių) lygmenį. Drauge politikos tinklas įjungia, integruoja interesų grupes į politinį procesą ir leidžia tame tinkle esančioms interesų grupėms daryti įtaką viešiesiems sprendimams. Politikos tinklus galima paprastai įvardyti kaip ryšius, santykius, sąveikas ar net pavadinti interesų atstovavimo sistema arba mechanizmu. Skirtingos interesų grupės formuoja nevienodo tipo ryšius. Tarkime, vietos bendruomenė, susiorganizavusi į interesų grupę, kurios tikslas – užkirsti kelią tam tikros verslo struktūros planui įkurti automobilių stovėjimo aikštelę bendruomenės poilsio vietoje, matyt, pirmiausia kreipsis į vietos instituciją – savivaldybę. Gal lygiagrečiai savo interesą laiškė ar susitikime išdėstys savo apygardoje išrinktam parlamentarui ar paviešins žiniasklaidoje. Tikėtina, jog aktyvi bendruomenė išgelbės savo žaliuosius plotus. Nelikus visus jungiančio intereso, tokia grupė tiesiog iširs. Gali atsitikti taip, jog minėtai vietinei problemai spręsti būtų pakviesta ir stipri regioninė ar net valstybės mastu veikianti žaliųjų asociacija (federacija). Tokiu atveju būtų panaudoti šios didelės gamtosaugos organizacijos jau išbandyti kanalai ir ryšiai. Tikėtina, jog gamtosaugos organizacija, priešingai nei suformuota kaimo bendruomenės interesų grupė, išsprendusi minėtą problemą, padidins savo narių skaičių ir populiarumą visuomenėje. Kitas atvejis – vyriausybė rengia valstybės biudžeto įstatymo projektą. Tampa akivaizdu, jog nesilaikoma su švietimo

darbuotojų profesinės sąjungos atstovais suderinto finansavimo lygio kėlimo plano. Užuoat didinus finansavimą, jis kai kurioms sritims netgi mažėja. Stiprios pilietinės visuomenės valstybės vyriausybė savo pažadus tęsi. Jei vyriausybė ir ministerija elgiasi taip, kaip šiame pavyzdyje, matyt, tai yra silpnos demokratinės ar dar tam tikrame demokratizacijos raidos etape esančios valstybės vyriausybės veikla. Tikėtina, kad minėta finansavimo lygio problema bus žiniasklaidos dėmesio centre, švietimo darbuotojų profesinė sąjunga inicijuos derybas su ministerijos atstovais, gal sąjungos lyderiai mokytojus kvies derybas paremti protestais, piketais ar pan. Lyginant šiuos du atvejus (automobilių aikštelės statybos ir finansavimo planų) matyti, jog skiriasi problemų lygis, intereso grupių dydis, mobilizacinės galimybės veikti valstybės mastu ir t. t. Paprastai interesų grupių ir valstybės institucijų ryšiai (santykiai) skirstomi į 2 politikos tinklų modelius: *pliuralistinį* (*neopliuralistinį*) ir *korporatistinį* (*neokorporatistinį* ar *liberalųjį korporatizmą*) (Kaminskas, 2001; Vilčinskas, Vijeikis, 2007). Šie pagrindiniai du tipai turi po kelis potipius, ir jų raiška įvairiose valstybėse skiriasi. Anksčiau minėtais atvejais pirmoji – bendruomenės interesų – grupė priklausytų pliuralizmo tinklui, antroji – profesinė sąjunga – korporatizmo tinklui. Be jau įvardytų dviejų teisėtų politikos tinklų, minimas ir dar vienas nelegalus tinklas – *klientelizmas* (lot. *clientela* – globa). *Klientelistinis tinklas* susiklosto tuomet, kai interesų grupėms pavyksta tapti konkrečios (dažniausia vykdomosios valdžios) institucijos atrama sprendžiant konkretaus sektoriaus problemas (Peters, 2001; Kaminskas, 2001; Palidauskaitė, 2011). Tarkime, valstybės Energetikos ministerija, užuoat pripažinusi daugelio suinteresuotų šios srities grupių natūralų egzistavimą ir su jomis konsultavusis dėl vieno ar kito projekto, pripažįsta išskirtinai vieną grupę ir atsižvelgia tik į jos interesus. Klientelistinėmis grupėmis tampa stiprios interesų grupės, galinčios pasiūlyti valstybei svarią pagalbą. Dažniausiai grupių tikslai išoriškai neprieštarauja vyriausybės politikai, tačiau iš tiesų tokios grupės išsireikalauja ypatingų privilegijų. Klientelizmui būdingi šie pagrindiniai bruožai: neformali veikla, neskaidrus privataus intereso įgyvendinimas, privataus intereso sutapatinimas su viešuoju interesu ir netgi *viešosios politikos pavertimas privačia*. Jei svarbūs valstybės sektoriai ima tarnauti

privatiems interesams, iškyla grėsmė valstybės institucijų savarankiškumui. Klientelistinės interesų grupės gali užvaldyti valstybės institucijas (Palidauskaitė, 2011; Palidauskaitė, Ibenskas, 2007). Tokios institucijos gins ne bendruosius, o išskirtinius, interesų grupei naudingus interesus, ir klientelistiniai tinklai viešąją politiką pavers privačia. Kai tokie tinklai valstybėje tampa sisteminiu reiškiniu (piktnaudžiavimas tarnybine padėtimi tampa institucionalizuota praktika), vartojamas terminas *valstybės užvaldymas* (Palidauskaitė, 2011).

Klientelistinėms grupėms gali priklausyti ir tokios institucinės interesų grupės kaip kariuomenė, bažnyčia ar biurokratija. Kartais literatūroje minimi klientelizmo tipai – *nepotizmas* ir *parentela* (Peters, 2002). Nepotizmas – tai siauresnė ir ne tokia patvari klientelistinė sistema, pasireiškianti giminių rato rėmimu. Parentela paprastai apibūdinami klientelistiniai ryšiai tarp spaudimo grupės ir dominuojančios (valdančios) politinės partijos.

Manyta, jog klientelizmas yra nedemokratiškas režimų praktika (sovietinė sistema), tačiau jo apraiškų galima rasti tiek liberaliose demokratijose, tiek demokratiją kuriančiose ir silpnose demokratinėse valstybėse.

**Pagrindinių tinklų analizė.** Daugiausiai dėmesio skiriama dviem pagrindiniams legaliems, teisėtiems tinklams, t. y. pliuralizmui ir korporatizmui (Parsons, 2001; Peters, 2002; Lukošaitis, 2004). Įjungti (įsijungę) į šiuos tinklus, gyventojai tampa pilietine visuomene, kuri, kaip jau minėjome, yra liberaliosios demokratinės valstybės pamatas. Pliuralistiniam interesų grupių ir valdžios institucijų sąveikos modeliui (pliuralizmo tinklui) būdinga gana plati narystė organizacijose, grupių atvirumas, konkurencija. Interesų įvairovė (daugialypiškumas), (ne)didelis grupių narių skaičius, skirtingi jų ištekliai (pinigų, statuso, patyrimo ir kt.) sąlygoja nevienodas jų galimybes siekti ir pasiekti norimų rezultatų. Konkurencinėje kovoje vienos laimi, kitos pralaimi. Tačiau valstybė sudaro daugiau ar mažiau vienodas galimybes šioms pliuralistinėms grupėms veikti. Pliuralizme grupės nėra privilegijuotos, licencijuotos, jos neturi atstovavimo monopolijos. Valstybė grupių atžvilgiu yra tam tikras teisingas arbitras („varžybų teisėjas“). Pliuralizme interesų grupės nėra hierarchizuotos arba pasižymi žemu hierarchizacijos



lygiu (gali būti asociacijos). Jų nariai savo interesus įvardija per ekspertus, organizacijų (asociacijų) vadovybę. Tokios organizacijos, siekdamos savo intereso, daro įtaką politikos formavimui. Kuo visuomenė labiau išsivysčiusi, tuo daugiau interesų, taigi, ir pliuralistinių interesų grupių. Tokie interesų grupių ir politinių institucijų santykiai kuria prielaidą, jog „privati sfera lemia viešąją, o ne atvirkščiai“ (Kaminskas, 2001, 24). Klasikinis pliuralistinės interesų sistemos pavyzdys gali būti JAV.

Svarbus pliuralistinio tinklo reikalavimas yra tai, jog visos interesų grupės turėtų vienodas galimybes „prieiti“ prie politinio proceso. Tačiau naivu tikėti, jog visi interesai gali turėti vienodas galimybes prisidėti prie politikos formavimo ir taip įprasminti savo interesus. Šiuolaikinis pliuralizmas (neopliuralizmas) teigia, jog ne visi interesai yra atstovaujami. Kai kuriuos interesus vyriausybė blokuoja, ir pripažįstama nelygiavertė interesų grupių padėtis. Šiuos trūkumus, pasak neopliuralistų, gali padėti įveikti valstybės pareigūnai. Jie suteikia išskirtinę padėtį prastai arba visai neatstovaujamiems interesams ir taip mažina šališkumą. Tačiau net ir tokiu atveju valstybė realioje politikoje negalės sudaryti visoms grupėms lygiaverčių veiklos sąlygų. Neatstovaujamų viešųjų interesų visada liks. Pliuralizmas kaip liberaliosios visuomenės reiškinys yra vertinamas teigiamai dėl kelių priežasčių: jis padeda atskleisti problemas, sudaro palankias sąlygas pilietiškumui ugdyti, yra svarbus balanso ir atsvaros mechanizmas, kuris apriboja politinio ir ekonominio elito dominavimo galimybes. Pliuralizmo dėka vyksta tam tikras „valdžios ir atsakomybės pasidalijimas“. Pliuralizmas neigiamai vertinamas tuomet, kai veikia labai daug grupių, t. y. kai reiškiasi *hiperpliuralizmas*. Tuomet interesų grupių veikla būna itin fragmentuota ir politizuota, todėl, tikėtina, nerezultatyvi. Su tokiomis grupėmis paprastai sunku susitarti, rasti kompromisą. Galimi dažni protesto veiksmai. Tačiau apskritai pliuralizmas yra labai skatintinas reiškinys. Pliuralizmas taip pat tipologizuojamas. Skiriami *problemos tinklai* (Žemės nuosavybės teisių atkūrimo sąjunga), *spaudimo pliuralizmas* (Žaliųjų judėjimas), *remiamas pliuralizmas* (tautinių mažumų grupės) ir kt.

Antrasis tinklas – korporatizmas (lot. *corporatio* – susivienijimas). Tai tokia interesų atstovavimo sistema, kai grupės organizuojasi į dideles, nekonkuruojančias (mažai

konkuruojančias), hierarchizuotas federacijas, konfederacijas ir kt. stambias grupės (Peters, 2002; Lukošaitis, 2004; Kaminskas, 2001). Tokios grupės yra valstybės pripažįstamos, licencijuojamos, joms suteikiamas interesų (dažniausiai verslo ir darbo) atstovavimo monopolis. Šios monopolinės grupės turi atitinkamą kvalifikaciją, kompetenciją, disponuoja dideliais materialiniais ir žmogiškaisiais ištekliais. Jei pliuralizmo struktūros modelis – horizontalus, tai korporatizme – aiškūs vertikalūs ryšiai. Šią struktūrą galima pavadinti mišria (tinkline).

Korporatizmas – tai pirmiausia formalizuotas atstovavimas kapitalo ir darbo interesams. Valstybė pripažįsta šią klasikinę kapitalo ir darbo takoskyrą, grupėms suteikia išskirtinio atstovavimo statusą ir įtraukia į sprendimo priėmimo bei įgyvendinimo procesą (*trišaliai susitarimai*). Taip interesų grupės tampa valdžios institucijų partnerėmis. *Trišalėse derybose* tikimasi pasiekti rezultatų, kurie galėtų atspindėti (patenkinti) didžiosios socialinių sluoksnių dalies interesus. Žinoma, ne visos interesų grupės, judėjimai gali patekti į minėtų partnerių ratą. Tokie nauji socialiniai judėjimai kaip aplinkosaugos, moterų, antiglobalistų ir kt. judėjimai lieka tradicinio darbo ir kapitalo atstovavimo tinklo išorėje.

Korporatizmas teigiamai vertinamas dėl kelių jo raiškos bruožų. Pirma, sektoriams atstovaujančios interesų grupės (verslininkų grupės, profsąjungos) atspindi plačius socialinius interesus ir apsaugo politiką nuo perdėto problemų ideologizavimo, visuomenės nuomonės nepastovumo, užtikrina politikos racionalumą, nuoseklumą. Antra, jis padeda vyriausybei, parlamentui geriau suprasti specifines problemas, priimti labiau pagrįstus sprendimus. Pabrėžiama, jog šie tinklai didelę reikšmę priskiria žmogiškajam kapitalui: kompetencijai, patirčiai, tarpusavio pasitikėjimui. Tačiau korporatizmas turi ir nemažai trūkumų. Pirmiausia, šioms grupėms suteikiant tam tikro intereso atstovavimo statusą, privilegijuojamos išskirtinės grupės, o kitos, esančios pliuralizmo tinkluose, turi gerokai mažesnes galimybes. Galima netgi teigti, jog stambusis verslas ir jo interesų grupės yra remiamos kitų pliuralistinių interesų grupių sąskaita. Antra, monopolinė šių grupių padėtis, disponavimas tam tikro viešojo sektoriaus dalimi sumažina atstumą tarp viešojo ir privataus

intereso, todėl labai svarbu, jog korporatizmas būtų kontroliuojamas. Esant netvirtai, nestabiliai politinei sistemai, korporacijos gali daryti lemiamą įtaką ar net formuoti politiką. Tuomet korporatizmas gali peraugti į klientelizmą (Lukošaitis, 2011). Trečias labai svarbus trūkumas yra susijęs su demokratijos mechanizmu – atstovavimo – įtakos mažėjimu. Gerai organizuotos korporacijos gali būti „pranašesnės“ už politines partijas. Tokių korporacijų veikla *depolitizuoja politiką*, todėl mažėja atstovaujamųjų institucijų, ypač parlamento, vaidmuo. Korporatizmas skirstomas į valstybės, visuomenės, sektorinį korporatizmą, makrokorporatizmą (trišalė valstybės, darbo ir verslo sistema) ir kt.

Jei pliuralizmas išaugo iš anglosaksiškosios tradicijos, tai korporatistinė tradicija ypač būdinga Skandinavijai. Austrija, Vokietija taip pat priskiriamos prie valstybių, remiančių korporatistinių interesų atstovavimo būdą. Prancūzijai ilgą laiką buvo būdingas *steitizmas* (Vilčinskas, Vijeikis, 2007). Steitizmas – tai vyriausybės dominavimo politika. Interesų grupės politikos formavimui turi mažai įtakos, jos tik „patvirtina“ politinius sprendimus. Vyriausybė sugeba atsispirti interesų (tiek organizuotų, tiek neorganizuotų) spaudimui. XXI a. valstybėse minėti modeliai yra persipynę.

### **Savikontrolės klausimai ir užduotys**

1. Apibūdinkite interesų grupių ir pilietinės visuomenės santykį.
2. Paaiškinkite *politikos tinklo* sampratą.
3. Palyginkite pagrindinius tinklų tipus pagal:
  - institucionalizacijos lygį;
  - santykių su politiką formuojančiomis institucijomis formas / kanalus;
  - funkcijas (patariamoji ir jos lygis, programų formavimo, stebėsenos (angl. *monitoring*);
  - struktūros modelį (horizontalus, vertikalus, mišrus).
4. Įvardykite ir aptarkite pliuralizmo ir korporatizmo trūkumus.
5. Paaiškinkite pasakymus:
  - viešojo politika paverčiama (virsta) privačia;

- privati sfera lemia viešąją, o ne atvirkščiai;
  - korporatizmas depolitizuoja politiką.
6. Kokie veiksniai lemia tinklo galią (stiprumą)?
  7. Įrodykite, kad interesų grupės yra svarbi politinės sistemos institucija.

### Rekomenduojama literatūra

1. Peters G. (2002). *Biurokratijos politika*. Vilnius: Pradai, p. 132–136, 236–265.
2. Lukošaitis A. (2004). Interesų grupės. Krupavičius A., Lukošaitis A. (sud.). *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*. Kaunas: Poligrafija ir informatika, p. 179–212.
3. Lukošaitis A. (2011). Lobizmas užsienio šalyse ir Lietuvoje: teisinio reguliavimo ir institucionalizacijos problemos. *Politologija*, 2 (62), p. 3–42.
4. Palidaukaitė J. (2011). *Etika valstybės tarnyboje*. Kaunas: Technologija, p. 209–297.
5. Kaminskas R. (2001). Interesų grupių ir valstybės santykiai: politikos tinklų analizės problemos. *Filosofija. Sociologija*, 3, p. 20–29.
6. Vilčinskas J., Vijeikis D. (2007). Lietuvos grupių interesai Briuselyje: kelionė be interesų grupių. *Politologija*, 1 (45), p. 95–141.
7. Newton K., van Deth J. W. (2005). *Foundations of Comparative Politics. Democracies of the Modern World*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 159–180.
8. Lindblom Ch. (1999). *Politikos formavimo procesas*. Vilnius: Algarvė, p. 116–138.
9. Palidaukaitė J., Ibenskas R. (2007). Valstybės užvaldymas Lietuvoje: priešastys ir formos. *Viešoji politika ir administravimas*, 21, p. 61–74.
10. Parsons W. (2001). *Viešoji politika: politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Vilnius: Eugrimas, p. 235–244.
11. Held D. (2002). *Demokratijos modeliai*. Vilnius: Eugrimas, p. 231–267.
12. Dahrendorf R. (1990). *Apmąstymai apie revoliuciją Europoje*. Vilnius: Periodika.

## 13 TEMA

### SAVIVALDA IR SAVIVALDOS INSTITUCIJOS

<...> duomenys rodo ne tik tai, kad žmonės mokosi dalyvauti dalyvaudami, bet ir tai, kad jie daugiausia domisi ir turbūt geriau supras tas problemas ir klausimus, kurie tiesiogiai liečia jų gyvenimus. <...>. Tiesioginis dalyvavimas ir tiesioginės gyvenamosios vietos valdymas, kuriuos papildytų partijų ir suinteresuotų grupių konkurencija valdymo reikaluose, gali realiausiai laiduoti dalyvaujamosios demokratijos principus.

David Held (2002, 309)

#### Paskaitos tikslai:

1. Apibūdinti *savivaldos* sampratos esmę, jos principus.
2. Paaiškinti savivaldą *realia* ir *formalia*.
3. Atskleisti savivaldos ypatumus ir reikšmę.
4. Pristatyti savivaldos institucijas ir modelius.
5. Apibūdinti savivaldos problemas.

#### Temos pristatymas

**Savivaldos samprata.** Demokratijos lygį lemia pilietinės visuomenės branda. Pastaroji yra tiesiogiai susijusi su bendruomenės savivalda. Šis ryšys pabrėžiamas ir Europos vietos savivaldos chartijos (toliau – Chartija) preambulėje: „<...> savivaldos institucijos yra bet kurios demokratinės santvarkos pagrindas, <...> piliečių teisė dalyvauti tvarkant viešuosius reikalus – vienas iš demokratijos principų“. Reikalus, kurie pirmiausia liečia tam tikro valstybės administracinio vieneto (grafystės, departamento, komunos, savivaldybės) bendruomenės gyvenimą, gali tvarkyti pati bendruomenė. Šių reikalų sprendimas pagrįstai vadinamas *bendruomenių*, arba *mažąja*, *politika*. Mažoji politika yra didžiosios politikos šaltinis ir puiki didžiųjų politikų ugdymo mokykla. Bendruomenė, norinti ir galinti tvarkyti savo reikalus, gali būti pavadinta savivaldžia bendruomene. Savivaldos pagrindas ir yra tokios bendruomenės su(si)formavimas. Šimtmečiais (ypač XVIII–XIX a.) JK, Skandinavijoje, Belgijoje ir kitur savivalda formavosi natūraliai, vietos gyventojams išreiškiant

savus interesus ir juos sprendžiant, t. y. stiprėjant bendruomeniškumui, pilietiškumui. Tačiau šių ir kitų valstybių teritorinių administracinių vienetų bendruomenės ne tik pačios buvo aktyvios, bet ir valstybės centrinė valdžia laipsniškai teisinėmis priemonėmis ir politika sudarė bendruomenėms „galėjimo situaciją“ vykdyti mažąją politiką. Taigi, bendruomenių savivalda turi būti įtvirtinta teisiškai ir administraciškai. *Vietos savivaldos* sąvoka reiškia, kad „vietinės valdžios organai įstatymų nustatytose ribose turi teisę ir gebėjimą tvarkyti ir valdyti pagrindinę viešųjų reikalų dalį, už tai prisiimdamos visą atsakomybę ir vadovaudamosis vietos gyventojų interesais“ (Chartija, 3 str. 1 dalis). Vietos savivalda yra teritorinio valdymo forma, kuri taikoma visiems tam tikros valstybės teritorijos administracinio vieneto gyventojams. Kitas svarbus vietos savivaldos principas, kurį pabrėžia ir Chartija, yra subsidiarumo ir decentralizacijos principas. Jis reiškia, kad bendruomenė (savivaldybė) vietos reikalams (kuriuos gali pati susitvarkyti) tvarkyti turi turėti teises ir galimybes. Principas galioja valstybės–savivaldybės–piliečio santykiuose; t. y. ką gali išspręsti pats pilietis, to neturi daryti savivaldybė ar valstybė. *Decentralizacija* yra procesas, kai valstybės valdžia perduoda dalį savo įgaliojimų ir išteklių savivaldybei ar kitai bendruomenės institucijai. Taigi, turi būti susiformavęs (suformuotas) tam tikras centro ir savivaldos institucijų galių balansas (optimali kompetencijų sistema), leidžiantis sprendimus priimti tai grandžiai, kuri gali geriausiai tenkinti visuomenės poreikius. Šio balanso įteisinimas ir įgyvendinimas politikoje (*mažojoje* ir *didžiojoje*), realios autonomijos bendruomenėms suteikimas nėra neprobleminis ar greitai pasiekiamas tikslas. Centrinės valdžios institucijos dažnai, užuot prižiūrėjusios vietos valdžios veiklą ir atlikusios stebėseną, vadovauja toms institucijoms kaip savo pavaldiniui. Dar vienas svarbus savivaldos principas – savivaldybių ūkinis ir finansinis savarankiškumas. Chartijoje pažymima, jog vietos savivaldos institucijų finansiniai ištekliai turi būti proporcingi jų atsakomybei, kurią numato konstitucija ir įstatymai. Taigi, vietos valdžia jai patikėtoms funkcijoms vykdyti privalo turėti atitinkamą finansinį pagrindą – biudžetą. Chartijoje nurodoma, kad „vietinės valdžios organai bent dalį finansinių išteklių gauna iš vietos mokesčių ir

rinkliavos, kurių dydį nustato jie patys vadovaudamiesi statutu“ (9 str., 3 d.). Chartijoje, be jau paminėtų, nurodomi ir kiti principai: vietos savivaldos teisės deklaravimo Konstitucijoje ir įteisinimo įstatyme, atstovaujamosios institucijos narių atrankos laisvės, vykdomųjų institucijų sudarymo laisvės, vietos savivaldos interesų teisinės savignyos principai.

**Formalia ir realia savivalda.** *Formalia* savivaldai įgyvendinti reikia teisinės bazės ir joje įteisintų savivaldos institucijų bei tas institucijas formuojančių mechanizmų (rinkimų) funkcionavimo. Savivalda turi savarankišką konstitucinį pagrindą: pagrindiniai savivaldos principai būna deklaruoti valstybių konstitucijose. Vienų unitarinių valstybių konstitucijos (Prancūzijos) tai įteisina siauriau, lakoniškiau, kitų (Ispanijos, Italijos, Olandijos) – plačiau. JK savivalda susiformavo labai anksti, ir jos teisinė bazė labai sudėtinga. Skiriasi ne tik Anglijos, Škotijos, Velso ar Šiaurės Airijos savivaldos teisė ir institucijos, bet net JK centrinės valdžios institucijos, kurių kompetencijai priklauso ir ryšiai su vietos valdžia, yra įvairios. JK kartu su bendrais vietos valdymo įstatymais priimami ir parlamento aktai (angl. *local acts*), adresuoti konkrečiai savivaldybei (municipalitetui). Federacinėse valstybėse (Vokietijoje, ypač JAV) savivalda iš esmės yra federacijos subjektų kompetencijoje. JAV kiekviena valstija yra konstituciškai įteisinusi savitą municipalinę sistemą. Tačiau ir federacinių valstybių savivaldos reglamentavimas konstitucijose yra įvairus. Pavyzdžiui, Austrijos valstybės konstitucijoje savivaldos institucijoms skirta labai daug vietos. Austrijos sistema, ypač ją lyginant su Vokietijos, yra labai centralizuota, unifikuota. Ši trumpa teisinės bazės apžvalga atskleidžia, jog valstybių savivaldos pagrindai priklauso nuo specifinių istorinių, geografinių, politinių ir kt. sąlygų (Dentersame, 2005; Matakas, 1999). Jaunų demokratinių valstybių konstitucijose savivaldai kaip svarbiam demokratijos garantui skiriama daug dėmesio.

Konstituciniai savivaldos principai paprastai detalizuojami regionų ar vietos savivaldos įstatymuose ir įstatymo įgyvendinamuosiuose teisės aktuose. Bendruomenės galimybės dalyvauti formuojant atstovaujamąją instituciją įteisinamos vietos (regiono) savivaldos rinkimų įstatymuose. Valstybių vietos savivaldos konstituciniams ir teisiniams pagrindams Europos vietos

savivaldos chartija ne tik neprieštarauja, bet, kaip specialusis teisės aktas, nustato ir darniai konkretizuoja svarbius vietos savivaldos organizavimo ir veiklos principus (Urmonas, Novikovas, 2011).

Teisinė bazė yra svarus pagrindas teritorinei administracinei bendruomenei įgyvendinti valstybės laiduotą savivaldos teisę. Be teisinio pagrindo, dar labai svarbu, jog būtų reguliariai demokratiškai išrenkamos savivaldos institucijos (dažniausia tarybos), kurios suformuotų (dalyvautų formuojant) vykdomąsias institucijas. Teisinė ir institucinė bazė laiduoja formalią savivaldą. Tačiau tik politinio gyvenimo praktika ir visuomenės politinės kultūros raida nulemia, ar teisiniai pagrindai taps realia politika, ar funkcionuos *realia* savivalda. Siekiant išsiaiškinti *formalia* ir *realia* savivaldos santykį, matyt, vertėtų klausti:

- Ar savivaldos institucijos (atstovaujamosios ir vykdomosios) iš tiesų atstovauja vietos bendruomenėms?
- Ar administracinio vieneto bendruomenė turi realias galimybes ir jomis naudojasi kuriadama / tobulindama savivaldą (svarbiausia – ne tik per rinkimus)?
- Ar gyventojai bei jų grupės yra įtraukti į bendrųjų visuomenės reikalų tvarkymą?
- Ar centrinės valdžios ir vietos savivaldos institucijų įstatymais reglamentuotos kompetencijos įgyvendinamos praktikoje? Ar savivaldos institucijos pagal savo kompetencijas iš tiesų gali savarankiškai spręsti vietos reikalus?

Jeigu į šiuos ir panašius klausimus bendruomenė atsakytų teigiamai, galima sakyti, jog ji yra pasiekusi tam tikrą savivaldos *realia* lygį. Susikūrus savivaldai *realia*, teritoriniu pagrindu, be kitų socialinių grupių, veiks ir ypatinga žmonių grupė – teritoriniu pagrindu organizuota *politinė gyventojų bendruomenė*. Tokia bendruomenė tvarko dalį bendrų visuomenės reikalų. Tik reali savivalda gali įgyvendinti anksčiau išvardytus uždavinius, o mažoji politika – daryti įtaką didžiajai politikai.

**Savivaldos institucijos ir modeliai.** Savivaldos, kaip ir centrinės valdžios, institucinę sąrangą sudaro atstovaujamosios ir vykdomosios valdžios institucijos. Savivaldos atstovaujamoji



institucija yra valstybės teritorijos administracinio vieneto bendruomenės tiesiogiai išrinkta savivaldos institucija. Vykdomoji institucija (meras, burmistras, valdyba, magistratas ir kt.) skirtingai formuojama ne tik įvairiose valstybėse, bet ir tam tikros valstybės viduje (JAV, JK). Vienose (JK, Airijoje, kai kuriose Vokietijos žemėse) savivaldos (regioninio ir vietinio lygmens) vykdomąsias institucijas formuoja savivaldos taryba. Toks savivaldos modelis vadinamas *anglosaksiškuoju*. Prancūzijoje vykdomąsias institucijas formuoja ir to paties lygio atstovaujamoji (taryba), ir aukštesnio lygio vykdomoji institucija. Šis modelis kartais vadinamas *prancūziškuoju*. Abiejų modelių atvejais ir regiono, ir vietos lygmenyje yra savivalda, t. y. bendruomenė renka tarybas (Mažylis, 2000). Tarpinis modelis dažnai vadinamas *skandinaviškuoju*.

Europos jaunųjų demokratiškos valstybių savivalda perėmė tam tikrus anglosaksiškojo ir prancūziškojo modelių bruožus. Yra ir kitaip įvardytų savivaldos sistemų: britiškoji, romanų-germanų, vokiškoji, amerikietiškoji ir t. t.

Kai kada skiriami *prezidentinis* ir *parlamentinis* savivaldos institucijų formavimo modeliai. *Prezidentinio* modelio (kai kuriuose JAV, Kanados municipalitetuose) svarbiausias bruožas – didelių įgaliojimus turinčio mero rinkimai. Tiesiogiai išrinktas meras pats formuoja sau pavaldžią administraciją ir yra nepriklausomas nuo tarybos. *Parlamentinio* modelio valstybėse (JK, Italijoje iki XX a. 9 deš. reformų) pagrindinis bruožas – silpnas meras. Jį renka taryba, kuri yra ne tik atstovaujamoji institucija, bet ir vadovauja vykdomajai institucijai (administracijai). Daugumoje valstybių veikia ir šiuo aspektu mišrūs modeliai.

Savivaldos institucijų ir modelių įvairovę santykinai galima suskirstyti į dvi pagrindines grupes. Pirmosios esmę sudaro tai, jog pripažįstamas savivaldybių *pirmapradiškumas* valstybės atžvilgiu. Tai būdinga anglų-amerikiečių savivaldos modeliams. Antrosios grupės savivaldos sampratoje vietos savivaldos institucijos neturi „jokių savų teisių“, todėl savivalda naudojasi valstybės teisėmis. Tai būdingiau žemyninės Europos valstybių sistemoms, kurias ryškiausiai atstovauja Prancūzija (Žilinskas, 2004). Tačiau toks savivaldos modelių aiškinimas nėra visiškai tikslus, nes ir vienos, ir kitos grupės savivaldybių institucijos priklauso nuo valstybės

centrinės valdžios. Esmė – realus savivaldos institucijų savarankiškumo lygis.

Savivaldos institucijų struktūra, jų funkcijos priklauso ir nuo savivaldos lygių. Jei administraciniuose vienetuose, pvz., Skandinavijos valstybėse, ir aukštesniajame (grafystėse), ir žemesniajame (komunose) yra gyventojų renkamos institucijos, tuomet savivalda yra dviejų lygių. Jei tokios institucijos bus renkamos tik viename lygyje (Austrija, Lietuva nuo 1995 m.), tuomet turėsime vieno lygio savivaldą. Istoriskai vyravo ir šiuo metu vyrauja dviejų lygių savivalda.

Taigi jaunos demokratinės valstybės turi labai dideles pasaulinės savivaldos patyrimo studijavimo ir pasirinkimo galimybes. Teisingai pasirinktas ir optimalus savivaldos institucinės struktūros modelis atitinka konkrečios valstybės specifiką, valstybės, savivaldybių ir gyventojų siekius bei laikotarpio reikalavimus.

Terminu *vietos valdžios institucijos* įvardijamos vietos savivaldos institucijos. Tai vadovaujantis įstatymais renkamų vietinių institucijų ir pareigybių visuma, atsakinga rinkėjams. Centrinės valdžios institucijos vietose – ne savivaldos institucijos. Tai valstybės vykdomas vietinis valdymas. Jo negalima painioti su tiesioginiu valdymu, kurį, pavyzdžiui, numato LR Konstitucija (123/4).

**Savivaldos problemos.** Kadangi valstybių savivaldos modeliai labai skiriasi, išskylančios problemos dažnai būna specifinės. Tačiau tyrėjai pažymi klausimus, kuriuos sprendžia (turi spręsti) visos valstybės, besirūpinančios savivalda. Pirma, XX a. II p., kuriant gerovės valstybę ir plečiantis valstybės teikiamų gyventojams paslaugų skaičiui, pasireiškė dvi viena kitai prieštaraujančios tendencijos. Iš vienos pusės, augo vietos savivaldos vaidmuo įgyvendinant valstybės politiką teritoriniuose administraciniuose vienetuose, todėl centrinė valdžia buvo suinteresuota stiprinti vietos savivaldą. Iš kitos pusės, didėjo savivaldos institucijų integracija į bendrą centrinę valstybės institucinę sistemą, todėl mažėjo vietos institucijų savarankiškumas. Vietos bendruomenių išrinktos institucijos tapo administraciškai ir finansiškai vis labiau priklausomos nuo vyriausybės ir jos ministerijų. Šios dvi tendencijos gali būti

įvardytos kaip tuo pačiu metu vykusi decentralizacija ir centralizacija. Šių procesų nulemtos problemos yra susijusios su dviejų valdžių (centrinės ir vietos) kompetencijų optimaliu pasidalijimu. Abiejų valdžių šaltinis – rinkėjai, tiesiogiai išrenkantys institucijas. Kurios valdžios balsas lemiamas? Valdžių susipriešinimą kartais sąlygoja ir laiko skalėje nesutampantys nacionaliniai ir savivaldos rinkimai. Dažnai partijos, pagal gautų mandatų skaičių laiminčios savivaldos rinkimuose, būna opozicijoje centrinėse institucijose esančios daugumos atžvilgiu. Net ir įsitvirtinus *vieningoms daugumoms*, centrinė valdžia yra atsakinga už visos valstybės ekonomiką ir finansus, o pastarosios sritys turi didelės įtakos realios savivaldos galimybėms. Išvardyti aspektai gali ypač neigiamai veikti savivaldos raidą, jei esama ekonominių ar politinių vidaus ir globalių sukrėtimų. Taigi, spręstinių uždavinių iškyla net ir galias savivaldos tradicijas turinčiose valstybėse.

Reikšminga problema daugelyje jaunų demokratiškos valstybių – nėra realios savivaldos tradicijos. Tai rodo tokie reiškiniai kaip didelis atotrūkis tarp piliečių ir vietos politikų savivaldos institucijose, bendruomenės pasyvumas, apsiribojimas tik dalyvavimu (dažnai vangiu) rinkimuose, visuomenės pastangų dirbti savo bendruomenei stygius. Savivaldos institucijos dažnai yra labai priklausomos nuo centro ir veikia kaip žemesnioji centrinės valdžios grandis, mažai atstovauja tiesioginiams gyventojų interesams. Mažoji politika neturi būti tik didžiosios politikos perkėlimas į tam tikrą vietovę. Turėtų būti keliami ir sprendžiami vietos uždaviniai.

Aktualus išlieka ir savivaldybių finansinio savarankiškumo klausimas. Savivaldybės galimybės kurti ir tobulinti ekonominį, socialinį, kultūrinį, ekologinį valdomos teritorijos būvį priklauso nuo finansinio pajėgumo, todėl būtina didinti savivaldybių finansinį savarankiškumą. Praktika rodo, jog savivaldos biudžetas, be kitų įplaukų, labai priklauso nuo mokesčių ir rinkliavų. Europos šalyse savivaldybių pajamos iš vietinių rinkliavų sudaro 10–30 %, o Lietuvoje jos siekia vos 1 % (Urmonas, Novikovas, 2011).

Partijos jaunose demokratijose nesugeba (kartais to ir nesiekia) tapti vietos bendruomenės veiklos iniciatorėmis ir

organizatorėmis. Labai stinga politikų iniciatyvų būti vietos gyventojų lyderiais. Svarbu, kad savivaldos gyventojas pajustų, jog jo žodžiai ir veiksmai turi įtakos vietos valdžios veikloje. Vertėtų tobulinti ir teisinę savivaldos bazę, suteikiant vis platesnes galimybes vietos gyventojams dalyvauti institucijų veikloje, vis daugiau realių valdžios svėrų iš centro perduoti vietos institucijoms, sudarant realias galimybes (ypač finansines) tas funkcijas vykdyti savarankiškai. Šiuolaikiniame etape savivaldos plėtotei daug padėti gali IT (Dentersame, 2005).

Kita vertus, XX–XXI a. sandūroje ir liberaliose Europos valstybėse gerokai sumažėjo vietos savivaldos institucijų administracinis ir finansinis savarankiškumas, o jų veikla pasidarė susijusi ne tiek su specifinėmis vietos problemomis, kiek su valstybėms bendrų problemų sprendimu.

### **Savikontrolės klausimai ir užduotys**

1. Paašškinkite savivaldos esmę ir jos principus, naudodami Europos vietos savivaldos chartijos pamatines idėjas ir nuostatas.
2. Ko reikia, kad galėtų funkcionuoti formali savivalda?
3. Kuo skiriasi savivalda *formalia* nuo savivaldos *realia*?
4. Apibūdinkite pagrindines savivaldos institucijas.
5. Paašškinkite terminus:
  - politinė gyventojų bendruomenė;
  - savivaldos lygis.
6. Pakomentuokite problemas, iškylančias savivaldai liberaliose demokratijose ir posovietinėse valstybėse.

### **Rekomenduojama literatūra**

1. Dentersame B. (ed.). (2005). *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Palgrave Macmillan.
2. Urmonas A., Novikovas A. (2011). Europos vietos savivaldos chartijoje įtvirtintų principų įgyvendinimo vietos savivaldoje ir inkorporavimo nacionalinėje teisės sistemoje ypatumai. *Jurisprudencija*, 18 (3), p. 1019–1034.

3. Mažylis L. (2000). *Vietinės valdžios institucijos*. Kaunas: Naujasis lankas.
4. Newton K., van Deth J. W. (2005). *Foundations of Comparative Politics. Democracies of the Modern World*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 84–99.
5. Žilinskas G. (2004). Vietos savivalda. Krupavičius A., Lukošaitis A (sud.). *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*. Kaunas: Poligrafija ir informatika, p. 489–492.
6. Matakas J. (1999). Rinkimai. *Šiuolaikinė valstybė*. Kaunas: Technologija, p. 79–154.
7. *Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą*: kolektyvinė monografija. (2005). Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras.
8. *Europos vietos savivaldos chartija*. [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_i d=48874](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_i d=48874) (žiūrėta 2011 10 16).
9. Konstitucijų paieškai:  
<http://www.constitution.org/cons/natlcons.htm>;  
<http://confinder.richmond.edu/>.

## 14 TEMA

### TEISĖ, TEISMINĖ VALDŽIA IR TEISMŲ SISTEMA

Dar viena priežastis, kuri leidžia tvirtai tikėti demokratijos ateitimi – individualios teisės, galimybė laisvai apsispręsti ir asmens orumo puoselėjimas plaukia iš žmogaus prigimties.

Norint puoselėti pilietinę visuomenę ir individualią laisvę, reikia įstatymo valdžios. Valdžia privalo ją garantuoti – tai jos egzistavimo pagrindas. Valdžia privalo užtikrinti teismų nepriklausomumą ir sąžiningą, kompetentingą įstatymų taikymą.

Kai valdžia atskaitinga ir puoselėja teisę, žmonės gali užtikrintai planuoti ateitį, pradėti savo verslą, investuoti pinigus. Dar kartą pabrėžiu, valstybė turi ribotą, bet esminį vaidmenį – kurti sąlygas augimui ir didinti gerovę per ekonomiką.

Dick Cheney (2006)

<http://www.bernardinai.lt/straipsnis/2006-05-06-dick-cheney-esame-tvirtai-pasiryze-tarnauti-laisvei-saugumui-ir-taikai/28365>.

#### Paskaitos tikslai:

1. Paaiškinti politikos ir teisės ryšį.
2. Aptarti *teisės kaip teisingumo* ir *teisėtumo* sampratų specifiką ir jų santykį.
3. Paaiškinti teisės doktrinos kaip svarbios teisinės institucijos esmę.
4. Išanalizuoti Vakarų teisės tradicijos bruožus ir apibūdinti anglosaksų ir romanų-germanų teisės tradicijas.
5. Apibūdinti teisinės sistemos vidaus struktūrą.
6. Aptarti teisminės valdžios institucijas.
7. Apibūdinti policijos vietą ir funkcijas Vakarų ir jaunose demokratijose.

#### Temos pristatymas

**Teisė ir politika.** Teisė, teisminė valdžia ir šios valdžios institucijos gali būti (yra) analizuojamos kaip savarankiškos institucijos. Tačiau teisė, reguliuodama įvairių asmenų, grupių, organizacijų, asmenų ir valdžios santykius, yra tiesiogiai susijusi su politika. Teisė nustato politinės sistemos sąrangos principus, įtvirtina politines institucijas, reguliuoja jų veiklą, įteisina valstybės

ekonominių santykių pagrindus, apibrėžia piliečių teises bei laisves ir t. t. Šiuo požiūriu labiausiai su politika susijusi yra konstitucinė teisė. Kitas vertus, teisė veikia tam tikroje politinėje sistemoje ir yra veikiami kitų tos sistemos institucijų. Teisei įtaką daro ir teisės normos (įstatymus) kuria politinės institucijos: parlamentas, vyriausybė, prezidentas ir kt. Politika ir teisė – kiekviena savo priemonėmis, reguliuoja visuomeninius santykius ir užtikrina stabilumą valstybėje. Taigi politiką ir teisę sieja labai glaudus ryšys. Kita vertus, jos skiriasi struktūra, veiklos sritimis, funkcijomis, raidos dinamika.

**Teisė, teisingumas ir teisėtumas.** Teisės prigimties ir esmės problema yra viena sudėtingiausių. Klausimas „Kas yra teisė?“ kėlė ir kelia daug ginčų, o atsakymas lieka atviras. Štai keli teisės apibrėžimai:

- Žmonių santykių reguliavimo sistema.
- Žmonių santykių teisingumo sistema.
- Teisingumo sampratos nustatoma laisvė.
- Valstybės nustatytų normų sistema, reguliuojanti socialinius santykius.
- Visuotinai privalomų normų sistema, pagrįsta visuomenės sluoksnių interesais, jų susitarimu ir kompromisais.

Šie ir kiti teisės aiškinimai rodo, kad vienose sampratos labiau pabrėžiama moralė, prigimtinės žmogaus teisės ir laisvės, prigimtinis teisingumas, kitose – valstybės sankcionuotos normos, pirmiausia įstatymas (Hart, 1997; Glendon ir kt., 1993; Gumuliauskas, 2003; Valančius, 2008; Berman, 1999). Todėl panagrinėkime dvi sampratas: *teisė – teisingumas* ir *teisė – teisėtumas*. Pirmuoju atveju išryškintas teisingumas, kurio pagrindas – prigimtinės teisės vertybės. *Prigimtinė teisė* – tai teisės teorija, kuri teigia, jog greta valstybės (įstatymų leidėjų) kuriamos teisės (*pozityviosios teisės* – įstatymų) egzistuoja dar ir teisė, kylanti iš žmogaus prigimties. Tai žmonių elgesio normos ar taisyklės, kurias skelbia ar diktuoja sveikas protas. Prigimtinės teisės samprata nuo Antikos iki XX–XXI a. žmogaus teisių apsaugos

nuėjo ilgą raidos kelią. Prigimtinės teisės, įvardytos kaip žmogaus teisės, įsitvirtino nacionaliniuose ir tarptautiniuose teisės aktuose<sup>4</sup>.

Taigi, pabrėžiant teisingumą, pirmenybė teikiama prigimtiniam teisingumui, žmogaus teisėms. Kitu atveju pirmenybė teikiama tvarkai, kurią turi garantuoti įstatymas (pozityvioji teisė). Šie du teisės sampratos akcentai (šaltiniai) gali būti supriešinami, tačiau gali ir papildyti viens kitą. Įstatymas padeda išspręsti konfliktines situacijas, kai natūraliai teisingumas negali būti užtikrinamas. Be to, prigimtinė teisė nėra pritaikyta konkrečioms atvejams, todėl santykiams tais atvejais reguliuoti yra kuriami įstatymai. Šios dvi teisės sampratos padeda identifikuoti ir valstybių politinį režimą. Vakarų liberaliose demokratijose prigimtinių teisių sampratą išreiškia žmogaus teisių, įtvirtintų pozityviojoje teisėje, samprata. Taigi, jei individo elgesys nėra teisingas, jis demokratinėje teisinėje valstybėje nėra (neturi būti) ir teisėtas, kitaip tariant – jis pažeidžia įstatymus. Nedemokratinuose režimuose ypač pabrėžiama tvarka pagal įstatymą, dažnai net nevertinant, ar tas įstatymas neprieštarauja žmogaus teisėms. Tam tikras neatitikimas net ir liberaliose demokratijose visuomet lieka. Dar daugiau, išlieka ir rimtų kolizijų galimybė. Tokius prieštaravimus padeda išspręsti konstitucinės patikros institucijos (bendrieji arba specialūs – konstituciniai teismai). Tai ypač akivaizdu jaunosose demokratinėse valstybėse. Tačiau ir tarp konstitucijos kaip pagrindinio įstatymo ir teisės irgi negalima dėti lygybės ženklų. Konstitucija nekuria žmogaus gyvybės, minties laisvės ir pan., tik sudaro tinkamas sąlygas joms reikštis.

Apibendrinant galima teigti, jog įstatymų, kad ir kokie tobuli jie atrodytų, negalima suabsoliutinti, nes įstatymas yra tik viena iš teisės išraiškos formų.

**Teisės doktrina.** Teisės sampratos esmę ir teisinių institucijų veiklos principus atskleidžia *teisės doktrina*. Tai bendrieji teisinio mąstymo principai (teisės samprata ir teisinio įstatymo koncepcija) ir pagrindinių teisinių kategorijų, sampratų

---

<sup>4</sup> Prigimtinių teisių įtvirtinimo daugelio valstybių teisės aktuose pradžia laikytina 1948 m. Jungtinių Tautų organizacijos priimta „Visuotinė žmogaus teisių deklaracija“. Joje įteisinti universalūs žmonijos moralės ir teisės principai. Plačiau žr. Baublys ir kt., 2010.



formulavimas. Ši samprata parodo tam tikros visuomenės (valstybės) požiūrį į teisę ir atsako į klausimus:

- kaip turėtų būti tvarkoma valstybė?
- kokias funkcijas turėtų atlikti teisė?
- kokie turėtų būti įstatymai?
- kaip turėtų būti įgyvendinamas teisingumas?
- koks apskritai turėtų būti valstybės ir jos piliečių santykis su teisine tikrove?

Taigi, valstybės teisės doktrina parodo tos valstybės požiūrį į teisės – teisingumo ir teisės – teisėtumo tarpusavio santykių visuomenės santykių reguliavimo sistemoje (Hart, 1997). Atsiskleidžia, ar prioritetas suteikiamas žmogui, ar įstatymui. Valstybės piliečiai ar jų atstovai parlamente, tvirtindami pagrindinį įstatymą – konstituciją, pasisako ir už tam tikrą teisės doktriną, kuria vadovaujantis formuojama teisės valstybėje samprata, teisminė valdžia, įstatymai ir žmonių santykių toje valstybėje sistema.

**Vakarų teisės tradicija.** Europinei teisės doktrinai būdingi Vakarų teisės tradicijos bruožai. Šios tradicijos pagrindas – prigimtinės teisės, žmogaus teisės ir laisvės. Kiti svarbiausi Vakarų teisės tradicijos bruožai – pliuralizmas, integralumas, tęstinumas, teisės viršenybė ir nepriklausomumas, autonomiškumas. Vakarų teisės tradicija buvo (yra) pokyčiams atvira sistema. Tačiau drauge ji buvo (yra) vientisa. Teisės viršenybės principas rodo teisės pirmumą politinės valdžios atžvilgiu. Iš to išplaukia ir teisinių institucijų savarankiškumas, nepavaldumas kitoms, ypač įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių institucijoms. Vakarų teisės tradicijos raidos pasekmė, jos rezultatas yra teisinė valstybė (Berman, 1999). Vakarų teisės tradicija paprastai skirstoma į dvi šakas: anglosaksų – bendrosios (angl. *common law*) ir romanų-germanų – civilinės teisės. Kartais išskiriama ir Vidurio bei Rytų Europos šalių teisė ir ketvirtoji Vakarų teisės tradicijos atmaina – Lotynų Amerikos šalių teisės tradicija (Glendon ir kt., 1993; Kūris, 1993). Kaip atskirą siūloma analizuoti ir Šiaurės Europos šalių – Danijos, Suomijos, Islandijos, Norvegijos ir Švedijos – teisės sistemą (Zweigert, Kötz, 2001).

Bendrosios teisės tradicijos valstybėse svarbiausias teisės šaltinis yra *teisinis precedentas*, t. y. teisėjų suformuluotos bylų sprendimo teisės normos. Teismų sprendimai (precedentai) konkrečiose bylose tampa pagrindine norma nagrinėjant kitas analogiškas bylas. Precedentais užpildomos ir teisinio reguliavimo spragos. Teisėjai iš teisės taikytojų tampa jos kūrėjais. Tačiau jie nekuria bendro pobūdžio įstatymų, nepakeičia įstatymų leidybos institucijų. Pagrindas precedentams kurti yra prigimtinės teisės idėja. Jos išraiška JK – fundamentalūs teisingumo principai istoriškai susiklosčiusioje anglų bendrojoje ir konstitucinėje (konstituciniuose dokumentuose) teisėje. Iškyla precedento ir įstatymo santykio problema. JK vyrauja principas, kad įstatymas gali pakeisti precedentą. Esant precedento ir įstatymo sankirtai, pirmenybė teikiama įstatymui. Realioje praktikoje ši taisyklė galioja ne visada, nes JK teismai turi plačias galias (Glendon ir kt., 1993; Berman, 1999).

Romanų-germanų teisės sistemoje pagrindinis teisės šaltinis yra įstatymas. Nors į įstatymo sąvoką įeina ne tik teisės normos, sukurtos įstatymų leidžiamosios valdžios, bet ir vykdomųjų, administracinių, vietos savivaldos institucijų dekretai, įstatymo įgyvendinamieji teisės aktai, nutarimai, tačiau parlamento išleisti įstatymai yra vyraujantis šaltinis. Įvairios normų rūšys sudaro hierarchinę struktūrą, kurios viršūnėje – konstitucija. Svarbus teisės šaltinis yra prigimtinės žmogaus teisės. Dar vienas šios teisės tradicijos šaltinis yra teisės doktrina. Romanų-germanų teisės tradicijoje precedentas nėra visiškai ignoruojamas, tačiau šios tradicijos valstybėse precedentinė teisė yra jau antrinis šaltinis (Glendon ir kt., 1993; Berman, 1999).

Anglosaksų teisės tradicija, palyginti su romanų tradicija, yra ne tokia formalizuota, todėl lankstesnė, mažiau susvetimėjusi ir mažiau abstrakti, labiau nukreipta į sprendimų padarinius. Plati teisinė diskrecija leidžia įvertinti situaciją ir geriau įvykdyti teisingumą. Tačiau minėti privalumai gali sąlygoti ir tam tikrus trūkumus. Tai sprendimų subjektyvumas, privatumas, žemas legitimumo lygis, viešojo ir privataus interesų sankirta ir kt. Kita vertus, diskrecija niekada negali būti visiškai atskirta nuo teisės – įstatymo. Vykdamas teisingumą, „nuolat egzistavo judėjimas pirmyn ir atgal tarp plačios diskrecijos ir griežtos detalios taisyklės, tarp

teisingumo be teisės ir teisingumo pagal teisę“ (Cotterrell, 1997, 206).

Dar vienas svarbus skirtumas yra tai, kad anglosaksų, kitaip nei romanų-germanų, teisės tradicijoje teisė paprastai neskirstoma į viešąją ir privačią. Valstybės, nors ir priklausydamos tai pačiai šakai, tokios kaip, tarkime, Vokietija, Italija, Prancūzija (romanų-germanų teisės), ilgo savo raidos proceso metu sukūrė savitas *nacionalines teisės sistemas*. Nacionalinės teisės formali samprata reiškia jos nepriklausomumą nuo kitos valstybės įstatymų leidėjų. Reali (teisės ir teisinės sistemos turinio aspektu) samprata reiškia autentišką, savos visuomenės dvasią atspindinčią teisę. Joje rasime tos visuomenės gyvenimo būdą, tautinius savitumus, istorinę patirtį. Todėl kuriant nacionalinę teisę, atitinkančią Vakarų tradicijas, negalima apsiriboti tik vienu įstatymų, institucijų keitimu kitomis, tegul ir atitinkančiomis Vakarų standartus. Reikia keisti pačius teisinio mąstymo principus. O tai yra daug sunkesnis ir didelio profesionalumo reikalaujantis uždavinys.

Nuo XX a. vid. bendrosios ir romanų-germanų teisės šakos artėjo. „<...> absoliutus įstatymu besiremiančios teisės Europos kontinente viešpatavimas nugrimzdo praeitin. Bendrojoje teisėje yra atvirksčiai: siekiant teisę unifikuoti, racionalizuoti bei supaprastinti, vis labiau ryškėja tendencija pasinaudoti įstatymų leidėjo paslaugomis“, – teigia lyginamosios teisės tyrėjai (Zweigert, Kötz, 2001, 233).

Apskritai šiuolaikiniame globalizacijos etape teisė tampa fragmentiškesnė, subjektyvesnė, orientuota ne į moralę, o į naudą, vis labiau nukreipta į konkrečius padarinius, o ne į nuoseklumą, tęstinumą. Vakarų teisės tradicija vis labiau netenka „istorinio dirvožemio“. Kai kurie tyrėjai (Berman, 1999) konstatuoja, kad XX a. dėl daugelio vidinių vakarietiško patyrimo terpėje įvykusių permainų ir išorinių veiksnių Vakarų teisės tradiciją ištiko krizė, kuri šiuo metu gilėja. Krizei būdinga tai, jog abejojama ne tik Vakarų teisinėmis vertybėmis ir teisine mintimi, bet ir Vakarų teisėtvarkos struktūra, kurios ištakos slypi dar XI–XII a. Pasak H. Bermano, iškyla pavojus Vakarų teisės tradicijai kaip visumai.

**Teisinės sistemos struktūra.** Valstybės teisinė sistema paprastai skirstoma į 3 lygmenis. Tai idėjos, normos ir institucijos. Šiuos lygmenis galima pavadinti institucijomis. Idėjos ir normos –

tai institucijos-taisyklės, o trečiasis lygmuo – tai institucijos-organizacijos. Visus lygmenis jungia teisės doktrina (Valančius, 2008). Demokratinėse valstybėse idėjų pagrindas yra žmogaus teisės, todėl ir visuomeninius santykius reguliuojančios normos (pozityvioji teisė) neturi pažeisti žmogaus teisių. Įstatymus kuriančios institucijos privalo užtikrinti, jog įstatymai garantuotų teisingumą, o teisėtvarkos ir teisėsaugos institucijos – kad priimti įstatymai būtų įgyvendinami. Taip turėtų būti įtvirtintas ir teisingumas, ir teisėtumas.

Teisinėje valstybėje politinė valdžia yra įgyvendinama teisinėmis normomis. Vienais atvejais politinės institucijos priima teisės normas, kitais – organizuoja jų įgyvendinimą, dar kitais – garantuoja jų laikymąsi. Pagal šį kriterijų skiriamos 3 teisinės valstybės funkcijų įgyvendinimo formos:

- teisėkūra – procesas, kurio metu kuriami, keičiami, papildomi, panaikinami įstatymai bei kiti teisės aktai;
- teisės normų įgyvendinimas – tai organizacinė valstybės veikla, skirta įgyvendinti teisės normas;
- teisėsauga – valstybės veikla, skirta teisės normoms apsaugoti nuo pažeidimų, susijusi su prievartos priemonių teisės pažeidėjams taikymu.

Teisėkūros subjektai – tai parlamentas, teismai, tauta ir kt. Terminas *teisėkūros subjektas* (teisės aktų leidėjas) reiškia subjektą, kuriam suteikta galia pareikšti galutinę ir neginčijamą valią dėl teisės akto priėmimo (Baublys ir kt., 2010). Teisės įgyvendinimas yra teisės poveikio visuomeniniams santykiams darymas. Teisėsaugos institucijoms priklauso policija, ombudsmenas, prokuratūra, teismai, įvairios inspekcijos (mokesčių, vartotojų teisių, darbo saugos ir kt.).

**Teisminė valdžia.** Pagal valdžių padalijimo principą – tai viena iš pagrindinių ir savarankiškų valstybės valdžios šakų. Teisminės valdžios sistema ir pagrindiniai jos veiklos principai yra įtvirtinti kiekvienos valstybės konstitucijoje. Teisminė valdžia, vykdydama specifines funkcijas, skiriasi nuo įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių. Vakarų teisės tradicija pagrindė ir teisminės valdžios veiklos principus. Ypač vertėtų pabrėžti teisminės valdžios nepriklausomumą ir savarankiškumą

nuo kitų valdžių ar proceso dalyvių įtakos. Teisinėje valstybėje labai svarbus socialinis teisminės valdžios vaidmuo. Teismas turi ginti žmogų nuo valdžios institucijų, kai teisė yra žmogaus pusėje. Vienas pagrindinių teisminės valdžios tikslų yra apsaugoti ir ginti žmogaus teises. Teisėtumo principas reikalauja, kad įstatymas būtų taikomas visuotinai, t. y. visoms valstybės valdžios ir valdymo institucijoms, visiems pareigūnams, nepriklausomai nuo jų pareigų. Kaip ir teisė, teisminė valdžia negali būti laikoma valstybės ar jos institucijų galios įrankiu. Teisminė valdžia, kitaip nei įstatymų leidžiamoji, tiesiogiai nesiremia rinkėjų valia ir, kitaip nei vykdomoji, neturi jėgos struktūrų, todėl šiuo aspektu yra silpniausia. Tačiau, jei yra stipri pilietinė visuomenė, ji tai puikiai kompensuoja. Be to, nors teisminė valdžia neretai vadinama trečiąja valdžia, tačiau tai nereiškia, kad ji menkesnė už kitas dvi. Teisminė valdžia, kitaip nei kitos dvi valdžios, formuojama ne politiniu, o profesiniu pagrindu. Jeigu įstatymų leidžiamoji ir vykdomoji valdžios, pačios būdamos aktyvios politinio proceso dalyvės, nuolat patiria politinių jėgų spaudimą, tai teisminė valdžia neturėtų būti veikiamą politinio jėgų, t. y. turi būti visiškai depolitizuota. Priešingu atveju ji nebus savarankiška, nepriklausoma, nešališka. Iš to išplaukia dar viena teisminės valdžios ypatybė – jos savivalda. Tačiau savivalda negali virsti teisminės valdžios saviizoliacija, uždarumu, „teisėjų klanu“. Teisminė valdžia teisingumą vykdo procesine tvarka, kurią nustato įstatymuose reglamentuotos procesinės teisės normos. Teismas bylą turi išnagrinėti ne tik nepriklausomai ir nešališkai, bet ir viešai (išskyrus išimtis). Ši valdžia, vykdydama teisingumą, atlieka ir teisės normų aiškinimo funkciją bei kitų teisės saugos institucijų, padedančių vykdyti teisingumą, veiksmų teisėtumo ir pagrįstumo teisminę priežiūrą.

**Teismų sistema.** Tai bendra visų teismų sistema, kuri vykdo teisminę valdžią, įgyvendindama teisingumą. Pagrindinė teisminės valdžios institucija yra teismas. Nors įvairių valstybių teismų sistemos skiriasi, vis dėlto jas galima sugrupuoti į 2 pagrindines sistemas – bendrosios jurisdikcijos (lot. *jurisdictio* – teisena, teismo procesas) arba bendrųjų teismų ir administracinių teismų. Pirmieji nagrinėja civilines ir baudžiamąsias bylas, antrieji – konfliktus tarp fizinių, juridinių asmenų ir valstybės institucijų.

Administraciniai teismai yra labai svarbi institucija, garantuojanti žmogaus teises ir laisves. Greta šių dviejų sistemų gali veikti ir kitos specializuotų teismų sistemos (mokesčių, darbo ir kt.). Anglosaksų teisės tradicijos valstybėse teismai sudaro vientisą bendrosios jurisdikcijos teismų sistemą, turinčią vieną aukščiausiąjį teismą. Šioje tradicijoje nėra atskiros specializuotos administracinių teismų sistemos. Administraciniai ginčai ilgą laiką buvo sprendžiami bendrosios jurisdikcijos teismuose. Tačiau XX a. šiai funkcijai vykdyti pradėtos steigti specializuotos kvaziteisminės institucijos (Pretenzijų ir Mokesčių teismai JAV ir kt.). Tokių institucijų veiklą kontroliuoja bendrieji teismai. Administraciniai sprendimai gali būti peržiūrėti apeliacine tvarka bendruose teismuose. Dažnai pastarieji vykdo ir administracinių aktų teisėtumo kontrolę: įpareigoja pareigūną išleisti kokį nors teisės aktą, uždraudžia atlikti vieną ar kitą veiksmą.

Romanų-germanų tradicijos valstybėse greta bendrosios jurisdikcijos teismų sistemos veikia atskira administracinės justicijos (lot. *justicia* – teisingumas, teisėtumas) sistema. Taigi šios tradicijos šalyse teisminė valdžia yra sudaryta iš 2 pagrindinių teismų sistemų, kurių kiekviena turi savo aukščiausiąjį teismą. Be paminėtų dviejų teismų sistemų modelių, yra nemažai mišrių sistemų.

Toliau trumpai apžvelgsime JK ir JAV kaip anglosaksų, taip pat Prancūzijos ir Vokietijos kaip romanų-germanų tradicijos teismų struktūras.

**JK** teismų sistema, būdama labai paini, drauge yra labai griežta ir subordinuota. Anglijos ir Velso teisminę sistemą sudaro Apeliacinis, Aukštasis, Karūnos, magistratų ir grafysčių teismai. Teisminės valdžios hierarchijos viršūnėje yra Lordų rūmai. Jie yra aukščiausia apeliacinė instancija. Karūnos teismas nagrinėja daugiausia sunkias baudžiamąsias bylas. Jis yra ir apeliacinė instancija magistratų teismuose išnagrinėtoms byloms. Magistratų ir grafysčių teismai yra žemesniosios grandies teismai. Pirmieji nagrinėja civilines ir nesunkias baudžiamąsias bylas, o grafysčių – civilines bylas. Anglijoje ir Velse dar veikia bažnytiniai ir karo teismai. Škotija ir Šiaurės Airija turi savitą teisminę sistemą (Mesonis, 2005; Žilinskas, 1999).

**JAV** yra dvi teisminės valdžios sistemos – federacijos ir valstijų. Federacinė teismų sistema yra trijų pakopų: regionų (apygardų), apeliaciniai ir JAV Aukščiausiasis teismas. JAV regioniniai teismai, kaip pirmosios instancijos teismai, nagrinėja civilines ir baudžiamąsias bylas, kurios priklauso federalinių teismų kompetencijai. Apeliaciniai teismai nagrinėja apeliacijas dėl regioninių teismų sprendimų. Aukščiausiasis teismas nagrinėja ginčus dėl valstijų aukščiausiųjų teismų ir federacijos teismų sprendimų. Jis, veikdamas kaip paskutinė apeliacinė instancija, gali nagrinėti bylas iš esmės (tikrinti faktus) ir dėl procedūrinių dalykų (teisės aktų taikymo klausimų). Kartais šis teismas veikia ir kaip pirmosios instancijos teismas (pasiuntinių ginčai, užsienio valstybių konsulų problemos). JAV Aukščiausiasis teismas vykdo ir konstitucinę justiciją (Mesonis, 2005).

Absoliuti dauguma baudžiamųjų ir civilinių bylų nagrinėjama valstijų teismuose. Valstijų teismų sistema – irgi pakopinė (nuo trijų iki keturių pakopų). Tai žemiausios instancijos (taikos, magistratų, merijų, policijos), pirmosios instancijos (grafysčių, apygardų, miesto), apeliaciniai ir aukščiausieji teismai. Valstijose, kuriose nėra apeliacinio teismo, apeliacijas nagrinėja valstijos Aukščiausiasis teismas. Valstijų aukščiausieji teismai vykdo ir konstitucinės justicijos funkcijas (Mesonis, 2005).

**Prancūzijos** bendrosios jurisdikcijos teismų sistemą sudaro 3 grandys. Žemiausia grandis – pirmosios instancijos teismai, nagrinėjantys įvairių rūšių civilines ir baudžiamąsias bylas. Tai Mažosios (žemosios) instancijos tribunolai, kurie yra kiekviename didesniame departamento mieste, ir Didžiosios (aukštosios) instancijos tribunolas, kuris paprastai yra vienas departamente (dideliuose – keli). Be paminėtų, yra daug specializuotųjų teismų. Antroji grandis – apeliaciniai teismai, nagrinėjantys apeliacijas dėl pirmosios instancijos teismų sprendimų. Kiekvieno tokio teismo jurisdikcijoje apie 2–4 departamentai. Departamentuose yra prisiėkusiųjų teismas. Teismų hierarchijos viršūnėje – Aukščiausiasis teismas. Jis yra kasacinė instancija.

Prancūzijos administracinių teismų sistema buvo pavyzdys daugeliui romanų-germanų teisės tradicijos šalių. Šių teismų sistema Prancūzijoje susiformavo anksčiausiai. Administracinių teismų sistemą, kaip ir bendrosios jurisdikcijos, sudaro 3 grandys:

1. Pirmosios instancijos teismai – administraciniai tribunolai.
2. Apeliaciniai teismai – nagrinėja skundus dėl tribunolų sprendimų.
3. Valstybės taryba.

Valstybės taryba yra labai plačias kompetencijas turinti teisminė institucija. Pirmiausia tai kasacinis teismas. Ji yra ir apeliacinė instancija tam tikroms byloms. Kartu ji veikia kaip pirmosios instancijos teismas, nagrinėjantis kai kurių kategorijų bylas. Be to, Taryba vadovauja visai administracinių teismų sistemai.

**Vokietijos** teismų sistema susideda iš 3 pakopų. Žemosios ir vidurinės instancijos teismai yra federaliniai žemių teismai. Auščiausiosios pakopos teismai – Aukščiausiasis federalinis teismas, Federalinis administracinis teismas, Federalinis finansų teismas, Federalinis darbo teismas ir Federalinis socialinis teismas (Vainiutė, 2005). Taigi, Vokietijoje ypač išplėtotą specializuotųjų teismų sistema.

Vokietijos administracinių teismų sistemą, kaip ir Prancūzijoje, sudaro 3 grandys: pirmosios instancijos teismai, Žemių Aukštesnieji administraciniai teismai, atliekantys pirmosios instancijos bei apeliacines funkcijas ir Federalinis administracinis teismas.

Tiek Vokietijoje, tiek Prancūzijoje veikia tam tikras mechanizmas, nustatantis, kurios jurisdikcijos – bendrosios ar administracinės – yra konkretus ginčas. Prancūzijoje net yra specialus Konfliktų tribunolas, nustatantis bylos priklausymą vieno ar kito teismo jurisdikcijai.

Pateiktų valstybių teismų sistemų pavyzdžiai rodo, jog vyrauja trijų pakopų teismai, visose valstybėse yra apeliaciniai teismai, o žemyninės tradicijos šalyse – ir kasaciniai teismai. Taigi, egzistuoja dvi pagrindinės teismų sprendimų apskundimų ir peržiūrėjimo formos – *apeliacija* ir *kasacija*. Apeliacinis teismas pakartotinai iš esmės išnagrinėja bylą. Kasacine tvarka tikrinama tik teisinė bylos pusė. Anglosaksų teisinės sistemos valstybėse nustatyta tik apeliacinė apskundimo tvarka. Tačiau teisės taikymo teisėtumo klausimus nagrinėja ir JK Lordų rūmai, ir JAV Aukščiausiasis teismas.



**Konstitucinė justicija.** Konstitucinės kontrolės institucijos yra skirstomos į dvi pagrindines formas – amerikietiškąją ir europietiškąją. Amerikietiškoje sistemoje konstitucingumą (įstatymų ir kitų teisės aktų atitiktį konstitucijai) tikrina bendrosios jurisdikcijos teismai, nagrinėdami konkrečias bylas. Ši sistema susiklostė teismų praktikoje XIX a. Žemyninės Europos valstybėse ypatingą vietą užima europietiškojo konstitucinės justicijos modelio institucijos – konstituciniai teismai (tribunolai, tarybos). Ši teisminė institucija, nagrinėjanti konstitucinius ginčus, nepriklauso paprastųjų teismų sistemai ir yra nepriklausoma nuo jos, kaip ir nuo kitų viešosios valdžios institucijų (Favoreu, 2001). Taigi, konstitucinio teismo statusas, jo vieta tarp politinių institucijų nėra vienareikšmė. Viena vertus, jis yra teisminės valdžios institucija, kita vertus, tai savarankiška institucija, turinti ypatingus įgaliojimus.

Įstatymų konstitucingumo kontrolę Prancūzijoje vykdo Konstitucinė Taryba, Vokietijoje – Federacinis Konstitucinis Teismas. Abi šios konstitucinės justicijos institucijos, be įstatymų atitikties konstitucijai kontrolės, turi ir kitų įgaliojimų. Prancūzijoje ji nagrinėja rinkimų, referendumų, nacionalinių viešosios valdžios institucijų tarpusavio ginčus, vykdo tarptautinių normų įtvirtinimo teisinėje vidaus sistemoje kontrolę. Vokietijoje Konstitucinis teismas nagrinėja aukščiausiųjų Federacijos institucijų ginčus, Federacijos ir federalinių žemių, taip pat žemių tarpusavio konfliktus, rinkimų ginčus apeliacine tvarka, šiam teismui tenka ir „superkasacinio“ teismo vaidmuo (Favoreu, 2001; Vainiūtė, 2005).

**Teisėsaugą padedančios vykdyti institucijos.** Tai prokuratūra, advokatūra, parengtinio tyrimo institucijos, policija. Šių institucijų struktūra, statusas ir vieta įvairiose valstybėse labai skiriasi. Pavyzdžiui, Prancūzijoje, Estijoje, Latvijoje prokuratūra yra vykdomosios valdžios dalis. Italijoje, Ispanijoje – teisminės valdžios dalis. Jeigu prokuratūrą santykinai galima vadinti valstybės gynėju, tai advokatūra yra privataus asmens atstovas ir gynėjas ne tik teismuose, bet ir kasdiniame gyvenime tvarkant įvairius teisinius reikalus. Viena vertus, advokatai padeda įgyvendinti teisingumą, aiškina ir įgyvendina galiojančią teisę, todėl jie yra teisminės sistemos dalis. Kita vertus, advokatai yra

kliento atstovai, atstovauja jų interesams, dažniausiai patys išsilaiko ir yra „laisvosios“ profesijos atstovai. Diskusijose dėl advokatūros statuso išryškėja 2 kraštutinumai. Pirma, valstybės pastangos diktuoti advokatūrai, t. y. tam tikri valstybės interesai. Antra, advokatūros nepriklausomumo sureikšminimas. Galima teigti, jog advokatai yra „nepriklausoma“ teisinės sistemos dalis.

Parengtinis tyrimas yra savarankiška teisinio proceso stadija. Jo metu renkami, įtvirtinami ir preliminarieji tiriama įrodymai. Jame, be prokuratūros, dalyvauja policija, valstybės saugumo institucijos, specialiosios (pasienio, muitinių, mokesčių ir kt.) tarnybos. Policijos organizaciniai ir funkciniai aspektai labai priklauso nuo politinio režimo, politinės sistemos bruožų, pilietinės visuomenės lygio ir kt. veiksnių. Senose demokratinėse valstybėse policijos darbo principai formavosi ilgą demokratijos raidos laikotarpį, kai vis daugiau dėmesio buvo skiriama žmogaus teisių ir laisvių apsaugai. Įtakos tam turėjo bendruomenės interesų iškelimas, todėl natūraliai formavosi policijos kaip paslaugos visuomenei institutas (Cotterrell, 1997). Jaunose demokratijose labai svarbus bruožas, darantis neigiamą poveikį policijos įvaizdžiui, yra jos atitolimas nuo bendruomenės, visuomenės, piliečių. Policijos veikla ypač siejama su baudžiamuoju persekiojimu. Policija, „bėgdama paskui nusikaltimą“, užmiršta didžiąją gyventojų dalį, kurie nėra nusikaltėliai ir kurių interesus turėtų ta pati policija saugoti ir, jei reikia, ginti. Pagrindinė policijos funkcija turi būti paslaugų gyventojui teikimas. Ši funkcija turi užtikrinti ir visuomenės pagalbą policijai. JAV ir Vakarų Europos valstybių praktika rodo, jog 90 % policijos darbo sėkmės išaiškinant teisės pažeidimus priklauso nuo visuomenės ir policijos gebėjimo bendradarbiauti (Kalesnykas, 2002; Laurinavičius, 2002).

Apibendrinant vertėtų atkreipti dėmesį į teisėsaugos institucijų nepriklausomumo aspektą. Politinių institucijų, veikiančių politinėje sistemoje, „nepriklausomybė“ negali būti absoliuti. Nepriklausomumas neturėtų virsti uždaru, nekontroliuojamumu, atskaitomybės nebuvimu. Institucijų santykiuose svarbu išlaikyti teisinės bazės, pirmiausia Konstitucijos, pagrįstą subordinacijos balansą.

## **Savikontrolės klausimai ir užduotys**

1. Suraskite ir paaiškinkite ryšius tarp:
  - teisės – teisingumo ir teisės – teisėtumo;
  - institucijų, įstatymų, teisinių santykių ir teisės doktrinos.
2. Kokia teisminės valdžios paskirtis?
3. Apibūdinkite teisminės valdžios specifiką.
4. Paaiškinkite teisinės sistemos vidaus struktūrą.
5. Palyginkite anglosaksų ir romanų-germanų teisės tradicijų teismų sistemų modelius.
6. Aptarkite administracinių teismų funkcijas.
7. Kuo skiriasi teismų sprendimų apskundimo formos anglosaksų ir žemyninės Europos teismų sistemų modeliuose?
8. Apibūdinkite policijos funkcijas.

### **Rekomenduojama literatūra**

1. Valančius K. (2008). *Teisės pagrindai: konstitucionalistinis aspektas*. Vilnius: Technika.
2. Gumuliauskas A. (2003). Teisingumo principas ir jo reikšmė naujajame Lietuvos Respublikos Baudžiamajame kodekse. *Teisė*, 48, p. 90–99.
3. Cotterrell R. (1997). *Teisės sociologija: įvadas*. Kaunas: Dangerta.
4. Glendon M. A. ir kt. (1993). *Vakarų teisės tradicijos*. Vilnius: Pradai, p. XI–XLVII.
5. Baublys L. ir kt. (2010). *Teisės teorijos įvadas*. Vilnius: Mes.
6. Žilinskas G. (1999). Teisminė valdžia ir teismų sistemos. Matakas J. (sud.). *Šiuolaikinė valstybė*. Kaunas: Technologija, p. 297–330.
7. Bučnys A., Žilinskas G. (2004). Teisminės valdžios sistema. Krupavičius A., Lukošaitis A. (sud.). *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*. Kaunas: Poligrafija ir informatika, p. 455–458.
8. Mesonis G. (2005). Jungtinių Valstijų Konstitucija. *Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą*: kolektyvinė monografija.

- Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, p. 33–51.
9. Mesonis G. (2005). Jungtinės Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystės (Didžioji Britanija) konstitucinė sistema. *Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą*: kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, p. 196–217.
  10. Berman H. (1999). *Teisė ir revoliucija: Vakarų teisės tradicijos formavimasis*. Vilnius: Pradai.
  11. Hart H. (1997). *Teisės samprata*. Vilnius: Pradai.
  12. Vainiutė M. (2005). Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinis įstatymas. *Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą*: kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, p. 381–131.
  13. Zweigert K., Kötz H. (2001). *Lyginamosios teisės įvadas*. Vilnius: Eugrimas.
  14. Cheney D. (2006). *Esame tvirtai pasiryžę tarnauti laisvei, saugumui ir taikai*. Gegužės 6 d. <http://www.bernardinai.lt/straipsnis/2006-05-06-dick-cheney-esame-tvirtai-pasiryze-tarnauti-laisvei-saugumui-ir-taikai/28365> (žiūrėta 2011 08 12).
  15. Konstitucijų paieškai:  
<http://www.constitution.org/cons/natlcons.htm>;  
<http://confinder.richmond.edu/>.

## 15 TEMA

### ŽINIASKLAIDA IR POLITIKA

<...> šalies politinė ir žiniasklaidos sistemos yra glaudžiai susijusios. <...>. Pasirinktas politinės sistemos pobūdis taip pat turės įtakos žiniasklaidai, nes nuo to priklausys visuomenės informavimo laisvė ir tikslai. Laisva žiniasklaida reikalinga demokratijai palaikyti ir puoselėti, nes perduodama informaciją ji skatina diskusijas, kurios formuoja nuomonę, o ši daro įtaką veiksams. O šie savo ruožtu per dalyvavimą palaiko politinę sistemą.

Auksė Balčytienė (2004, 101)

#### Paskaitos tikslai:

1. Paaiškinti institucijos sampratą ir funkcijas.
2. Apibūdinti pagrindinius veiklos principus.
3. Atskleisti politikos ir žiniasklaidos santykių raidos ypatybes.

#### Temos pristatymas

**Samprata ir funkcijos.** Žiniasklaidos institutas apibūdinamas įvairiai: visuomenės informavimo priemonės, viešosios informacijos rengėjas ir skleidėjas, tikrovės perteikėjas ir modeliuotojas, politinės komunikacijos institutas, viešosios nuomonės formuotojas, pilietinis forumas, verslo įmonė ir t. t. Tik paskutinioji iš čia pateiktų sampratų žiniasklaidą nutolina nuo politikos. Politikos virsmas daugumos ir demokratine politika natūraliai politiką susiejo su pagrindine komunikacijos veikėja – žiniasklaida. Minėti apibrėžimai žiniasklaidą įvardija kaip visuomenės ir valdžios institucijų tarpininkę.

Sparti technologijų ir interneto skverbts padarė žiniasklaidą pagrindiniu politinės komunikacijos kanalu. Žiniasklaidos dėka visuomenė gauna jai būtinos informacijos, įsijungia į politinį gyvenimą, seka politinius procesus, juos viešai svarsto. Šiuolaikinė *viešoji erdvė* neįsivaizduojama be žiniasklaidos. *Viešoji erdvė* – tai socialinė ir komunikacinė arena, kurioje vyksta dialogas tarp piliečių, politikų, tarp piliečių ir politikų. Šio dialogo rezultatas yra viešoji nuomonė. Taigi žiniasklaida tapo ir svarbiausia viešosios

nuomonės formuotoja bei jau suformuotos (susiformavusios) nuomonės reiškėja. Viešoji nuomonė yra (turėtų būti) labai svarbus šaltinis politinių institucijų sprendimams formuoti. Ji dažnai priverčia politikus derinti savo veiksmus ir sprendimus su problemomis, kurias žiniasklaida įvardija, aktualizuoja, atrenka, „išdidina“. Žiniasklaida daro reikšmingą įtaką politinės dienotvarkės formavimui. Šios institucijos gebėjimas atkreipti dėmesį į tam tikras problemas turi svarbių padarinių visuomenės, politikos ir politikų santykiams. Žiniasklaida – ne tik *ketvirtoji valdžia*, bet ir „sarginis šuo“, t. y. kovos su korupcija priemonė, pilietinių ir politinių teisių ir laisvių saugotoja (Krupavičius, Šarkutė, 2004; Palidaskaitė, 2001). Ji dalyvauja politikų, politinių institucijų ir politikos (de)legitimacijoje (paviešinimo – (ne)pripažinimo – įteisavimo arba atmetimo procese).

Žiniasklaida daro įtaką visų politinių institucijų veiklos formoms ir verčia keistis pačias institucijas. Sunku pervertinti žiniasklaidos vaidmenį rinkimuose, referendumuose ir kitose konvencinio dalyvavimo formų atvejais. Ne mažesnę poveikį žiniasklaida daro ir mobilizuojant, rengiant bei vykdant nekonvencinius veiksmus. Mitingų, riaušių, teroristinių aktų nušvietimas žiniasklaidoje labai veikia visuomenių komunikacijos ir socializacijos procesus. Elektroninės žiniasklaidos dėka komunikacija tampa globaliu reiškiniu, formuojančiu (keičiančiu) valstybių politinio elito veiksmus, turinčiu įtakos tarptautiniams santykiams (*CNN efektas* 1990–1991 m. Persijos įlankos konflikto, 1992–1993 m. įvykių Somalyje metu) ar net lemiančiu valstybių politinių sistemų kaitą (2011 m. revoliuciniai įvykiai arabų valstybėse – *Arabų pavasaris*). Apie socialinių tinklų („BlackBerry“, „Twitter“, „Facebook“ ir kt.) vaidmenį riaušių JK metu (2011 m. rugpjūtis) kalbėjo ir šios valstybės premjeras Davidas Cameronas. Pastarieji socialinių tinklų įtakos pavyzdžiai gali būti analizuojami jau ne (ne tiek) žiniasklaidos, o (kiek) interneto, kaip svarbios mobilizacijos priemonės, keičiančios tradicinę politinio dalyvavimo sampratą, aspektu.

Žiniasklaida – labai dinamiška institucija. Į žiniasklaidos dabartį ir ateitį iš naujo pažvelgti privertė ir „WikiLeaks“ atvejis.

Internetinė spauda, internetiniai projektai, kuriuose vyrauja ne tiek žurnalistinis turinys, kiek interaktyvus komentavimas,

leidžia operatyviai išreikšti savo, sužinoti kito nuomonę, interpretuoti įvykius, jausti bendrumą, dalyvauti. Dėl IT poveikio susiformavo visai naujo tipo skaitytojas, žiūrovas, politinės sistemos dalyvis. Kuriama kitokia pilietinių santykių terpė. Neabejotinai, šis technologinis proveržis, ypač jaunose demokratinėse valstybėse, be privalumų, turi ir trūkumų (Bielinis, 2001, 2005).

Apžvelgus žiniasklaidos ir politikos sąsajas vertėtų pažymėti, kad žiniasklaida yra specifinė politinė institucija. Viena iš pateiktų apibrėžimų žiniasklaida susiejama su verslu. Verslo tikslas yra pelnas. Taigi, žiniasklaida turi gauti pelną ir tenkinti visuomenės interesus.

**Pagrindiniai veiklos principai.** Tai informacijos laisvė ir profesinė etika (pusiausvyra tarp spaudos laisvės ir profesinių standartų), informacijos tikslumas, pusiausvyra ir sąžiningumas, nepriklausomybė nuo žiniasklaidos priemonių savininkų, reklamos užsakovų ir politikų (Krupavičius, Šarkutė, 2004). Pagrindinis visuomenės informavimo principas yra laisvė rinkti, parengti ir skleisti informaciją. Kadangi žiniasklaida yra labai galinga politinės komunikacijos ir socializacijos priemonė, tai nedemokratiniai režimai, vykdydami griežtą cenzūrą, pašalina nepalankią režimui informaciją ir priverčia žiniasklaidą tarnauti režimui, t. y. skleisti propagandą. Žiniasklaida apskritai labai jautriai reaguoja į valdžios bandymus apriboti jos laisvę. Jai labai svarbi informacijos šaltinio paslapties apsauga, nors absoliučios teisės į šaltinio apsaugą nėra ir liberaliose demokratijose.

Žiniasklaidai suteikiant tokias plačias galimybes veikti viešojoje erdvėje, drauge reikalaujama, jog pateikiama informacija būtų objektyvi, nešališka, teisinga, tiksli. Svarbi ir informacijos pusiausvyra, t. y. įvairių nuomonių pateikimas. Be abejo, tokiai žiniasklaidai reikia patikimo finansavimo, žurnalistų profesionalumo, kritinės skaitytojų-klausytojų (vartotojų) masės. Didelėse ir ekonomiškai stipriose valstybėse susiformuoja tam tikros specifinės (pagal interesus, tam tikrą kultūrą ir kt.) vartotojų grupės, į kurias atitinkamai orientuojasi ir spausdinta bei elektroninė žiniasklaida.

Žiniasklaidos nepriklausomumas nuo politikų neeliminuoja jos priklausomumo nuo didesnio ar mažesnio valstybės

reguliavimo. Toks reguliavimas reiškiasi teisiniu reglamentavimu, tam tikrų ekonominių ir net politinių veiksnių visuma.

Žinasklaidos principų įgyvendinimo lygį sąlygoja tiek objektyvūs, tiek subjektyvūs veiksniai. Objektyvūs – tai jos komercinė prigimtis, laiko ir vietos apribojimai, globalizacijos procesai ir kt. Subjektyviesiems priskiriama leidėjų pozicija, leidinio ir visuomenės politinės kultūros lygis ir kt.

**Politika ir žiniasklaida: samplaikos rezultatų aspektai.** Mokslininkai (Balčytienė, 2004) išskiria 3 žiniasklaidos modelius, kurie atspindi skirtingus žiniasklaidos ir politikos bei politinės kultūros ryšius. Pirmasis – *supriešinto pliuralizmo* – žiniasklaidos modelis susiformavo Pietų Europoje (Italija, Ispanija, Graikija). Jam būdingas glaudus politikos, verslo ir žiniasklaidos persipynimas. Politinės valdžios viršūnėje yra ir žiniasklaidos savininkai. Tai iliustruoja dažnai išskylantys skandalingi ilgamečio Italijos ministro pirmininko Silvio Berlusconi, valdančio svarbiausias žiniasklaidos priemones, veiklos faktai. Antrasis – *demokratinis / korporacijų* – modelis būdingas Skandinavijos valstybėms, Vokietijai, Austrijai, Belgijai ir kt. Ten tarp valstybės ir žiniasklaidos susiformavo specifiniai ryšiai. Valstybė, siekdama viešojo intereso, finansiniais švertais reguliuoja žiniasklaidos veiklą, o žiniasklaida atstovauja labai plačiam interesų grupių ratui ir atspindi visuomenės interesus. Susiklostė žiniasklaidos atskaitomybės visuomenei tradicija. *Liberalioji žiniasklaida* būdinga JK, Airijai, JAV, Kanadai. Anglosaksiškoje kultūroje labai daug dėmesio skiriama spaudos laisvei, profesionalumui, IT teikiamoms galimybėms. Kita vertus, JK kilęs didžiulis skandalas dėl laikraščio „News of the World“ veiklos metodų (neteisėtų pokalbių telefonu pasiklausymų), atskleidusio nešvarias politinio elito, spaudos ir policijos sąsajas, rodo, jog net ir galias tradicijas turinti žiniasklaida yra pažeidžiama. Jaunose demokratijose pastebima Pietų Europos (supriešinto pliuralizmo) modelio bruožų raiška. Šioms valstybėms ypač svarbu atskirti verslo, visuomenės informavimo ir politikos interesus.

Laisva ir nepriklausoma žiniasklaida stebi politinio elito elgesį ir informuoja visuomenę. Politikai ir tarnautojai labiau linkę naudotis savo padėtimi tuomet, kai nemano, jog jų veikla bus paviešinta žiniasklaidoje. Žinasklaidos ir politikos persipynimas



(*mediapolitikos* atsiradimas) išplečia ir manipuliavimo galimybes. Suvokiant korupcijos žiniasklaidoje galimybę, dar aktualesni tampa jau minėti žiniasklaidos veiklos principai, atsakomybės ir savikontrolės sistema. Antikorupcinės politikos efektyvumą ir šiuo atveju daugiausia lemia politinė kultūra ir pilietinės visuomenės branda.

Senųjų demokratijų valstybės yra išsiugdžiusios spaudos laisvės tradicijas, profesinius standartus, įgyvendinusios aukštesnio lygio teisinę reglamentaciją, jose veikia žiniasklaidos kontrolės ir savikontrolės mechanizmai, todėl žiniasklaidai kaip verslui dažnai tiesiog neapsimoka elgtis neprofesionaliai. Vakarų žiniasklaida turi reaguoti ir į griežtą cenzorių – pilietinę visuomenę. Be abejo, žiniasklaida, kaip ir visuomenė, yra įvairi.

Įvairios žiniasklaidos rūšys, dalyvaudamos konkurencinėje kovoje, turi mobilizuoti visas priemones užkariauti, po to ir išlaikyti skaitytoją, žiūrovą, internautą. Tai skatina ieškoti naujovių, siekti kokybės. Kita vertus, žiniasklaidos priemonių savininkai stengiasi pateikti tokią informaciją, kuri atneša daugiau pelno. Ilgainiui gali susidaryti tokia padėtis, kai ims vyrauti komerciniai tikslai, o visuomenės informavimo interesas bus pamintas (Balčytienė, 2004). Ar tai taps rimta problema visuomenei, demokratijai, lemia ne tik žiniasklaidos tikslai, bet ir pilietinės visuomenės bei kitų politinių institucijų branda.

Žurnalistika nėra vien faktų grandinė. Tai ir vertinimo, požiūrio, konteksto pateikimas. Žiniasklaidos priemonės atrenka, struktūruoja, įvertina, hierarchizuoja informaciją ir taip konstruoja tikrovę. Vis garsiau prabylama apie tiriamosios žurnalistikos saulėlydį. Pastaroji žurnalistikos šaka reikalauja daug laiko, medžiaginių ir intelektualinių išteklių, todėl yra labai brangi ir verslo projektuose mažai pageidaujama. Dėl to, net ir atmetus korupcijos atvejus, žiniasklaidai daug greičiau ir pigiau vietoj faktų, problemų tyrimo ar kritiškos analizės pateikti nuomonėnuostatą (žurnalisto, savininko ir pan.) apie tą tikrovę. Taigi vis sunkiau informaciją ir dezinformaciją atskirti vieną nuo kitos.

Komunikacijoje, ypač rinkimų ir kitų kampanijų metu, rašytinė ir kalbinė informacija vis labiau užleidžia vietą vaizdui. Videopolitika keičia ir politinį procesą, ir pačius politikus. Piliečių mobilizacija prilygsta teležiūrovų mobilizacijai, todėl kalbama apie

naują politikos formą – videopolitiką. Teigiama, kad IT gali padėti įveikti vis labiau atsiskleidžiančius atstovaujamosios demokratijos trūkumus (visuomenės nesidomėjimo politika, žemo politinio dalyvavimo lygio ir kt.) ir sugrąžinti visuomenę į politiką. Kita vertus, ypač jaunose demokratijose, videopolitika dažnai eliminuoja politikus, žurnalistams palikdama galimybę kurti tam tikros politikos įvaizdį. Politinių telespektaklių kūrimas transformuoja sudėtingą politinį procesą į daugumai suvokiamas ir „reikiamas“ formas. Taip politika supaprastinama, jos išraiškoje vyrauja kategorijos *geras / blogas, savas / priešas* (Webster, 2006; Bielinis, 2001, 2005). Ne paslaptis, jog žiniasklaida dažnai orientuojasi į įvykių skandalingumą, sensacingumą. Konstruojama tam tikrus politikus ir žiniasklaidos atstovus tenkinanti iliuzinė tikrovė. Dar daugiau, J. Baudrillard'o požiūriu, „faktas, kad žiniasklaida turi informuoti visuomenę apie politiką, reiškia, kad bet koks jos pateikimas tėra tik simuliacijos“ (Webster, 2006, 254). Bet apie tai – paskaitose ir seminaruose.

### **Savikontrolės klausimai ir užduotys**

1. Apibūdinkite žiniasklaidos kaip politinės institucijos specifiką.
2. Paaiškinkite žiniasklaidos funkcijas.
3. Susiekite šiuos terminus:
  - politikai, žiniasklaida, visuomenė, komunikacija, viešoji nuomonė;
  - socialinės problemos, žiniasklaida, politinės darbotvarkės formavimas.
4. Paaiškinkite pasakymus:
  - žiniasklaida – *ketvirtoji valdžia*;
  - žiniasklaida – „sarginis šuo“.
5. Kokią įtaką informacinės technologijos daro (gali daryti) partijoms, interesų grupėms, vyriausybei ir kitoms institucijoms?

### **Rekomenduojama literatūra**

1. Balčytienė A. (2004). Žiniasklaidos kultūra (lyginamieji svarstymai: Europa ir Lietuva). *Darbai ir dienos*, 38, p. 75–109.
2. Krupavičius A., Šarkutė L. (2004). Žiniasklaida ir politika. Krupavičius A., Lukošaitis A. (sud.). *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*. Kaunas: Poligrafija ir informatika, p. 143–145, 150–151, 155–175.
3. Bielinis L. (2005). *Visuomenė, valdžia ir žiniasklaida: prieštaringa komunikacinė simbiozė*. Vilnius: Eugrimas.
4. Livingston S. (1997). *Clarifying the CNN Effect: An Examination of Media Effects According to Type of Military Intervention*: Research Paper R-18. Konferencija POL 1002–DS, VDU intranetas.
5. Webster F. (2006). *Informacinės visuomenės teorijos*. Kaunas: Poligrafija ir informatika.
6. Lindblom Ch. (1999). *Politikos formavimo procesas*. Vilnius: Algarvė.
7. Balčytienė A. (2000). Apie naujosios žiniasklaidos kuriamas iliuzijas. *Sociologija. Mintis ir veiksmai*, 3-4, p. 72–77.
8. Newton K., van Deth J. W. (2005). *Foundations of Comparative Politics. Democracies of the Modern World*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 181–199.

## LITERATŪRA

1. Balčytienė A. (2000). Apie naujosios žiniasklaidos kuriamas iliuzijas. *Sociologija. Mintis ir veiksmai*, 3-4, p. 72–77.
2. Balčytienė A. (2004). Žiniasklaidos kultūra (lyginamieji svarstymai: Europa ir Lietuva). *Darbai ir dienos*, 38, p. 75–109.
3. Barcevičius E. (2008). Viešasis valdymas ir informacinės technologijos. Naujo institucinio modelio link? *Politologija*, 1, p. 85–120.
4. Baublys L. ir kt. (2010). *Teisės teorijos įvadas*. Vilnius: Mes.
5. Baudrillard J. (2009). *Simuliakrai ir simuliacija*. Vilnius: Baltos lankos.
6. Berman H. (1999). *Teisė ir revoliucija: Vakarų teisės tradicijos formavimasis*. Vilnius: Pradai.
7. Bielinis L. (2001). Elektroninės demokratijos prieštaravimai. *Politologija*, 3, p. 1–23.
8. Bielinis L. (2005). *Visuomenė, valdžia ir žiniasklaida: prieštarą komunikacinė simbiozė*. Vilnius: Eugrimas.
9. Bučnys A., Žilinskas G. (2004). Teisminės valdžios sistema. Krupavičius A., Lukošaitis A. (sud.). *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*. Kaunas: Poligrafija ir informatika, p. 455–488.
10. Cheney D. (2006). Esame tvirtai pasiryžę tarnauti laisvei, saugumui ir taikai. Gegužės 6 d. <http://www.bernardinai.lt/straipsnis/2006-05-06-dick-cheney-esame-tvirtai-pasiryze-tarnauti-laisvei-saugumui-ir-taikai/28365> (žiūrėta 2011 08 12).
11. Colomer J. (2003). *Political Institutions. Democracy and Social Choice*. Oxford: Oxford University Press, p. 207–216.
12. Cotterrell R. (1997). *Teisės sociologija: įvadas*. Kaunas: Dangerta.
13. Dahl R. (1994). *Demokratija ir jos kritikai*. Vilnius: Amžius.
14. Dahrendorf R. (1990). *Apmąstymai apie revoliuciją Europoje*. Vilnius: Periodika.
15. Denhardt R. (2001). *Viešųjų organizacijų teorijos*. Vilnius: Algarvė.
16. Detersame B. (ed.). (2005). *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Palgrave Macmillan.

17. *Europos vietos saivaldos chartija*.  
[http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=48874](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=48874) (žiūrėta 2011 10 16).
18. Favoreu L. (2001). *Konstituciniai teismai*. Vilnius: Garnelis.
19. Giddens A. (2005). *Sociologija*. Vilnius.
20. Glendon M. A. ir kt. (1993). *Vakarų teisės tradicijos*. Vilnius: Pradai. p. XI–XLVII.
21. Gumuliauskas A. (2003). Teisingumo principas ir jo reikšmė naujajame Lietuvos Respublikos Baudžiamajame kodekse. *Teisė*, 48, p. 90–99.
22. Hart H. (1997). *Teisės samprata*. Vilnius: Pradai.
23. Heffernan R. (2005). Why the Prime Minister Cannot Be a President. *Parliamentary Affairs*, 58 (1), p. 53–70.
24. Held D. (2002). *Demokratijos modeliai*. Vilnius: Eugrimas.
25. Jastramskis M. (2010). Partinių sistemų stabilumo samprata ir matavimas; Lietuvos situacija 1990–2010 metais. *Parlamento studijos*, 9.  
[http://www.parlamentostudijos.lt/Nr9/9\\_politika\\_1.htm](http://www.parlamentostudijos.lt/Nr9/9_politika_1.htm)  
(žiūrėta 2011 07 20).
26. Kalesnykas R. (2002). Policijos funkcijos įgyvendinimo efektyvumas: viešųjų ir privačių interesų derinimo problema. *Jurisprudencija*, 24 (16), p. 41–54.
27. Kaminskas R. (2001). Interesų grupių ir valstybės santykiai: politikos tinklų analizės problemos. *Filosofija. Sociologija*, 3, p. 20–29.
28. Katz R. (2002). The Internal Life of Parties. Luther K., Müller-Rommel F. (eds.). *Political Parties in the New Europe*. Oxford: Oxford University Press.
29. Keskinen A. (1997). Dalyvaujamoji demokratija ir pilietinė visuomenė: visuomenės sprendimų priėmimas informacijos amžiuje. *Politologija*, 2, p. 29–43.
30. Kluonis M. (2003). Vyriausybės stabilumo lygį lemiantys veiksniai: Vidurio ir Rytų Europos atvejis. *Politologija*, 4, p. 1–26.
31. Konstitucijų paieškai:  
<http://www.constitution.org/cons/natlcons.htm>;  
<http://confinder.richmond.edu/>.

32. *Konstitucinio reguliavimo įvairovė: kolektyvinė monografija.* (2006). Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras.
33. Krupavičius A., Šarkutė L. (2004). Žiniasklaida ir politika. Krupavičius A., Lukošaitis A. (sud.). *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida.* Kaunas: Poligrafija ir informatika, p. 143–178.
34. Krupavičius A. (1999). Politinės sistemos ir partinė vyriausybė. *Šiuolaikinė valstybė.* Kaunas: Technologija, p. 203–228.
35. Krupavičius A., Lukošaitis A. (2004). Įvadas: politinės sistemos koncepcija. Krupavičius A., Lukošaitis A. (sud.). *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida.* Kaunas: Poligrafija ir informatika, p. 9–52.
36. Krupavičius A., Pogorelis R. (2004). Rinkimų sistema ir rinkimai. Krupavičius A., Lukošaitis A. (sud.). *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida.* Kaunas: Poligrafija ir informatika, p. 245–259.
37. Kūris E. (2001). Konstitucija pagal Sartori. Sartori G. *Lyginamoji konstitucinė inžinerija.* Kaunas: Poligrafija ir informatika.
38. Kūris E. (2003). Konstitucionalizmas, holizmas ir antilegalizmas. Lane J. *Konstitucija ir politikos teorija.* Kaunas: Naujasis lankas, p. 7–18.
39. Lane J. (2003). *Konstitucija ir politikos teorija.* Kaunas: Naujasis lankas.
40. Lane J., Ersson S. (2000). *The New Institutional Politics. Performance and Outcomes.* London, New York: Routledge.
41. Laurėnas V., Šerpetis K. (2010). Sąvokų *politinė sistema ir politinis režimas* analitinis potencialas. *Politologija*, 2, p. 97–124.
42. Laurėnas V. (2006). Piliietinės visuomenės teorinis ir empirinis modeliavimas. *Piliietinė visuomenė: politikos įpilietinimo projekcijos.* Klaipėda: Klaipėdos universitetas, p. 137–154.
43. Laurinavičius A. (2002). *Žmogaus teisės ir policijos veikla.* Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras.
44. LeDuc L., Niemi R., Noris P. (eds.). (2010). *Comparing Democracies, 3. Elections and Voting in the 21st Century.* Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington, DC: Sage.

45. Lindblom Ch. (1999). *Politikos formavimo procesas*. Vilnius: Algarvė.
46. Livingston S. (1997). *Clarifying the CNN Effect: An Examination of Media Effects According to Type of Military Intervention*: Research Paper R-18. Konferencijos POL1002–DS pranešimas.
47. Lukošaitis A. (2004). Parlamentas ir parlamentarizmas. Krupavičius A., Lukošaitis A. (sud.). *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*. Kaunas: Poligrafija ir informatika, p. 343–373.
48. Lukošaitis A. (2005). *Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla.
49. Lukošaitis A. (2007). Parlamentinės kontrolės įgyvendinimas Lietuvoje: metodologinės pastabos apie trūkinėjančią „šeimininko–samdinio grandinę“. *Politologija*, 2 (46), p. 38–72.
50. Lukošaitis, A. (2001). Koalicinės politikos patirtis ir perspektyvos Lietuvoje. *Lietuva po Seimo rinkimų 2000*. Vilnius-Kaunas: Naujasis lankas, p. 68–90.
51. Matakas J. (1999). *Rinkimai. Šiuolaikinė valstybė*. Kaunas: Technologija, p. 79–154.
52. Mažylis L. (2000). *Vietinės valdžios institucijos*. Kaunas: Naujasis lankas.
53. Mesonis G. (2005). Jungtinės Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystės (Didžioji Britanija) konstitucinė sistema. *Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą*: kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, p. 196–217.
54. Mesonis G. (2005). Jungtinių Valstijų Konstitucija. *Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą*: kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, p. 33–51.
55. Mesonis G. (2010). *Konstitucijos interpretavimo metodologiniai pagrindai*: monografija. Vilnius: Registrų centras.
56. Mesonis G. (red.). (2008). *Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
57. Mesonis G. (red.). (2011). *Prezidentas valstybinės valdžios institucijų sistemoje*. Vilnius: Mes.

58. Newton K., van Deth J. W. (2005). *Foundations of Comparative Politics. Democracies of the Modern World*. Cambridge: Cambridge University Press.
59. Norkus Z. (2008). *Kokia demokratija, koks kapitalizmas? Pokomunistinė transformacija Lietuvoje lyginamosios istorinės sociologijos požiūriu*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla.
60. North D. (2003). *Institucijos, jų kaita ir ekonomikos veikmė*. Vilnius: Eugrimas.
61. Novagrockienė J. (1997). Politinių partijų ir partinių sistemų metodologiniai pagrindai. Lietuvos politinės partijos ir partinė sistema. *Studijų šaltiniai* '6. Kaunas: Naujasis lankas, p. 17–49.
62. Novagrockienė J. (2001). *Politikos mokslo pagrindai*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla.
63. NVO teisės institutas. (2008). *NVO koncepcija Lietuvoje*. 1 skyrius. [http://www.nvoteisė.lt/files/u1/projektas/pirmoji-d\\_1\\_koncepcija.pdf](http://www.nvoteisė.lt/files/u1/projektas/pirmoji-d_1_koncepcija.pdf) (žiūrėta 2011 10 16).
64. Paliduskaitė J. (2011). *Etika valstybės tarnyboje*. Kaunas: Technologija.
65. Paliduskaitė J., Ibenskas R. (2007). Valstybės užvaldymas Lietuvoje: priežastys ir formos. *Viešoji politika ir administravimas*, 21, p. 61–74.
66. Parsons W. (2001). *Viešoji politika: politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Vilnius: Eugrimas.
67. Peters G. (2002). *Biurokratijos politika*. Vilnius: Pradai.
68. Pivoras S. (2002). *Viešojo administravimo teorijos*. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto leidykla.
69. Pollitt C., Bouckaert G. (2003). *Viešojo valdymo reforma: lyginamoji analizė*. Vilnius: Algarvė.
70. Prazauskas A., Unikaitė I. (2007). *Politologijos pagrindai*. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto leidykla.
71. Putman R. (2001). *Kad demokratija veiktų: pilietinės tradicijos šiuolaikinėje Italijoje*. Vilnius: Margi raštai.
72. Ramonaitė A. (sud.). (2009). *Partinės demokratijos pabaiga? Politinis atstovavimas ir ideologijos*. Vilnius: Versus aureus.
73. Rauričkytė A. (2006). Atsakingo valdymo principas ir jo įgyvendinimas. *Politologija*, 1, p. 120–150.



74. Riekašius R. (2004). Politinis dalyvavimas. Krupavičius A., Lukošaitis A. (sud.). *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*. Kaunas: Poligrafija ir informatika, p. 213–259.
75. Riekašius R. (2011). *Politinis dalyvavimas: samprata ir tipologija*. Klaipėda: Klaipėdos universitetas.
76. Sartori G. (2001). *Lyginamoji konstitucinė inžinerija*. Kaunas: Poligrafija ir informatika.
77. Siedentop L. (2003). *Europos demokratija*. Vilnius: Vaga.
78. Sinkevičius V. (2004). *Konstitucijos interpretavimo principai ir ribos*. [www.lrkt.lt](http://www.lrkt.lt) (žiūrėti 2011 09 10).
79. Šileikis E. (2006). Aktyvistinė konstitucinė justicija kaip subtili diskrecija inspiruoti teisinius modelius. *Jurisprudencija*, 12, p. 51–60.
80. Talat-Kelpša L. (2004). Vyriausybė ir prezidentas. Krupavičius A., Lukošaitis A. (sud.). *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*. Kaunas: Poligrafija ir informatika, p. 385–422.
81. Thompson D. (2002). Moralinė daugelio rankų atsakomybė. *Valstybės tarnautojų etika: straipsnių rinkinys*. Vilnius: Margi raštai, p. 158–192.
82. Urmonas A., Novikovas A. (2011). Europos vietos savivaldos chartijoje įtvirtintų principų įgyvendinimo vietos savivaldoje ir inkorporavimo nacionalinėje teisės sistemoje ypatumai. *Jurisprudencija*, 18 (3), p. 1019–1034.
83. Vainiutė M. (2005). Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinis įstatymas. *Šiuolaikinė konstitucija: studijos apie užsienio šalių konstitucinį reguliavimą: kolektyvinė monografija*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, p. 381–131.
84. Valančius K. (2008). *Teisės pagrindai: konstitucionalistinis aspektas*. Vilnius: Technika.
85. Vilčinskis J., Vijeikis D. (2007). Lietuvos grupių interesai Briuselyje: kelionė be interesų grupių. *Politologija*, 1 (45), p. 95–141.
86. Webster F. (2006). *Informacinės visuomenės teorijos*. Kaunas: Poligrafija ir informatika.
87. Zweigert K., Kötz H. (2001). *Lyginamosios teisės įvadas*. Vilnius: Eugrimas.

88. Žilinskas G. (1999). Teisminė valdžia ir teismų sistemos. Matakas J. (sud.). *Šiuolaikinė valstybė*. Kaunas: Technologija, p. 297–330.
89. Žilinskas G. (2004). Vietos savivalda. Krupavičius A., Lukošaitis A. (sud.). *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*. Kaunas: Poligrafija ir informatika, p. 489–492.
90. Žiliukaitė R., Ramonaitė A., Nevinskaitė L., Beresnevičiūtė V., Vinogradnaitė I. (2006). *Neatrasta galia: Lietuvos pilietinės visuomenės žemėlapis*. Vilnius: Versus aureus.

DANUTĖ STAKELIŪNAITĖ

**POLITINĖS INSTITUCIJOS**

Metodinė priemonė

Redaktorė Simona Grušaitė

2011 12 22. Užsakymo Nr. K11-158  
Išleido Vytauto Didžiojo universiteto leidykla,  
S. Daukanto g. 27, LT-44249 Kaunas