

PARLAMENTINĖ KONTROLĖ

PROF. DR. ARVYDAS ANDRUŠKEVIČIUS

Vilniaus universiteto Teisės fakultetas
Vilnius University Faculty of Law
Saulėtekio al. 9, LT-10222 Vilnius
El. paštas andarvy@gmail.com

Kalinauskas, G. *Parlamentinė kontrolė*. Vilnius: VĮ Registrų centras.
D. 1: Teorija. – 2010, 144 p.; d. 2: Praktika. – 2011, 312 p.

Neseniai skaitytojus pasiekė Mykolo Romerio universiteto dėstytojo socialinių mokslų daktaro Gintaro Kalinausko parengta dviejų dalių monografija „Parlamentinė kontrolė“ – studija, kuri papildė Lietuvos konstitucinės teisės mokslo „aruodo“ dalį, iki šiol pasižymėjusią daugiau fragmentiškais instituto tyrinėjimais.

Tai, kad iš esmės bendrą tematiką požiūriu teisės, o iš dalies – ir politologijos mokslo „taikinį“ tyrinėjanti monografija pateikiama dviejų knygų pavidalu, kai kam gali atrodyti savitu autoriaus pasirinkimu, verčiančiu smalsesnį ar ne itin kantrų skaitytoją laukti knygos tęsinio. Autorius tokį pasirinkimą aiškina „dviejų tyrinėjimo bloku“ – teorinio ir praktinio – atskyrimu (studijos II dalies pratarmė). Nesiginčysime, nors yra išleista ir tokių sisteminių teisės darbų, kurie viena knyga apima ir teorinę, ir praktinę nagrinėjamos problematikos puses¹. Nespėliosime ir dėl to, ar dviejų knygų pasirinkimą lėmė, pavyzdžiui, leidybinės priežastys. Svarbiausia, kas šiose studijose yra aprašyta: bendruoju pažinimo tikslu moksliai argumentuotai atskleistas parlamentinės kontrolės

¹ Pvz., Paužaitė-Kulvinskienė, J. *Administracinė justicija Lietuvoje: teorija ir praktika*. Vilnius: Justitia, 2005.

reiškiny, jos modelių įvairovė, taip pat kritiškai įvertintas Lietuvos parlamentinės kontrolės institutas ir atitinkamai pasiūlyta įstatymų leidėjui jį optimizuoti.

G. Kalinauskas parlamentinės kontrolės problematiką skaitytojui pateikia išsamiai – abstrakčiuoju, konstitucinės teisės lyginamuoju, taip pat ir konkrečiuoju – dabarties Lietuvos parlamentinės kontrolės modelio įgyvendinimo, aspektais.

Knygos pirmoji dalis, įvardyta parlamentinės kontrolės teorija ir reiškiniai mokslinį tyrimą abstrakčiuoju lygmeniu, yra logiškas autoriaus sprendimas. Džono Loko, Šarlio L. Monteskjė suformuluotų doktrininų valstybės valdžių padalijimo principo nuostatų aiškinimas I knygos skyriuje išryškina parlamentinės kontrolės reiškinio genezę ir yra tarsi įvadas pradedantiesiems konstitucinės teisės ar politikos mokslų studijas, taip pat tiems potencialiems knygos skaitytojams, kurie anksčiau nėra gilinęsi į minėtus socialinius mokslus. Šiam tikslui neabejotinai pasitar nauja ir monografijos autoriaus aprašyti dabartinių konstitucinės teisės žinovų, tarp jų ir Lietuvos mokslininkų, kaip antai profesorių Egidijaus Jarašiūno, Egidijaus Šileikio, Tomos Birmontienės², kitų teisės specialistų³, atlikti valstybės valdžių padalijimo principo ir parlamentinės kontrolės instituto teoriniai tyrimai (knygos II skyrius). Visa ši informacija palengvina monografijos antroje knygoje analizuojamo Lietuvos Respublikos parlamentinės kontrolės modelio paskirties, esmės ir reikšmingumo suvokimą.

² Jarašiūnas, E. Valdžių padalijimo principas: samprata ir keletas interpretavimo problemų konstitucinėje jurisprudencijoje. Iš: *Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda*. Kolektyvinė monografija. Vilnius, 2007; Šileikis, E. Parlamentinės kontrolės aktualijos ir naujos mokslinės sampratos poreikis Lietuvoje. Iš: *Parlamentas ir valstybinės valdžios institucijų sąranga*. Kolektyvinė monografija. Vilnius, 2008; Birmontienė, T. Parlamentinės kontrolės samprata Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje. *Parlamentas ir valstybės valdžios institucijų sąranga*. Kolektyvinė monografija, Vilnius, 2008.

³ P.v.: Deviatnikovaitė, I., Kalašnykas, R. Parlamentinė kontrolė ir valdžių principo įgyvendinimo problemos Lietuvoje. *Jurisprudencija*. 2007, Nr. 2; Kondratienė, V. Parlamentinės priežiūros institutas Lietuvoje: raida ir plėtros tendencijos. Iš: *Parlamentinė kontrolė: samprata ir įgyvendinimo problemos Lietuvoje*. Konferencijos medžiaga. Vilnius, 2006.

Monografijos antroje knygoje autorius skaitytojui pateikia išsamią parlamentinės kontrolės modelių įvairovės analizę. Ji dalijama į du mokslinių žinių „blokus“. Pirmajame pateikiama informacija apie parlamentinės kontrolės modelių turinį lyginamosios konstitucinės teisės kontekste, autorius aptaria šių kontrolės modelių specifiką, nulemtą valstybės valdymo sistemos ypatumų – parlamentinės (Didžioji Britanija⁴, Vokietija), prezidentinės (Jungtinės Amerikos Valstijos) ar mišriosios (Prancūzija). G. Kalinausko sprendimas remtis lyginamąja konstitucine teisėtyra yra suprantamas: juk lietuviškasis parlamentinės kontrolės modelis neatsirado „tuščioje vietoje“. Autorius knygos išvadosse nurodo, kad parlamentinės kontrolės modelis šiuolaikinėje Lietuvos konstitucinėje sistemoje formavosi „veikiamas konstitucinės teisės institutų lyginamosios <...> praktikos analizės“ (266 p.), „<...> Lietuvos Respublika perėmė teisinius pagrindus kurdama parlamentinės kontrolės modelį, būdingą parlamentinei valdymo sistemai <...> (267 p.).

Antrosios knygos I dalies turinį sudaranti lyginamosios konstitucinės teisėtyros medžiaga pravarti ne tik kaip paaiškinanti mūsų valstybėje įgyvendinamos parlamentinės kontrolės modelį (minėta, jis suvoktinas kaip daugiau artimas parlamentinei valstybės valdymo sistemai), bet ir aukštosios teisės mokyklose dėstant konstitucinės lyginamosios teisės kursą. „Žodyje skaitytojui“ kaip tik ir yra deklaruota, kad šis leidinys pirmiausia bus naudingas Lietuvos studentijai. Dėl šios priežasties manytina, kad būtų buvę pravartu parašyti ir knygos dalį, skirtą 1918–1940 metų laikotarpio Lietuvos parlamentarizmo raidos ypatumų analizei, nes dabar autorius tik vienoje iš išvadų apsiriboja konstatavimu, kad šiuolaikinės Lietuvos parlamentinės kontrolės modelio formavimasis

⁴ Monografijoje ši valstybė išskiriama kaip pasižyminti ilga parlamento institucijos ir parlamentinės kontrolės modelio raida, trukusia „beveik dešimt amžių“ (monografijos antrosios dalies 13 p.). Nors tai ir nėra svarbiausias knygos akcentas, vis dėlto kone tūkstančio metų „stažas“ „nuosekliam doktrinos plėtojimui“ (monografijos pirmosios dalies 21 p.) trumpintinas bent jau iki ankstyvųjų viduramžių, nebent minėto teiginio išlygą reiškiantis žodis „beveik“ knygos autoriaus suprantamas kaip apimantis kone dviejų ir pusės šimtmečių laikotarpį.

buvo veikiamas „<...> parlamentarizmo kultūros, kuriai turėjo įtakos 1922 m. rugpjūčio 1 d. Lietuvos Valstybės Konstitucijos demokratijos pagrindai <...>“ (266 p.). Tačiau nederėtų pamiršti, pirma, kad vadinaimosios seimokratijos laikais pasikeitė 8 ministrų kabinetai, „<...> vaidai parlamente, sudėtingi santykiai tarp Seimo ir Vyriausybės griovė Seimų autoritetą, visuomenės pasitikėjimą jais ir kurstė nepasitikėjimą parlamentarizmu“⁵. Antra, turėjome ir Respublikos Prezidento 1928 m. gegužės 15 d. išleistą Lietuvos Valstybės Konstituciją (pritarus Ministrų kabinetui), anot profesoriaus M. Romerio, buvusią tautininkų kūriniu ir turėjusią atvaizduoti jų konstitucinę koncepciją ir siekiamą valdžios organizaciją⁶. Trečia, 1938 m. vasario 11 d. Seimas priėmė vadinamąją šeštą Konstituciją, skelbusią, kad Lietuvos valstybės priešakyje yra Respublikos Prezidentas (3 straipsnis). Vertinant „seimokratiją“ ir, prof. M. Romerio žodžiais tariant, „prezidentokratinį“ režimą kaip tam tikrus politinės valdžios organizavimo kraštutinumus, galima teigti, kad monografijos autorius iš tiesų būtų turėjęs pakankamo pagrindo mokslinį tyrimą „pasodrinti“ ne tik užsienio valstybių praktika, bet ir pasitelkdamas lietuviškojo parlamentarizmo, o atitinkamai – ir parlamentinės kontrolės instituto, raidos istorinę lyginamąją analizę.

Dar kartą pažymint, kad monografijoje tiriamos problematikos išsamiam nagrinėjimui pasitarnavo tiek parlamentinės kontrolės instituto genezės ir raidos tyrimai, tiek ir panaudotas lyginamosios teisėtyros metodas, vis dėlto skaitytoją labiausiai dominanti atrodytų dabarties Lietuvos parlamentinė praktika. Šiam klausimui skirtas antrasis knygos skyrius „Lietuvos Respublikos parlamentinės kontrolės įgyvendinimo modelis“ (153–252 p.). Jame pakankama logine seka aptariami tokie klausimai kaip konstitucinė Lietuvos Respublikos valdžios institucijų sistema ir parlamentinės kontrolės konstituciniai pagrindai, parlamentinės kontrolės subjektai (Seimas, jo struktūriniai padaliniai – nuolatiniai komitetai, nuolatinės komisijos, laikinosios tyrimo komisijos), parlamenti-

⁵ Valančius, K.L. *Lietuvos valstybės konstitucijos*. Vilnius, 2001, p. 7.

⁶ Rémeris, M. *Lietuvos konstitucinės teisės paskaitos*. Vilnius, 1990, p. 260.

nės kontrolės objektai (ypač kreipiant dėmesį į Respublikos Prezidento ir Vyriausybės santykius parlamentinės kontrolės įgyvendinimo modelyje, Seimo ir Vyriausybės ryšius, taip pat Vyriausybės programą kaip pagrindinį parlamentinės kontrolės objektą). Paskutinis šiame knygos skyriuje nagrinėtas klausimas – politinės ir teisinės parlamentinės kontrolės formos, jų reguliavimas ir įgyvendinimo praktika Seime.

Minėtų klausimų analizės fone ryškėja, kad knygos autorius vis dėlto daugiausia dėmesio skiria Seimo komitetų ir komisijų teisinio statuso ir jo įgyvendinimo problematikai (164–232 p.). Toks pasirinkimas vargu ar atsitiktinis: išnašose pateikiama kontrolinės praktikos situacijų gausa įrodo, kad būtent šie Seimo nuolatiniai ar laikini padaliniai sudaro parlamentinės kontrolės instituto „branduolį“, dėl jų veiklos ir sukasi dabartinėje Lietuvoje pasirinkto konstitucinio parlamentinės kontrolės modelio „mechanizmas“. Tiesa, jis sukasi girgždėdamas – kaip vieną iš svarbių priežasčių G. Kalinauskas įžvelgia Seimo statute ir įstatymuose esančio teisinio reguliavimo nepakankamumą, dar kartą paryškindamas tai paskutiniojoje knygos dalyje „Pagrindiniai teisinės parlamentinės kontrolės formos instrumentai: teisinio reguliavimo fragmentiškumas“ (252–264 p.).

Seimo komitetų ir komisijų veiklos efektyvumo tyrimams pasitelktas kritinės analizės metodas leido autoriui atskleisti parlamentinės kontrolės vykdymo trukdžius. Pavyzdžiui, tai, kad Seimo statute nėra skiriami komitetų sprendimai, priimami išnagrinėjus įstatymo ar kito teisės akto projektą, ir sprendimai, priimti atlikus parlamentinį tyrimą (169 p.). Ši reguliavimo spraga, taip pat Seimo statute nurodytas rekomendacinis Seimo komitetų priimtų sprendimų pobūdis, matyt, bent jau iš dalies lemia ir knygos autoriaus konstatuotą praktiką, kai institucijos tik formaliai atsako į tokius nutarimus ir „tuo procesas pasibaigia“ (169 p.). Kaip galimą išeitį iš minėtos situacijos G. Kalinauskas mato nuolatinę stebėseną, kaip įgyvendinami Seimo komitetų priimti sprendimai (176, 269 p.). Sutvirtindamas šią mintį autorius vienoje iš knygos išvadų formuluoja siūlymą Seimo statute nustatyti „instrumentus bei procedūras,

taikytinas tais atvejais, kai Seimo komitetai, vykdydami parlamentinę kontrolę <...>, galėtų siūlyti Seimui valstybės institucijų vadovų atleidimą, jei jų veikla įvertinta neigiamai“ (269 p.). Žinoma, šių autoriaus siūlymų konstruktyvumą galėtų įrodyti nebent Seimo komitetų atliekamos parlamentinės kontrolės sprendimų, pateikiamų valstybės institucijoms, dabartinės rekomendacinės galios įstatymiška transformacija.

Ši knygos dalis pasižymi ir kitais kritiniais G. Kalinausko pastebėjimais dėl nepakankamo teisinio reguliavimo, pavyzdžiui, dėl Vyriausybės narių ar kitų valstybės pareigūnų atvykimo į Seimo komiteto posėdžius, pozityvinėje teisėje nenustatytos informacijos ir kitų dokumentų pateikimo tvarkos, teisiškai nesureguliuotos atsakomybės, jeigu šie valstybės pareigūnai neatvyksta į komitetų posėdžius, neteikia informacijos ir kt. Pagrįsta laikytina ir kritiškai autoriaus vertinama praktika, kai į komitetų posėdžius deleguojami institucijų valstybės tarnautojai, neturintys įgaliojimų teikti paaiškinimus ar kitą informaciją komitetui rūpimais įstatymų ir kitų teisės aktų įgyvendinimo klausimais (167, 168 p.).

Monografijos mokslinį vertingumą ir praktinį pritaikomumą didina tai, kad joje neapsiribojama Seimo nuolatinių komitetų veiklos teisinių pagrindų bendrąja analize ir skiriamas dėmesys konkrečioms Audito, Žmogaus teisių ir kitų Seimo komitetų priimtiems sprendimams. Tiesa, čia galima išvelgti ir nenuoseklumo. Antai 174 puslapyje rašoma, kad Audito komitetas sprendžia ir tokių sričių klausimus, kurių nagrinėjimas nėra tiesiogiai susijęs su pagrindinėmis ir pagal kompetenciją komitetui priklausančiomis institucijų parlamentinės priežiūros sritimis. Galbūt autorius tokią praktiką laiko priimtina ir teisės aktų patobulinimų nesiūlo. Tačiau analizuodamas Žmogaus teisių komiteto veiklą, G. Kalinauskas kritiškai vertina situaciją, kai šis komitetas, nepakeitus Seimo statuto, *de facto* tampa dar vienu žmogaus teisių ir laisvių gynėju, nors tokių įgaliojimų nei pagal Konstituciją, nei pagal Seimo statutą jis neturi. Jo manymu, šis komitetas gaunamų skundų pagrindu galėtų aktyviai ginti asmenų teises ir dalyvauti vykdant parlamentinę kontrolę, tačiau tam „<...> visų pirma turi būti sudarytos teisinės prielaidos“ (178 p.).

Galima diskutuoti ir dėl autoriaus siūlymo, kad „Seimo statutą būtina papildyti ne tik imperatyvia nuostata dėl būtinybės priimti rezoliuciją dėl Vyriausybės metinės veiklos ataskaitos, bet ir numatyti politines pasekmes Vyriausybei, jeigu jos veiklos ataskaitai Seimas nepritaria“ (248 p.). Remiantis Konstitucijos 96 straipsnio pirmosios dalies nuostata, kad Vyriausybė solidariai atsako Seimui už bendrą Vyriausybės veiklą, minėtam siūlymui lyg ir būtų galima pritarti. Tačiau realistiniu požiūriu, jei Seime daugumos persvara yra trapi ir Vyriausybė, tarkim, dėl ekonomikos sunkmečio priėmė vadinamuosius nepopuliarius sprendimus, tai ar būtų pateisinama nustatyti jai dar ir politinės atsakomybės priemones?

Autorius teigia, kad „<...> galioja Seimo statuto nuostata, kuri prieš 6 metus Konstitucinio Teismo nutarimu buvo pripažinta prieštaraujančia Konstitucijai“ (260–261 p.). Žodis „galioja“ neturėtų klaidinti skaitytojo, nes Konstitucijos 7 straipsnio pirmoje dalyje nustatyta, kad negalioja joks įstatymas ar kitas teisės aktas, priešingas Konstitucijai.

Šie pastebėjimai nelaikytini esminiais monografijos trūkumais. Autorius atliko išties pakankamai gilią mokslinę analizę, panaudojo daugybę iliustracinės medžiagos (tai įrodo gausios darbo išnašos), padarė reikiamus apibendrinimus, išvadas ir pateikė konkrečių siūlymų teisės aktų kūrėjams. Taigi šis mokslininko įdirbis, kaip teikiantis orientyrus efektyvesniam Lietuvos parlamentinės kontrolės modelio įgyvendinimui, turėtų atkreipti ne vien akademinės ir mokslinės bendruomenės narių, bet, tikėtina, ir politikų dėmesį.