

VIENAS IŠ TRIJŲ: SEIMO PIRMININKO STATUSAS IR VAIDMUO

SIGITA TRAINAUSKIENĖ

Šiame straipsnyje, remiantis neoinstitucionalizmo ir politinės lyderystės teorijų nuostatomis, analizuojami parlamento pirmininko pareigybės statusas, vaidmuo ir reikšmė parlamento institucionalizacijos kontekste, pristatomi mokslinėje literatūroje nurodomi šios pareigybės tipai, pagrindžiamos teorinės prielaidos analizuoti Seimo Pirmininko pareigybę. Remiantis išskirtais kriterijais, analizuojami Lietuvos Respublikos Seimo Pirmininko vaidmuo ir reikšmė politikos procese, per Lietuvos nepriklausomybės istoriją susiformavęs šios pareigybės tipas, jis lyginamas su atitinkamais Vakarų valstybių modeliais.

Ivadas

Kartą į Lietuvos viešąją erdvę paleista frazė, kad Lietuvos Respublikos Seimo Pirmininkas – tai „vienas iš trijų“, ne tik tapo sparnuota, bet ir gana gerai atspindi plačiai paplitusį požiūrį, ką reiškia šios pareigos ir koks yra jas einančio asmens statusas. Nors formaliai Lietu-

Sigita Trainauskienė – socialinių mokslų daktarė (el. paštas: sigita.trainauskiene@gmail.com)*.

© Sigita Trainauskienė, 2016

Straipsnis įteiktas redakcijai 2016 m. rugsėjo 28 d.

Straipsnis pasirašytas spaudai 2016 m. lapkričio 10 d.

* Autorė dėkoja prof. A. Krupavičiui ir dr. A. Lukošaičiui už jų pastabas pradiniam straipsnio variantui.

vos Respublikos Konstitucijoje valstybės vadovu eksplicitiškai įvardijamas tik vienas asmuo – Respublikos Prezidentas (77 straipsnis)¹, tiek Seimo Pirmininką, tiek Ministrą Pirmininką dažnai yra linkstama priskirti prie „valstybės vadovų“². Visi trys jie yra Vadovybės apsaugos departamento pareigūnų saugomi asmenys³, paprastai kartu stovi tribūnose vykstant iškilmingiems valstybės renginiams ir pan.

Visgi toks Seimo Pirmininko pareigybės suvokimas yra perdėm paviršutiniškas ir todėl nepakankamas. Seimo Pirmininkas – tai ne valstybės vadovas⁴ ir ne Seimo „generalinis direktorius“ (kaip ironizavo A. Mazuronis⁵); jo pareigos – išskirtinės, vienintelės tokios valstybėje, palyginamos nebent su analogiškėmis pareigomis kitose Vakarų demokratijose. Pasaulyje – vėlgi parlamento pirmininko pareigos, atsižvelgiant į šalies konstitucinę struktūrą, teisinius, politinius ir kitokius veiksnius, gali reikšti pakankamai skirtingą praktiką ir skirtingą šias pareigas einančio politikos vaidmenį politikos procese. Per Lietuvos atkurtos nepriklausomybės istoriją bene daugiausia ginčų iki šiol buvo kilę dėl Aukščiausiosios Tarybos (vėliau pavadintos Atkuriamuoju Seimu, toliau – AT) Pirmininko vaidmens ir statuso – vienų akyse jis buvo ir liko pirmasis faktinis atkurtos nepriklausomos valstybės vadovas, o kiti nepaliaujamai ginčija, esą tokio statuso (ir reikšmės) ši pareigybė tada neturėjo. Kad ir kaip skirtingi teisinis ir politinis vertinimai, akivaizdu, jog 1990–1992 me-

¹ Lietuvos Respublikos teisingumo ministerija, *Lietuvos Respublikos Konstitucija*, Vilnius, 1999, p. 31.

² Pavyzdžiui, Prezidentės D. Grybauskaitės komentaras iškilus L. Grauzinienės ir S. Skvernelio konfliktui: „Vidaus reikalų ministras privalo laiku ir pilnai informuoti apie įvykius visus valstybės vadovus“; „Prezidentė: S. Skvernelis pademonstravo žemą politinį lygį“, *Elta*, 2015 11 20, 2016 02 05.

³ Seimo Pirmininkas pagal Lietuvos Respublikos vadovybės apsaugos įstatymą yra priskiriamas prie vadovybės ir turi saugomo asmens statusą.

⁴ Konstitucinio Teismo 2002 m. birželio 19 d. nutarimas „Dėl Valstybinių pensijų ir Respublikos Prezidento įstatymų“, <<http://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta305/content>>, 2016 02 03.

⁵ A. Mazuronio „Facebooko“ paskyra, 2015 11 18, <<https://www.facebook.com/andrius.mazuronis.1>>, 2016 02 01.

tai – išskirtinis, „nepaprastosios politikos“ laikotarpis mūsų valstybės istorijoje, išskirtinis ir tiek prof. Vytauto Landsbergio vaidmuo šalies politiniame gyvenime, tiek paliktas ryškus įspaudas (besiformuojančioje) Lietuvos parlamento pirmininko institucijoje. Kaip ši institucija kito bėgant laikui ir koks jos vaidmuo pastaruoju metu, ir bus aptarta šiame straipsnyje.

Taigi, šio **straipsnio tikslas** – išanalizuoti Seimo Pirmininko pareigybės statusą ir vaidmenį politiniame procese, palyginti per Nepriklausomybės laikotarpį susiformavusį jos tipą su Vakarų demokratijų parlamento pirmininko modeliais, išryškinti Lietuvos atvejo, kaip naujosios demokratijos, ypatumus, išnagrinėti svarbiausius tai lemiančius veiksnius. Lietuvos akademiniam diskurse ši tema mažai nagrinėta, nėra gausu parlamento pirmininko, arba *spikerystės*, temos studijų ir Vakaruose. Šią temą nagrinėjo tokie mokslininkai: P. Laundy, G. Bergounous, S. Bachas, F. Armitage, J. Jenkinsas, Z. Spiceris, J. L. Nateris, M. Labanas⁶ ir kt. Lietuvoje šią pareigybę tam tikrais aspektais yra nagrinėję E. Šileikis, V. Sinkevičius, A. Vaišnys⁷. Straipsnyje bus remiamasi neoinstitucionalizmo teoriniu požiūriu, lyderystės teorinėmis nuostatomis, aptarti teorijoje išskiriami parlamento pirmininkų tipai, šią pareigybę apibūdinantys kriteri-

⁶ Laundy P., *The Office of Speaker in the Parliament of Commonwealth*, Oxford: Alden Press, 1984; Bergounous G., *Presiding Officers of National Parliamentary Assemblies. A World Comparative Study*, Geneva: Inter-Parliamentary Union, 1997; Bach S., „The Office of Speaker in Comparative Perspective“, *The Journal of Legislative Studies* 5 (3–4), 1999, p. 209–254; Armitage F., „The Speaker, Parliamentary Ceremonies and Power“, *The Journal of Legislative Studies* 16 (3), 2010; Jenkins J. J., Stewart Ch., *Fighting for the Speakership: The House and the Rise of Party Government*, Princeton University Press, 2013; Spicer Z., Nater J. L., „Legislative Dissent without Reprisal? An Alternative View of Speaker Selection“, *The Journal of Legislative Studies* 19 (4), 2013; Laban M., „More Westminster than Westminster? The Office of Speaker across the Commonwealth“, *The Journal of Legislative Studies* 20 (2), 2014.

⁷ Šileikis E., *Alternatyvi konstitucinė teisė*, Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005; Sinkevičius V., *Lietuvos Respublikos Seimas. Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda*, Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2007; Vaišnys A., „Seimo pirmininko lyderystė: formalieji ir neformalieji aspektai“, *Parlamento studijos* 15, 2013, p. 5–13.

jai, kuriais remiantis bus išanalizuotas Lietuvos atvejis. Straipsnyje siekiama įrodyti, kad vienas iš reikšmingiausių veiksnių, paaiškinančių susiformavusį Seimo Pirmininko pareigybės tipą ir vaidmenį, – atrankos į šias pareigas mechanizmas, taip pat atskleisti neformaliųjų veiksnių įtaką. Tam formaliųjų institucijų analizė papildyta interviu duomenimis.

1. Teorinės prielaidos analizuoti parlamento pirmininko pareigybę

Norint išnagrinėti parlamento pirmininko vaidmenį, pradėti reikėtų nuo pačios institucijos, t. y. parlamento, vietos politinėje sistemoje aptarimo, nes jo vadovo (-ų) (angl. *leadership*) vaidmuo kildintinas iš pačios institucijos svarbos politikoje suvokimo ir sietinas visų pirma su šios institucijos reikšme.

Parlamentas, pasak Phillipo Nortono ir Davido Olsono⁸, – tai pagrindinė institucija demokratinėje valstybėje, nes jo paskirtis – politinės bendruomenės vardu teikti pritarimą viešosios politikos priemonėms, kurias parengia valdantysis elitas. Parlamentus linkstama apibrėžti pagal jų vykdomas funkcijas, pirmiausia – teisėkūros, tačiau parlamentus analizuojantys mokslininkai iš viso jų priskaičiuoja iki tuzino⁹, kur pagrindiniais procesais laikomi: legitimacija; atranka, socializacija ir mokymas; politinis sprendimų priėmimas arba įtaka¹⁰. A. Lukošaitis¹¹ kaip svarbiausias išskyrė tokias parlamento jurisdikcijai priskiriamas funkcijas:

⁸ Norton P., Olson D., „Post-Communist and Post-Soviet Legislatures: Beyond Transition“, Olson D., Norton P. (eds.), *Post-Communist and Post-Soviet Parliaments. The Initial Decade*, Routledge, 2008, p. xii.

⁹ Pavyzdžiui, R. Packenhamas išskyrė vienuolika funkcijų, žr. plačiau Packenham R. A., „Legislatures and Political Development“, Kronberg A., Musolf L. D. (eds.), *Legislatures in Developmental Perspective*, Durham. NC: Duke University Press, 1970.

¹⁰ Norton P., „Parliaments: A Framework for Analysis“, Norton P. (ed.), *Parliaments in Western Europe*, London: Frank Cass, 1990, p. 6.

¹¹ Lukošaitis A., *Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis*, Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2005, p. 349.

- 1) *įstatymų leidyba* – [pokomunistinėse valstybėse] dėl sistemos transformacijos mastų ir demokratijos konsolidavimo uždavinių laikoma pagrindinė funkcija;
- 2) *kontrolė, arba priežiūra*, – atspindi valdžių padalijimo ir galių pusiausvyros principus, pokomunistinėse šalyse būdingas jautrumas ir konfliktiškumas;
- 3) *konfliktų reguliavimo funkcija* – perėjimo laikotarpiu svarbi dėl socioekonominės krizės stiprėjimo, pragyvenimo lygio nuosmukio, vertybinių orientyrų infliacijos;
- 4) *socializacijos funkcija*, susijusi su naujojo elito atranka ir ugdymu, elgsenos „parlamentarizacija“ ir išmokimu dirbti pagal sutartas taisykles;
- 5) *legitimacijos funkcija* – kadangi naujosioms demokratijoms būdingas savotiškas institucinis ir kultūrinis vakuumas, priimamiems sprendimams būtina labai stipri įteisinanti valia ir priemonės, tuo disponuoja vienintelis parlamentas.

Parlamentus analizuojančioje neoinstitucionalistinės¹² krypties mokslinėje literatūroje institucijos brandai, jos sugebėjimui efektyviai veikti nusakyti paprastai pasitelkiamas parlamento institucionalizacijos kriterijus. Jis kartu reiškia ir tam tikrą normatyvinį rodiklį, nurodantį, ar institucija įgijo jai būdingas savybes. Viena iš žinomiausių studijų šioje srityje, padėjusi pagrindus vėlesniems tyrimams, – Nelsono Polsby¹³ atliktas JAV Atstovų Rūmų tyrimas, kuriame išskirti tokie pagrindiniai institucionalizuotos organizacijos bruožai: jos ribos (t. y. ji yra atskirta nuo aplinkos), vidinis sudėtingumas ir universalizmas. Naujojo institucionalizmo sekėjai – G. Copelandas, S. Pattersonas, G. Loewenbergas, D. Judge, Ph. Nortonas, D. Olsonas, P. Kopecký, C. Chiva ir kt. – toliau plėtojo šios krypties

¹² Neoinstitucionalizmas – teorija, analizuojanti politikos procesus per institucijų (taisyklių, elgsenos normų) reikšmę.

¹³ Polsby N., „The Institutionalisation of the U.S. House of Representatives“, *The American Political Science Review* 62 (1), 1968.

tyrimus. Pokomunistinių valstybių parlamentams būdinga, kad sisteminių transformacijų laikotarpiu iš esmės pasikeitė tiek jų vidaus funkcionavimas, tiek santykis su išore – beveik pernakt iš „guminių antspaudų“ jie tapo visavertėmis, pagrindinėmis politinėmis institucijomis, nors ilgai nei pagrindinį vaidmenį politikos scenoje užleido vykdomajai valdžiai¹⁴.

Lietuvos Respublikos Seimo institucionalizaciją tyręs A. Lukošaitis, vadovaudamasis šiuo kriterijumi, analizavo Lietuvos parlamento kaitą, jo statusą ir atliekamas funkcijas bėgant laikui. Apibendrinęs įvairių mokslininkų išskiriamus pagrindinius institucionalizacijos požymius, mokslininkas teigė, kad institucionalizuotam parlamentui būdingos šios savybės¹⁵:

- 1) autonomiškumas, veiklos stabilumas ir tęstinumas;
- 2) parlamento nariai perrenkami, jie yra patyrę ir kvalifikuoti; parlamento vidaus struktūrinis ir funkcinis organizavimas yra diferencijuotas;
- 3) sprendimų priėmimo taisyklės pasižymi kompleksišku ir stabilumu, o jų taikymas – universalumu ir formalizmu;
- 4) parlamentas yra aprūpintas pakankamais žmogiškaisiais, finansiniais ir kitais ištekliais.

A. Lukošaičio vertinimu, per 1990–2004 metus Lietuvos Respublikos Seimas pasiekė vidutinį institucionalizacijos laipsnį¹⁶, jis sugebėjo tinkamai reaguoti į radikalias politinės sistemos permainas,

¹⁴ Kopecký P., „Parliaments in Central and Eastern Europe: Changing Legislative Institutions“, *Sociologický časopis/Czech Sociological Review* 41 (3), 2005, p. 362.

¹⁵ Lukošaitis, 2005, p. 20.

¹⁶ Savo studijoje A. Lukošaitis rėmėsi tokiais kintamaisiais, kuriuos pagrindė ir pritaikė Lietuvos atveju: parlamento santykiai su kitomis institucijomis ir galios sprendimų priėmimo procese; rinkimų sistemos taisyklės ir rinkimai; partinė sistema ir politinės partijos; parlamento frakcijų statusas partinėse organizacijose; parlamento frakcijų vienybė ir drausmė; parlamento nuolatinųjų komitetų sistema ir sudėtis; parlamento galios teisėkūros procese; parlamento kanceliarijos struktūrinis organizavimas; parlamento sprendimų priėmimo taisyklės ir procedūros; institucijų bendradarbiavimas teisėkūros procese; parlamento darbotvarkė teisėkūros srityje; teisėkūros aprūpinimas ištekliais, *ibid.*, p. 32–33.

atitinka daugelį aukšto lygio institucionalizacijos kriterijų; tačiau parlamento struktūrai ir sprendimų priėmimo taisyklėms trūko stabilumo ir racionalumo, funkcionavimas nebuvo efektyvus¹⁷. Mokslininkas daro išvadą, kad parlamento institucionalizaciją sunkino politinės sistemos „institucinis deficitas“, partinės sistemos ypatybių dinamiškumas, politinių partijų struktūrinis ir funkcinis silpnumas ir neformalių „žaidimo taisyklių stoka“¹⁸.

Tačiau šiame straipsnyje plačiau neanalizuojamas politikos lyderių, šiuo atveju – parlamento vadovybės veiksnys. Nors parlamento, kaip politinės institucijos, išskirtinis bruožas yra tas, kad tai – kolektyvinė nehierarchinė organizacija, kurios visi nariai išrenkami tiesioginiuose visuotiniuose rinkimuose (t. y. visų parlamentarų lygybė), parlamento organizacinis struktūrinis pasidalijimas sukuria tam tikras privilegijuotas parlamentarų grupes, iš kurių viena – parlamento vadovybė¹⁹. Be jos nebūtų įmanoma organizuoti parlamento, kaip pagrindinės politinių debatų šalyje arenos, kur tiek valdančiųjų, tiek opozicijos balsai turi būti girdimi, darbą: surengti tvarkingas ir prasmingas diskusijas, svarstyti teisės aktų projektus ir kt., todėl parlamento vadovybė egzistuoja tiek, kiek egzistuoja pati parlamento institucija²⁰. Be to, politinių transformacijų tyrinėtojai pripažįsta politinio elito vaidmenį kaip *esminį* (išskirta mano – S. T.) naujų institucijų kūrimo veiksnį naujose demokratijose²¹. Todėl darome prielaidą, kad parlamento pirmininko, kaip vienos iš pagrindinių demokratijoje institucijos lyderio, vaidmens analizė ir supratimas yra svarbūs tiek

¹⁷ Ibid., p. 214.

¹⁸ Ibid., p. 215.

¹⁹ Ström K., *Parliamentary Government and Legislative Organisation*, Doring H., *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Mannheim Centre for European Social Research (MZES) at the University of Mannheim, Campus, 1995, p. 64.

²⁰ Bergougous, 1997, p. 1.

²¹ Krupavičius A., „Politinės sistemos kaita ir demokratija“, Krupavičius A., Lukošaitis A. (sud.), *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*, Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2004, p. 28.

parlamento institucionalizacijos, tiek platesniu demokratinės politinės sistemos požiūriu.

1.1. Parlamento pirmininkas – institucijos lyderis

Parlamento pirmininko pareigybė visų pirma analizuotina politinės lyderystės, įgyjamos arba dėl einamų pareigų, arba asmeninių savybių, kontekste.

Politinėje sociologijoje politinė lyderystė apibrėžiama kaip vieno ar kelių viršūnėje esančių asmenų gebėjimas priversti kitus asmenis atlikti tam tikrus veiksmus, kurių kitaip šie nebūtų atlikę. Socialinėje psichologijoje pabrėžiama, kad lyderiams būdingas aukštas statusas grupėje, įtaka, efektyvi iniciatyva, centrinė padėtis grupės bendravimo tinkle. Lyderiai apibrėžia grupės tikslus ir nukreipia grupės veiklą, palaiko bendravimą ir užtikrina keitimąsi informacija, motyvuoja grupės narius, kilus konfliktų, atlieka tarpininko vaidmenį, padeda grupei įveikti nesėkmes²². Skiriami „tikrieji“ lyderiai²³ ir tiesiog – vadovai, t. y. asmenys, einantys vadovaujamas pareigas, bet nedarantys didesnės įtakos įvykių eigai (arba – transformuojanti ir transakcinė lyderystė). Politiniai lyderiai savo įtaka pranoksta kitų sričių lyderius, nes jos (potenciali) aprėptis – visa tauta, visa politinė bendruomenė, jų vaidmenį akcentuoja ir politikos personalizacijos teorija.

Lyderystės stiliaus teorijos nurodo, kad efektyvios lyderystės paslaptis²⁴ – tai dviejų lyderystės stilių derinimas: tiek orientacijos į užduotį (kuriai būdinga struktūrų kūrimas, procedūrų ir taisyklių paisymas), tiek orientacijos į santykius (svarstymai, draugiškumas ir rūpestis pavaldiniais). Demokratinės lyderystės bruožai – klovima-

²² Legkauskas V., *Socialinė psichologija*, Vilnius: Vaga, 2008, p. 350–351.

²³ Bei „teigiami“ ir „neigiami“ herojai, pavyzdžiui, M. Ghandi ir A. Hitleris.

²⁴ Northouse P., *Lyderystė. Teorija ir praktika*, Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2009, p. 76.

sis parlamentinėmis procedūromis, sprendimų priėmimas daugumos balsais, konsultacijomis, konsensuso siekiu; kai lyderis siekia atviro, pasitikėjimu besiremiančio, į sekėjus orientuoto santykio (plg. autoritarinė lyderystė – lyderio dominavimas, nurodymai kitiems, naudojimas savo pareigų ar asmenybės galia).

Lyderio ir institucijos santykis (pirmąjį apribojant ar įgalinant) gali būti išanalizuotas keturiais lygmenimis²⁵: 1) lyderio statusas (t. y. prestižas, kylantis iš turimų pareigų); 2) lyderių galios atrenkant ir kontroliuojant vyriausybę bei artimiausią aplinką; 3) pavaldi biurokratija, patarianti jam ir padedanti įgyvendinti sprendimus; 4) priemonės daryti įtaką visuomenei, svertai, suteikiantys daugiau svorio (pvz., politinės partijos). Kiti lyderio galias apibrėžia taip: procedūrinės galios (t. y. galimybė daryti įtaką sprendimams), politiniai ir administraciniai ištekliai. Lyderio pozicijos atžvilgiu svarbus veiksnys ir jo institucinis išteklius – lyderio pozicijos tvirtumas, kurio vienas iš elementų – ėjimo pareigas laikas.

N. Polsby savo studijoje apie JAV Kongresą jo vadovybei (angl. *leadership*) taip pat skyrė nemažai dėmesio, susiedamas ją su institucijos ribų kriterijumi, o tai reiškia, jog²⁶: institucijos nariai yra aiškiai identifikuojami, ganėtinai sunku tapti jos nariu, o jos lyderiai atrenkami daugiausia iš organizacijos vidaus. Nesudėtingai, nestruktūruotai organizacijai būdinga, kad ir tapti jos nariu, ir iš jos pasitraukti yra gana lengva; institucijos lyderiai iškyla greitai, neretai jais tampa asmenys „iš pašalės“, retai išlieka ilgesnį laiką vadovaujamoje pozicijoje. Ir atvirkščiai – kai organizacija institucionalizuojasi, narystė joje stabilizuojasi, jos vadovybė tampa profesionali ir eina savo pareigas ilgą laiką, atranka į vadovų pareigas paprastai vyksta tarp narių iš vidaus, o jų „mokymosi“ laikotarpis ilgėja. Šiam kriterijui įvertinti N. Polsby naudojo tokius indikatorius²⁷: 1) perrenkamų

²⁵ Blondel J., *Political Leadership: Towards a General Analysis*, SAGE Publications, 1987, p. 149.

²⁶ Polsby, 1968, p. 145.

²⁷ Ibid., p. 148.

parlamento narių procentas²⁸; 2) institucijos vadovų vertinimas: atrankos į pareigas būdai; likimas pasibaigus politinei karjerai; „šoniniai įėjimai / išėjimai“ institucijoje (t. y. kaip laisvai galima patekti į vadovų pareigas ir iš jų išeiti žmonėms iš išorės – reikšmingiausias indikatorius).

JAV Atstovų Rūmų pavyzdys rodo, kad asmens darbo parlamente patirtis iki išrinkimo į vadovo pareigas, institucijai bręstant, nuolat didėjo: metų, praleistų parlamente, vidurkis iki išrinkimo į pirmininko pareigas padidėjo nuo šešerių metų XVIII amžiaus pabaigoje iki 26 metų XX amžiuje. Kartu tai rodo ir parlamento pirmininko, arba *spikerytės* (angl. *speakership*), kaip atskiros ypatingos profesijos, susiformavimą. XIX amžiuje atrodė, kad tos pareigos gali būti (lengvai) pakeistos į bet kurias kitas panašaus pobūdžio vadovaujamas pareigas viešajame sektoriuje, o vėliau tai buvo gana retas reiškinys²⁹. Šiandien spikerio pareigos suvokiamos kaip atskira karjera, kurios pabaiga neretai reiškia ir politinės karjeros ar net ir gyvenimo pabaigą. JAV Kongreso (kuris mokslinėje literatūroje sutartinai laikomas įtakingiausiu pasaulio parlamentu) pirmininką pagal per pastaruosius du šimtmečius susiklosčiusią praktiką faktiškai renka val-

²⁸ Šis indikatorius naudojamas ir Lietuvos atvejo studijoje: pasak A. Lukošaičio, po 2000 metų Seimo rinkimų paaiškėjo, kad Lietuvoje yra ne tik pats didžiausias balsavimo lakumas, bet ir pats mažiausias parlamento narių perrenkamumas iš visų pokomunistinių šalių; tai sąlygojo institucinio tęstinumo praradimą ir profesionalių Seimo narių trūkumą; Lukošaitis, 2005, p. 51.

²⁹ N. Pilsby (1968, p. 148) kaip bene ryškiausią įėjimo „iš šono“ pavyzdį pateikia spalvingą septintojo Kongreso spikerio Henry Clay karjerą: iki pirmojo išrinkimo į Kongresą jis jau buvo atidirbęs dvi kadencijas Kentucky'o valstijos Atstovų Rūmuose, ir buvo pasiūstas dirbti į JAV Senatą. Tačiau, užuot pasirinkęs Senatą, 1811 metais kandidavo į Kongresą ir buvo išrinktas jo nariu. Praėjus vos aštuoniems mėnesiams po išrinkimo, tapo Kongreso pirmininku būdamas 34 metų amžiaus. Po trejų metų atsistatydino, buvo paskirtas komisaru derybose su Didžiąja Britanija dėl Gento sutarties, dar po metų grįžo į Kongresą ir greitai vėl buvo išrinktas jo pirmininku. 1820 metais jis dvejiems metams pasitraukė iš politikos, bet 1823 metais dar kartą grįžo į Kongresą ir išbuvo jo pirmininku dar dvi kadencijas. Tada vėl atsistatydino ir tapo valstybės sekretoriumi Johno Quincy Adamso vyriausybėje. 1831 metais H. Clay tapo Senato nariu ir dirbo ten iki 1844 metų, kai nusprendė atsistatydinti. Dar po penkerių metų jis vėl grįžo į Senatą ir šįkart dirbo ten iki mirties 1852 metais.

dančioji partija, kuri iš savo tarpo (angl. *caucus*) išrenka pretendentą į spikerio pareigas, o vėliau vieningu frontu paremia jį balsavimo Atstovų Rūmuose metu. Galėdama kontroliuoti Atstovų Rūmų vidinę organizaciją, valdančioji partija įgyja pranašumą sprendžiant bet kurį klausimą šioje institucijoje³⁰.

Jungtinės Karalystės Bendruomenių Rūmų pirmininko atvejį, remiantis N. Polsby aprašytais kriterijais, yra nagrinėjęs Johnas R. Hibbingas. Jo teigimu, nors šios dvi institucijos yra gana skirtingos, parlamento pirmininko karjeros tendencijos panašios: darbo parlamente metų skaičius iki išrinkimo į pirmininko pareigas nuosekliai ilgėjo ir pasiekė 20 metų darbo parlamente vidurkį iki išrinkimo į spikerio pareigas XX amžiaus pabaigoje³¹. Kalbant apie ankstesnio darbo patirtį, vėlgį – anksčiau spikeriais buvo renkami asmenys, turintys teisinio ar darbo vykdomojoje valdžioje patirties, o vėlesniu laikotarpiu patirtis kitose sferose nebuvo tiek svarbi, kiek būtent parlamentinio darbo patirtis, pavyzdžiui, buvimas Mokesčių komiteto (angl. *Ways and Means*) pirmininku³². Parlamento pirmininko pareigos vertinamos kaip prestižinės, garbingos, jos nėra naudojamos kaip atspirties taškas pradedant kurią kitą karjerą; buvę Bendruomenių Rūmų spikeriai tapdavo nebent Lordų Rūmų nariais ar išeidavo į pensiją³³. Bendruomenių Rūmų pirmininku, 2001 metais Bendruo-

³⁰ Jenkins, Stewart, 2013, p. 1.

³¹ Jis mini ir išskirtinį Arthuro Onslow pavyzdį. Šis žmogus Bendruomenių Rūmų pirmininku dirbo net 33 metus (1728–1761) ir yra dažnai laikomas daugiausia prisidėjusiu prie to, kad spikerio pareigos būtų iškeltos prie gerbiausios (valstybėje), žr. Hibbing J. R., „Legislative Institutionalization with Illustrations from the British House of Commons“, *American Journal of Political Science* 32 (3), 1988, p. 690.

³² Šis pareigūnas faktiškai yra ir parlamento pirmininko pavaduotojas, vadovaujantis Bendruomenių Rūmams, kai nėra paties spikerio.

³³ Tik XVIII amžiuje buvę spikeriai tapdavo ministrais; pasak dabartinio Bendruomenių Rūmų spikerio J. Bercowo, turint galvoje spikeriui suteiktą diskreciją interpretuoti procedūrinės taisyklės, „būtų labai keista“, jei spikerio pirmtakas sėdėtų toje pačioje posėdžių salėje ir vertintų pirmojo veiksmus, žr. <<http://www.parliament.uk/business/commons/the-speaker/speeches/speeches/giving-the-speaker-a-voice-a-traditional-office-in-a-modern-political-age/>>, 2016 03 05.

menių Rūmams priėmus reglamento (angl. *Standing Orders*) pataisas, asmuo išrenkamas slaptu balsavimu³⁴.

Tačiau vien lyderio atrankos į pareigas kriterijus yra nepakankamas analizuoti šią pareigybę, nes lyderis gali vaidinti visiškai skirtingus vaidmenis politikos procese – tai priklauso nuo šalies politinės sistemos ir kitų veiksnių.

1.2. Parlamento pirmininko tipai ir vaidmenys politikos procese

Parlamento vadovybė gali būti individuali ir kolektyvinė, t. y. parlamento pirmininkas arba spikeris (angl. *speaker*) anglosaksiškojoje tradicijoje, nominalus politinis parlamento vadovas, kuriam paprastai padeda vienas ar keli vicepirmininkai (Prezidiumas, Biuras, Valdyba), tačiau jų įgaliojimai atskirose šalyse skiriasi. Parlamento vadovo statusas ir reikšmė priklauso nuo paties parlamento istorijos, tradicijų ir raidos. Kai kuriose valstybėse ši pareigybė yra apibrėžta šalies konstitucijoje, kitur ji remiasi tradicija ir neturi aiškaus eksplicitinio teisinio apibrėžimo. Pavyzdžiui, Jungtinės Karalystės Bendruomenių Rūmų spikerio pirminis vaidmuo buvo atstovauti parlamentui ir kalbėti jo vardu su monarchu; Prancūzijoje Nacionalinio Susirinkimo pirmininko (pr. *président*) institucija formavosi veikiamą XIX amžiaus šalies konstitucinės raidos, o jos Biurą visuomet sudarė „politikos lyderiai“ – parlamento kolektyvinės vadovybės pavyzdys. JAV „tėvai kūrėjai“ į savo šalies politinę sistemą perkėlė Britanijos *spikerystės* modelį, vyravusį XVIII amžiuje, kur spikerio vaidmuo buvo suprantamas kaip politikos lyderio, įtvirtinančio parlamento autoritetą ir valdžią vykdomosios valdžios atžvilgiu³⁵. Daugumoje pasaulio

³⁴ Pataisos buvo priimtos po to, kai Bendruomenių Rūmus supurtė didžiulis skandalas dėl neteisėtų parlamentarų išlaidų kompensavimo iš mokesčių mokėtojų pinigų; plačiau žr. – *Speaker's Election*, <<http://www.parliament.uk/about/faqs/house-of-commons-faqs/speakers-election>>, 2016 03 05.

³⁵ Bergounous, 1997, p. 1–2.

parlamentų jo vadovo vaidmuo remiasi vienu iš šių trijų modelių, atsižvelgiant į šalies institucinį ir politinį kontekstą.

Teorijoje skiriamos konstitucinės, statutinės, tradicinės ir ceremoninės, procedūrinės ir administracinės parlamento vadovo funkcijos ir galios; tačiau pirminė jo pareiga – vadovauti debatams parlamente, atstovauti institucijai. K. Strøm teigimu³⁶, kasdienė parlamento pirmininko pareiga – parlamento darbotvarkės kontrolė, t. y. įstatymų projektų svarstymo paskyrimas ir kitoks parlamento kalendoriaus (darbotvarkės) tvarkymas. Pirmininkas gali būti įtrauktas ir į kitas svarbias parlamento darbo koordinavimo veiklas:

- 1) parlamento narių paskyrimas į komitetus,
- 2) įstatymų projektų paskyrimas (ir perkėlimas) komitetams,
- 3) viešųjų debatų plenariniame posėdyje ir balsavimo procedūrų taisyklių parinkimas,
- 4) parlamento tarnautojų administravimo klausimai,
- 5) komunikacija su vykdomąja valdžia.

Vienas iš šių funkcijų gali vykdyti tik pats pirmininkas (ar jį pavaiduojantis vicepirmininkas), pavyzdžiui, vadovauti parlamento posėdžiams, o kitos funkcijos, pavyzdžiui, administracinės, nebūtinai yra paties parlamento pirmininko atsakomybė³⁷.

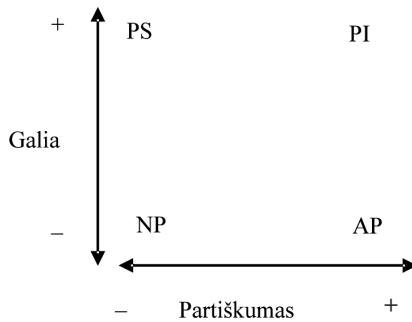
Apibendrinę praktikoje esamą parlamentų pirmininkų įvairovę, pagal pirmininko galias ir partiškumo kriterijus M. Jenny ir W. C. Mülleris³⁸ išskyrė keturis parlamento vadovo tipus: parlamento spikeris (PS), partijos „išteklis“ (angl. *asset*) (PI), neutralus pirmininkas (NP), antraeilė partinė pozicija (AP) (žr. pav.).

Plačiau apie kiekvieną iš šių tipų žr. lentelėje priede, tačiau apibendrintai galima pasakyti, kad JAV Atstovų Rūmų pirmininkas ir

³⁶ Strøm, 1995, p. 68.

³⁷ Bergougnous, 1997, p. 3.

³⁸ Jenny M., Müller W. C., „Presidents of Parliament: Neutral Chairmen or Assets of Majority?“ Doring H. (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Mannheim Centre for European Social Research (MZES) at the University of Mannheim, Campus, 1995, p. 328.



Pav. **Parlamento pirmininko tipai** (pagal M. Jenny ir W. C. Müller)

Jungtinės Karalystės Bendruomenių Rūmų pirmininkas atstovauja dviem skirtingiems parlamento pirmininko pareigybės modeliams: pirmuoju atveju būdinga didelės galios priimančiam sprendimams ir didelis partiškumo indeksas, tai „pagrindinis žaidėjas“ parlamente, o antruoju atveju būdinga nedidelės formalios galios ir partiškumo nebuvimas.

1997 metais IPU³⁹ iniciatyva buvo atlikta lyginamoji studija apie parlamento pirmininko institucijos statusą ir funkcijas, kurioje surinkti duomenys iš 150 parlamentų rūmų. Toliau pateikiame apibendrintus šios studijos duomenis ir pareigybę apibrėžiančius veiksnius⁴⁰:

- 1) Parlamento pirmininko institucijos statuso *teisiniai pagrindai*, jo paskyrimą lemiantys kriterijai, o kai kada – ir funkcijos, vienur yra aiškiai apibrėžti pačioje šalies konstitucijoje (ypač būdinga naujosios Vidurio ir Rytų Europos (toliau – VRE) demokratijoms); kitur konstitucijoje gali būti paminėta tik pati institucija, o atrankos į ją procedūros ir pareigybės funkcijos

³⁹ IPU, *Inter-Parliamentary Union* – Tarpparlamentinė Sąjunga, pasaulio parlamentus vienijanti tarptautinė organizacija, įsteigta 1889 metais.

⁴⁰ Bergounous, 1997, p. 6–116.

nustatytos vidiniuose parlamento teisės aktuose – reglamente arba statute.

- 2) Parlamento pirmininko *kadencija*. Pirmininko išrinkimas paprastai yra vienas iš pirmųjų naujai susirinkusio parlamento darbų; jo kadencija dažniausiai sutampa su parlamento kadencijos laikotarpiu (išskyrus atvejus, kai pirmininkas atsistatydina ar miršta; parlamentas (iš dalies) atnaujinamas po rinkimų; taip pat atvejus, kai teisės aktai nustato kitokį terminą). Tai siejama su parlamento, kaip institucijos, stabilumu. Tik labai nedaug parlamentų yra numatę pirmininko atleidimo (pareiškus jam politinį nepasitikėjimą) procedūras, nors, pavyzdžiui, Pietų Korėjoje ar Peru parlamento pirmininkas gali būti atleistas dėl... nekompetencijos o Paragvajuje – dėl netinkamo pareigų vykdymo. Jungtinėje Karalystėje nėra vienas Bendruomenių Rūmų spikeris nebuvo atleistas iš pareigų nuo 1695 metų, kai seras Johnas Trevoras buvo priverstas apleisti parlamentą dėl korupcijos.
- 3) Parlamento pirmininką paprastai tiesiogiai *renka* pats parlamentas (nors kai kuriais atvejais aukštesniųjų parlamento rūmų pirmininko išrinkimo taisyklės skiriasi), taip sustiprinamas pirmininko legitimumas. Kai kur šį paskyrimą (nors ir formaliai, pvz., Jungtinėje Karalystėje) turi patvirtinti monarchas. Tai, kad parlamento pirmininku renkamas vienas iš jo narių, siejama su institucijos nepriklausomumu. Procedūrinės rinkimų taisyklės labai skiriasi – nuo tik vieno iki kelių keliamų kandidatų; nuo vieno iki trijų balsavimų parlamente; taikomi įvairūs reikalaujamos daugumos kriterijai; dažniausiai renkama slaptu balsavimu⁴¹; procedūrai būdingi tam tikri ypatingi protokolo reikalavimai⁴². Slapto balsavimo procedū-

⁴¹ Nors kai kur balsuojama atvirai arba gali būti taikomi tiek vienas, tiek kitas metodas.

⁴² Išrinkus parlamento pirmininką, paprastai vyksta ypatinga ceremonija – asmuo kviečiamas „užimti kėdę“ (Jungtinėje Karalystėje ir Vestminsterio tradicijos besilaikan-

ra renkant parlamento pirmininką mokslinėje literatūroje yra vertinama kaip svarbus parlamento nepriklausomumo nuo vykdomosios valdžios indikatorius (Z. Spiceris, L. Nateris); savotiškas „saugiklis“, kad į šias svarbias pareigas nepateks tinkamos patirties ir autoriteto neturintys asmenys.

- 4) *Kandidatūra*. Formalaus kandidatūros pristatymo ar svarstymo paprastai nereikalaujama išsiskiriantiose Vakarų demokratijose, kur šiuos dalykus lemia normos, tradicijos ir susiklosčiusi praktika. Tarkime, Jungtinės Karalystės Bendruomenių Rūmų ankstesnio spikerio sukaupta solidi reputacija, nešališkumas natūraliai jį „vėl padaro“ tinkamiausiu kandidatu, Vokietijos Federacinės Respublikos Bundestage valdančiosios partijos nominuotas kandidatas yra pats svarbiausias, todėl praktikoje paprastai vienintelis, ir pan. Parlamento pirmininkas paprastai atstovauja valdančiajai daugumai, nors galimos ir išimtys (pvz., JAV Senatas, Danija, kuriai būdingos mažumos vyriausybės). Pabrėžiama, kad tai nėra postas pradedantiesiems politiniame ir parlamentiniame gyvenime, pasirinkimą lemia politiniai veiksniai ir pretendento asmeninės savybės. Pavyzdžiui, buvęs Danijos Folketingo pirmininkas Christianas Mejdahlas (ėjo pareigas 2003–2007 m.), nors ir nebūdamas didžiausios tuo metu parlamente frakcijos atstovas, netikėtai kadencijos viduryje mirus parlamento pirmininkui, dėl savo asmeninio autoriteto tarp daugumos parlamentarų tapo naujuoju Folke-tingo vadovu⁴³.
- 5) Parlamento pirmininko *statusas*. Kadangi tai svarbiausios pareigos institucijoje, „įkūnijančioje tautos valią“, asmeniui, einančiam šias pareigas, tenka išskirtinis statusas tiek institucijos viduje, tiek už jos ribų, pranokstantis siaurą „vadovavimo

čiuose parlamenteuose – stumiamas ją užimti (angl. „*dragged to the chair*“)), vėliau vyksta naujojo spikerio priesaika ir formalus kreipimasis į parlamentą.

⁴³ Remiantis autorės asmenine patirtimi.

parlamento posėdžiams“ vaidmens supratimą. Parlamente jo pirmininkas – neabejotinai *primus inter pares*, tai linkstama pabrėžti įvairiais protokolinais atributais, gausesniais materialiniais, žmogiškaisiais ištekliais, asmens apsauga ir pan. Parlamento pirmininkas taip pat užimą aukštą vietą valstybės pareigūnų hierarchijoje (nuo antrojo iki penktojo pagal rangą asmens valstybėje, išskyrus britiškąją sistemą, kur spikeris yra gerokai žemesnėje pozicijoje), nemažoje dalyje šalių būtent jam pavedama laikinai pakeisti valstybės vadovą šiam negalint eiti pareigų ar mirus. Pagal valdžių atskyrimo principą, parlamento pirmininkas paprastai nėra jokių kitų valstybės institucijų narys, išskyrus nebent susijusias su saugumo klausimais, nors kai kada jis gali teikti kandidatūras į kitas valstybės pareigūnų pareigas (pvz., Prancūzijos Nacionalinio Susirinkimo ir Senato pirmininkai skiria po tris asmenis į valstybės Konstitucinę Tarybą), su jais konsultuojamasi tam tikrais klausimais (pvz., parlamento paleidimo). Parlamentų pirmininkai atstovauja parlamentams tarptautinėje arenoje – IPU ir kitur, palaiko neformalius tarpusavio kontaktus, susitinka su kitais aukštais užsienio valstybių pareigūnais vykdydami savo pareigas. Tačiau užsienio politikos vykdymas nėra parlamento pirmininko užduotis, labiausiai jo pareigos koncentruojasi į pačią parlamento instituciją ir ypač – į jos posėdžius.

- 6) Parlamento pirmininko *funkcijos* gali būti suskirstytos į dvi grupes: vadovavimas parlamentui kaip organizacijai, t. y. administracinių reikalų priežiūra – parlamento personalo, pavaldaus Generaliniam sekretoriui⁴⁴, biudžeto priežiūra ir pan.,

⁴⁴ Parlamento generalinis sekretorius – parlamento administracijai vadovaujantis pareigūnas, paprastai turintis didelę darbo parlamente patirtį, nes jis ne tik prižiūri parlamento tarnybų darbą, jo pagrindinis vaidmuo – patarti parlamento pirmininkui ir kitoms vadovaujančioms struktūroms parlamento procedūrų ir jų taikymo klausimais, teikti patarimus dėl rengiamų teisės aktų projektų ir pan. Šis pareigūnas turi turėti ne tik pirmininko, bet ir viso parlamento pasitikėjimą, tai neretai atspindi ir jo paskyrimo į pareigas tvarkoje – *ibid.*, p. 48–9.

ir vadovavimas parlamentui kaip asamblėjai – politinių svarstymų institucijai, t. y. parlamento komitetų, jų vadovybės ir darbotvarkės sudarymas⁴⁵; svarstymų parengimas (pvz., teisės aktų projektų tinkamumo svarstyti įvertinimas); pirmininkavimas plenarinių posėdžių metu (pačiuose debatuose pirmininkas paprastai nedalyvauja, nors tai nėra taisyklė naujosiose VRE demokratijose) ir kt. Apskritai, britiškuoju modeliu besiremiančiose sistemose spikeris turi didesnę veiksmų laisvę plenarinių posėdžių metu (pvz., norintys pasisakyti parlamentarai privalo „pagauti jo žvilgsnį“ (angl. *catch the eye*)), interpretuojant įvairias procedūrinės taisykles, tačiau išlaikant nešališkumą. Neatsitiktinai šioje sistemoje taip pat linkstama susilaikyti nuo pirmininko iniciatyvų teisėkūroje (naujosiose VRE demokratijose dažnai yra priešingai), jis nedalyvauja ir parlamento priežiūrinėje veikloje, nebent vykdydamas savo funkcijas prižiūri, kad būtų tinkamai taikomos procedūros (pvz., tinkamai pateikiami paklausimai vyriausybės nariams ir pan.). Kalbant apie balsavimą – parlamento pirmininkas, kaip ir bet kuris kitas jo narys, paprastai turi šią teisę, tačiau retai ja naudojasi, juo labiau jei pats pirmininkauja posėdžiui. Priėmus teisės aktą, parlamento pirmininkas paprastai atsako už tolesnes procedūras siekiant jo įsigaliojimo (perdavimo aukštesniesiems parlamento rūmams ar valstybės vadovui ir kt.).

- 7) Vienas iš parlamento vadovo instituciją apibūdinančių bruožų – nustatymas, ar tai *kolektyvinis, ar individualus veikėjas*. Tam vertinami paties parlamento pirmininko ir jo pavaduotojų įgaliojimų reikšmingumas, pavyzdžiui, Biurui gali būti priskirtos tik siauros patariamąsios, administracinės funkci-

⁴⁵ Tai grindžiama parlamento pirmininko nešališkumu (taip neatiduodant įstatymų leidybos prerogatyvos vienai kuriai partijai), taip pat tuo, kad dauguma teisės aktų projektų į parlamentą patenka iš vyriausybės (taigi, sudaromos sąlygos jai vykdyti savo programą) ir atsižvelgiama į paties parlamento preferencijas; kartais šias funkcijas pirmininkui vykdyti padeda kita kolegiali institucija – Biuras ar pan.

- jos, tačiau tai dar nereiškia šios institucijos savarankiškumo ir vadovavimo parlamentui. Prancūzijos Nacionalinio Susirinkimo Biuras, kolektyvinės parlamento vadovybės pavyzdys, yra įgaliotas spręsti dėl parlamento svarstymų, organizuoti ir vadovauti jo tarnyboms ir kt.; Ispanijos Kongreso Biuras atsakingas už parlamento darbo organizavimą, priima sprendimus dėl teikiamų teisės aktų pasiūlymo tinkamumo, nustato plenarinių ir komitetų posėdžių tvarkaraštį, tvirtina biudžetą ir kt. Kai kur yra dvi atskiros institucijos (pvz., Seimo valdyba ir Seniūnų sueiga Lietuvoje), turinčios savo atskirus įgaliojimus;
- 8) Spikerio *partiškumo*⁴⁶ ir *neutralumo* problema. Viena iš aktualių dilemų institucijai – kaip suderinti spikerio, kaip neutralaus arbitro parlamente, ir jo, kaip politiko, vaidmenis. Nors, vykdydamas savo funkcijas, parlamento pirmininkas savo veikloje gali būti aktyvus partinis veikėjas (JAV Atstovų Rūmų atvejis), arba, priešingai, kaip Jungtinės Karalystės Bendruomenių Rūmų pirmininkas, pradėjęs eiti savo pareigas, nedelsdamas atsisako visų ligtolinių partinių saitų⁴⁷, parlamento pirmininko nešališkumą kaip fundamentalų pareigybės bruožą pabrėžia ne tik aptariamas tyrimas, bet ir mokslininkai M. Jenny ir W. C. Mülleris, D. Beethamas⁴⁸ ir kt. Ten, kur parlamento pirmininkai lieka partiniai veikėjai, jie reiškiasi politinėje veikloje kaip ir kiti parlamentarai – balsuoja, dalyvauja svarstymuo-

⁴⁶ Partiškumas reiškia partijų įsiskverbimo į parlamentą laipsnį, jo indikatoriais, pasak K. Beyme's, laikomi instituciniai saitai tarp partijų ir parlamento bei partinės drausmės rodikliai.

⁴⁷ Pasak dabartinio Bendruomenių Rūmų spikerio Johno Bercowo, spikeris, kaip „neutralus teisėjas“, iškart po išrinkimo privalo atsisakyti savo partiškumo – tapti jei ne „politiniu eunuchu“, tai bent jau „laikytis politinio celibato“ („...> is obliged to shed his or her partisan colours and become strictly neutral after elevation, rendering the Speaker if not a political eunuch then certainly politically celibate“), <<http://www.parliament.uk/business/commons/the-speaker/speeches/speeches/giving-the-speaker-a-voice-a-traditional-office-in-a-modern-political-age/>>, 2016 02 01.

⁴⁸ Jenny Müller, 1995, p. 327; Beetham D., ed., *Parliament and Democracy in the Twenty-first Century*, Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2006, p. 28.

se arba kontroliuoja parlamento darbotvarkę kaip savo partijų lyderiai (JAV atvejis⁴⁹), aktyviai reiškiasi nacionalinėje politikoje ir šalies politiniame gyvenime (pvz., Prancūzija, Izraelis). Tačiau net ir tokiais atvejais jie nebūna „siaurų ir kraštutinių“ pažiūrų partiniai veikėjai – tai lemia pats spikerio vaidmuo, didėjanti jo svarba institucijoje, priimamų sprendimų moralinis autoritetas. Panašios tendencijos išryškėjo ir naujosiose VRE demokratijose.

- 9) Būdingi „*kontinentinio*“ modelio bruožai⁵⁰: kolektyvinė parlamento vadovybės institucija; platūs parlamento pirmininkui suteikti įgaliojimai, tačiau jis laikosi nešališkumo principo juos vykdydamas (garantas užtikrinant opozicijos teises); gali išlaikyti savo partinius saitus; aukšta pozicija valstybės pareigūnų hierarchijoje (po valstybės vadovo, gali laikinai jį pavaduoti). Naujosioms VRE demokratijoms būdinga: parlamento pirmininkas gali būti atleistas iš pareigų (tai yra reta Vakarų Europoje), būdingas didesnis partiškumas nei Vakarų Europoje (indikatoriai: balsavimas posėdžio metu, teisės aktų iniciatyvos).
- 10) *Subjektyvūs veiksniai*. Tyrimo autorių nuomone, parlamento pirmininko vaidmuo institucijoje ir valstybėje daugiausia priklauso nuo paties asmens, kuris tas pareigas eina, asmenybė dažnai lemia ir konkretų pirmininko vaidmens (neutralus arbitras vs aktyvus protagonistas) pobūdį ir įtaką parlamente. Parlamento pirmininkas, nors ir turėdamas išskirtinį statusą, visgi nepakeičia visų tautos atstovų, o yra tik „pirmas tarp

⁴⁹ Antai manoma, kad buvęs JAV Kongreso pirmininkas Johnas A. Boehneris itin sustiprino parlamentą, kaip atsvaros vykdomajai valdžiai instituciją, lanksčiai išnaudodamas savo, kaip spikerio, tiek teises, tiek politinio poveikio priemones; žr. Dinan S., „John Boehner reshaped the House, speakership with earmarks ban, new rules“, *Washington Times*, 2015 10 28, <<http://www.washingtontimes.com/news/2015/oct/28/john-boehner-reshaped-house-speakership-with-earmarks/?page=all>>, 2016 02 02.

⁵⁰ Būtent jis su tam tikromis ypatybėmis būdingas ir naujosioms VRE demokratijoms.

lygių“; pagarba asmeniui, einančiam šias pareigas, priklauso nuo jo užsitarnauto autoriteto – nešališkumo ir gebėjimo atsivairuoti institucijai ir organizuoti jos darbą.

Neformalių veiksmų įtaką akcentuoja ir naujojo institucionalizmo tyrinėtojai teigdami, jog tie veiksniai turi kur kas didesnę reikšmę ten, kur institucijos dar nesusiformavusios. Subjektyvūs veiksniai daro įtaką ir neformaliosioms parlamento pirmininko galioms, kurios gali net ir pranokti formaliąsias, tačiau jas tiek conceptualizuoti, tiek ištirti yra sunku, todėl paprastai remiamasi aplinkos vertinimu. Lyderio asmeninės savybės, žinios, [politiniai] įgūdžiai ir gebėjimai išskiriami kaip veiksniai, galintys turėti poveikio realiai lyderio įtakai politikos procese.

2. Lietuvos atvejis: Seimo Pirmininko pareigybės analizė

Dabartinės Seimo Pirmininko pareigybės ištakos – AT Pirmininko pareigybė, nors, atsižvelgiant į tiek AT tekusius valstybingumo atkūrimo ir įtvirtinimo uždavinius, tiek to meto politinę ir institucinę struktūrą, lygybės ženklo tarp šių dviejų pareigybių dėti negalima.

AT, pasak A. Lukošaičio⁵¹, buvo paveldėjusi sovietinį kolektyvinį vadovavimo organą – Prezidiumą, kurio įtaka ir galios, palyginti su kitais parlamento struktūriniais padaliniais, buvo labai didelės (kai kurios jo funkcijos būdingos valstybių vadovams, pvz., skirti ambasadorius). Prezidiumui vadovavo AT Pirmininkas – pagal tuomet galiojusį Laikinąjį Pagrindinį Įstatymą – „aukščiausias valstybės pareigūnas“ (86 straipsnis)⁵², nors, Konstitucinio Teismo vertinimu, šio pareigūno teisinis statusas visgi nėra tapatus 1992 m. Konstitucijoje įtvirtin-

⁵¹ Lukošaitis A., „Parlamentas ir parlamentarizmas“, Krupavičius A., Lukošaitis A., *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*, Poligrafija ir informatika, 2004, p. 368–369.

⁵² Lietuvos Respublikos Laikinasis Pagrindinis Įstatymas, <<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.DE63AAC4EF06>>, 2016 11 08.

tam Respublikos Prezidento, kaip valstybės vadovo, statusui⁵³. Atkūrus Prezidento instituciją Lietuvoje, pakito ir parlamento pirmininko vaidmuo ir statusas. Jį plačiau išanalizuosime pagal pirmiau aptartus teorijoje išskiriamus kriterijus:

- 1) *Teisiniai pagrindai*. Seimo struktūros ir darbo tvarkos klausimai (taigi, ir Seimo Pirmininko pareigybė) yra apibrėžti Seimo Statute, turinčiame įstatymo galią (Konstitucijos 76 straipsnis), tačiau tam tikri Seimo struktūros ypatumai yra aptarti ir pačioje Konstitucijoje. Pavyzdžiui, Konstitucijos 66 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad Seimo posėdžiams vadovauja Seimo Pirmininkas arba jo pavaduotojas. Seimo Pirmininko pareigybei nustatyti ir tam tikri konstituciniai įgaliojimai, t. y. pareigybės konstitucinis statusas (arba, pasak E. Šileikio, „išskirtinė konstitucinė padėtis“): pasirašyti ir oficialiai paskelbti Seimo priimtus įstatymus, kai Respublikos Prezidentas jų nepasirašo ir nepaskelbia (Konstitucijos 71 straipsnio 2 ir 4 dalys, 149 straipsnio 2 dalis); konstitucinis įgaliojimas laikinai eiti Respublikos Prezidento pareigas, kai jų dėl Konstitucijos 89 straipsnio 1 dalyje nurodytų aplinkybių negali eiti Respublikos Prezidentas. Tačiau: tiek V. Sinkevičius⁵⁴, tiek E. Šileikis⁵⁵ pabrėžia, kad Seimo Pirmininkas – tai ne Seimo vadovas, nes Seimo nariai, turėdami laisvą mandatą, privalo ne tiek klausyti Seimo Pirmininko, kiek vadovautis Lietuvos Respublikos Konstitucija, valstybės interesais ir savo sąžine.
- 2) *Kadencija*. Kaip nurodyta Seimo Statuto⁵⁶ 187 straipsnio 2 dalyje, Seimo Pirmininkas, kaip ir jo pavaduotojai, renkami

⁵³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. birželio 19 d. nutarimas „Dėl Valstybinių pensijų ir Respublikos Prezidento įstatymų“, <<http://www.lrkt.lt/lt/teisimo-aktai/paieska/135/ta305/content>>.

⁵⁴ Sinkevičius, 2007, p. 564–565.

⁵⁵ Šileikis, 2005, p. 438.

⁵⁶ *Seimo Statutas*, <<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.123B53F30F70/jvRAFhABhS>>.

iš Seimo narių pirmojoje Seimo sesijoje visam Seimo įgaliojimui laikui, tačiau Seimo Statute (217–218 straipsniuose) yra numatyta ir Seimo pareigūnų atleidimo procedūra. Nuo nepriklausomybės atkūrimo net keturi Seimo Pirmininkai nebaigė savo kadencijos – A. Paulauskas⁵⁷, V. Muntianas, A. Valinskas, V. Gedvilas⁵⁸ (buvo atleisti iš pareigų arba atsistatydino). Turint omenyje, kad pastaroji (2012–2016 metų) Seimo kadencija yra septintoji, tai gana aukštas nestabilumo rodiklis. Jį paaiškinti galima politiniais veiksniais ir valdančiosios koalicijos sudarymo ypatybėmis, su kuriomis siejasi ir kitas svarbus dalykas, tai yra –

- 3) *Išrinkimo į pareigas mechanizmas*. Pagal Seimo Statuto 188 straipsnį, kandidatus į Seimo Pirmininko pareigas raštišku pareiškimu gali siūlyti ne mažiau kaip 1/10 Seimo narių. Taigi, rinkimuose gali būti keliamas ne vienas kandidatas, pagal Seimo Statuto 190 straipsnį, už kiekvieną kandidatą balsuojama atskirai. Kandidatas laikomas išrinktu, jeigu už jį balsavo daugiau kaip pusė balsavusių Seimo narių (išskyrus 30 skirsnyje numatytus pakartotinius balsavimus, kai išrinktu laikomas kandidatas, gavęs daugiausia balsų). Tačiau tai formalioji reikalo pusė. Kaip rodo per pastarąjį dešimtmetį susiklosčiusi praktika, faktinis atrankos į Seimo Pirmininko pareigas mechanizmas – tarppartinės derybos dėl valdančiosios daugumos sudarymo, kurių metu partijos pasiskirsto svarbiausius politinius postus, kartu ir Seimo Pirmininko⁵⁹. Lie-

⁵⁷ 2004–2008 metų Seimo kadencija.

⁵⁸ Atskiras yra A. Brazausko atvejis. Šis asmuo 1992 metais buvo išrinktas Seimo Pirmininku, tačiau, priėmus Konstituciją, iškart laikinai pradėjo eiti Prezidento pareigas, į kurias vėliau, 1993 metais, ir buvo išrinktas.

⁵⁹ „Antrajame koalicijos lyderių derybų raunde virė aistros dėl Seimo Pirmininko posto“, *lytas.lt*, 2008 10 30, <<http://lietuvosdiena.lytas.lt/-12252791161223378917-antrajame-koalicijos-lyderi%C5%B3-deryb%C5%B3-raunde-vir%C4%97-aistros-d%C4%97l-seimo-pirmininko-posto-atnaujinta-18-val-51-min-video-galimos-ministr%C5%B3-pavard%C4%97s.htm>>; E. Samoškaitė, „Seimo Pirmininko kėdė –

tuvoje būtent postų ir įtakos sferų tarp partijų pasiskirstymui tenka ir didžiausia dalis koalicinių sutarčių turinio, kaip rodo I. Matonytės ir G. Gerazimaitės⁶⁰ atliktas tyrimas (vidutiniškai 41,1 proc. turinio, plg. Vakarų Europos šalyse analogiškose sutartyse daugiausia dėmesio skiriama politikos turiniui – vidutiniškai apie 85 proc.). Tarppartiniai susitarimai dėl valdžios lemia ir tokius kuriozus, kaip, pavyzdžiui, tos pačios kandidatūros teikimas pakartotiniam balsavimui, kaip yra įvykę 2008 metais A. Valinsko atveju (pirmojo balsavimo metu ji buvo atmesta)⁶¹, ar staigus vieno Seimo Pirmininko pakeitimas kitu nepraėjus nė metams po rinkimų (L. Graužinienės ir V. Gedvilo „rokiruotė“) taip nusprendus partijai, kuriai pagal tarppartinį susitarimą „priklausė“ Seimo Pirmininko postas⁶².

- 4) *Kriterijai kandidatūrai*. Jokių formalių kriterijų Seimo Pirmininko pareigoms nėra nustatyta. Pagal Seimo Statuto 189 straipsnį, kandidatai, pasiūlyti į pareigas, iki balsavimo turi pareikšti, ar sutinka balotiruotis, taip pat yra numatytas kandidatų prisistatymas Seimo posėdžio metu, kai kiekvienam kandidatui į Seimo Pirmininko pareigas skiriama iki 30 minučių kalbėti ir tiek pat laiko atsakyti į klausimus. Pasakui, jei Seimo nariai pageidauja, vyksta diskusijos. Kaip buvo aptarta, institucionalizuotuose Vakarų valstybių parlamentuo-

nausiosios koalicijos nesutarimų objektas“, 2008 10 29, <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/seimo-pirmininko-kede-nausiosios-koalicijos-nesutarimu-objektas.d?id=19061862>>, 2016 09 19.

⁶⁰ Matonytė, I., Gerazimaitė G., „Koalicinių vyriausybių morfologija: akademiniai postulatai, Vakarų Europos patirtys ir atvejai Lietuvoje“, *Parlamento studijos* 14, 2013, p. 28–29.

⁶¹ Dėl pastarojo išrinkimo Seimo Pirmininku teisėtumo grupė Seimo narių netgi yra kreipusis į Konstitucinį Teismą, žr. Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl žymėjimo balsavimo biuleteniuose balsuojant Seime“, 2012 m. gegužės 2 d., <<http://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta115/content>>, 2016 11 07.

⁶² „Vytautas Gapšys – nebe Seimo Pirmininko pirmasis pavaduotojas, ketvirtadienį Seimas turės naują pirmininką, 2013 10 03“, *15min.lt*, <<http://www.15min.lt/naujiena/aktualu/lietuva/darbieciai-neigia-esa-vydas-gedvilas-nebesitraukia-is-seimo-vadovybes-56-374023>>, 2016 09 19.

se kandidato ankstesnio parlamentinio darbo patirtis yra bene pagrindinis kriterijus šalia asmeninių kandidato savybių. Lietuvos Seimo atveju iki Č. Juršeno, išrinkto Seimo Pirmininku 2008 metais, dirbę parlamento vadovai negalėjo pasigirti solidžia parlamentinio darbo patirtimi. Pirmajame nepriklausomybės dešimtmetyje natūraliai stigo tokio darbo patirties turinčių asmenų, vėliau parlamento „naujųjų“ – A. Paulausko 2000 metais, V. Muntiano 2006 metais ir A. Valinsko 2008 metais – atsiradimą Seimo Pirmininko poste galima paaiškinti tik politiniais veiksniais⁶³ (laisvi „šoniniai įėjimai“), sąlygotais naujų politinių partijų išrinkimo į Seimą. Visgi analizuojamo laikotarpio antroje pusėje ryškėja analogiškos vakarietiškos tendencijos: į Seimo Pirmininko pareigas linktama rinkti parlamentinio darbo patirties (bent pora kadencijų Seime) jau turinčius asmenis (žr. lentelę), kuriuos deleguoja politiniame lauke įsitvirtinusios, tradicinėmis laikomos partijos. Politikų, baigusią Seimo Pirmininko karjerą, tolesnis likimas susiklostė įvairiai – vieni ir toliau liko Seimo vadovybėje (Č. Juršenas, I. Degutienė), tapo ministru, „iškrito“ iš Seimo ir vėl grįžo į jį Seimo komiteto pirmininku (A. Paulauskas), išvyko dirbti į Europos Parlamentą (V. Landsbergis), kiti – grįžo į šou pasaulį (A. Valinskas) ar apskritai pasitraukė iš aktyvios politinės veiklos (V. Muntianas).

- 5) *Statusas*. Seimo Pirmininkui pagal Konstituciją pavedama laikinai eiti Respublikos Prezidento pareigas, kai šių pareigų negali eiti Respublikos Prezidentas; jis nurodomas antruoju asmeniu Lietuvos Respublikos svarbių asmenų protokoliniu pirmumo sąraše po Respublikos Prezidento⁶⁴. Seimo Pirmi-

⁶³ Pažymėtina, kad net du iš jų – A. Paulauskas, A. Valinskas – tik išrinkti į Seimą, iškart tapo ir Seimo Pirmininkais.

⁶⁴ Lietuvos Respublikos svarbių asmenų protokoliniu pirmumo sąrašas, patvirtintas užsienio reikalų ministro 2015 09 03 įsakymu Nr. V-180, <www.urm.lt>, 2016 09 25.

Lentelė. Lietuvos Respublikos Seimo Pirmininkai ir jų parlamentinio darbo patirtis

Seimo kadencija	Seimo Pirmininkas	Partinė priklausomybė	Darbo Seime patirtis iki išrinkimo į pareigas
1990–1992	V. Landsbergis	LPS	–
1992–1996	A. Brazauskas (1992 11 25)*	LDDP	2
	Č. Juršėnas (nuo 1993 02 25)	LDDP	2
1996–2000	V. Landsbergis	TS/ LK	6
2000–2004	A. Paulauskas (2000 10 19–2004 04 06 ir 2004 07 12–2004 11 14)**	NS (SL)	–
2004–2008	A. Paulauskas (2004 11 15–2006 04 11)	NS (SL)***	4
	V. Muntianas (2006 04 13–2008 03 31)	DP	1,5
	Č. Juršėnas (2008 04 01–2008 11 17)	LSDP***	18
2008–2012	A. Valinskas (2008 11 17–2009 09 15)	TPP	–
	I. Degutienė (2009 09 16–2012 11 16)	TS/ LK	13
2012–2016	V. Gedvilas (2012 11 16–2013 10 03)	DP	8
	L. Graužinienė (2013 10 03 – iki kadencijos pabaigos)	DP	9

* 1992 11 25 išrinktas Seimo Pirmininku, vėliau tą pačią dieną pagal įsigaliojusią Konstituciją jam laikinai pavesta eiti Respublikos Prezidento pareigas, Seimo Pirmininko pavaduotojui Č. Juršėnui laikinai pavesta eiti Seimo Pirmininko pareigas.

** 2004 04 06–2004 07 12 laikotarpiu, per apkaltą nušalinus prezidentą Rolandą Paksą, laikinai ėjo Respublikos Prezidento pareigas.

*** Partija Seimo rinkimuose dalyvavo A. Brazausko ir A. Paulausko koalicijoje „Už darbą Lietuvai“.

Santrumpos: LPS – Lietuvos Persitvarkymo Sąjūdis; LDDP – Lietuvos demokratinė darbo partija; TS/LK – Tėvynės Sąjunga / Lietuvos krikščionys demokratai; LSDP – Lietuvos socialdemokratų partija; NS (SL) – Naujoji Sąjunga (socialliberalai); DP – Darbo partija; TPP – Tautos prisikėlimo partija.

ninkas pagal Konstituciją (140 straipsnis) yra Valstybės gynimo tarybos narys. Tačiau tarppartinėse derybose dėl valdančiosios koalicijos formavimo akivaizdu, jog kur kas daugiau nei Seimo Pirmininko „sveria“ Ministro Pirmininko postas, į kurį pastaruoju metu deleguojamas daugiausia balsų rinkimuose pelniusios partijos / koalicijos lyderis (A. Brazauskas, A. Kubilius, A. Butkevičius). Taigi, Seimo Pirmininko pareigos politikams – tik „trečiasis pasirinkimas“ po Respublikos Prezidento ir Ministro Pirmininko. Seimo vadovų statusą pabrėžia ir jiems skiriami gausesni materialiniai bei žmogiškieji išteklių, pavyzdžiui, tarnybinis automobilis ir vairuotojas, išlaidos reprezentacijai (Seimo Statuto 15 straipsnis), Seimo Pirmininko sekretoriatai paprastai dirba daugiau asmeninio politinio pasitikėjimo tarnautojų, nei eiliniam Seimo nariui (nors Statute jų skaičius detalai neapibrėžtas).

- 6) *Funkcijos*. Kaip savo 1994 m. vasario 24 d. nutarime pabrėžė Konstitucinis Teismas, „Seimo vadovybė yra svarbiausia [Seimo] struktūrinių padalinių sistemos dalis, nes tik jos funkcijos nustatytos Konstitucijoje“⁶⁵. Kaip konstatuojama Konstitucinio Teismo 2002 m. birželio 19 d. nutarime⁶⁶, Seimo Pirmininkas yra Seimo pareigūnas, kuriam suteikiami savarankiški konstituciniai įgaliojimai (pvz., įstatymo promulgavimas, Konstitucijos 71 straipsnio 4 dalis; tam tikrais atvejais – teisė laikinai eiti Respublikos Prezidento pareigas, Konstitucijos 89 straipsnio 1 dalis, ir kt.). Seimo Pirmininko įgaliojimai detalai yra apibrėžti Seimo Statuto 29 straipsnyje, t. y. vadovauti Seimo darbui ir atstovauti Seimui; per 10 dienų nuo priėmi-

⁶⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. vasario 24 d. nutarimas „Dėl Seimo Statuto kai kurių straipsnių“, <<http://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta440/content>>, 2016 09 25.

⁶⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. birželio 19 d. nutarimas „Dėl Valstybinių pensijų ir Respublikos Prezidento įstatymų“, <<http://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta305/content>>, 2016 09 27.

mo patvirtinti parašu Seimo priimto įstatymo teksto autentiškumą ir perduoti jį Respublikos Prezidentui pasirašyti, per 3 dienas pasirašyti įstatymus, kurių Respublikos Prezidentas per 10 dienų po įteikimo nepasirašo ir negražina Seimui pakartotinai svarstyti, ir juos oficialiai paskelbti; teikti Seniūnų suėgai sesijos darbų programos ir savaitės bei dienos posėdžių darbotvarkių projektus; sušaukti nenumatytą Seimo posėdį ar neeilinę sesiją Konstitucijos 89 straipsnio 1 dalyje nustatytais atvejais. Seimo Pirmininkas (arba jo pavaduotojas) pirmininkauja Seimo posėdžiams (Seimo Statuto 100 straipsnis), gali siūlyti svarstyti įstatymo projektą skubos arba ypatingos skubos tvarka (Seimo Statuto 162, 164 straipsniai). Be to, Seimo Pirmininkas teikia Seimui skirti Konstitucinio Teismo teisėjų kandidatūras, Seimo kontrolierių ir Seimo kontrolierių įstaiigos vadovo kandidatūras; Konstitucijos ir įstatymų numatytais atvejais teikia Seimui jo skiriamų ir atleidžiamų valstybės institucijų vadovų ir jų pavaduotojų kandidatūras, be to, Seimo Pirmininkas bet kuriuo Seimo svarstomu klausimu (kai pats nepirmininkauja) turi teisę be eilės Seimo posėdžiuose išsakyti savo arba Seimo valdybos nuomonę (Seimo Statuto 29 straipsnis). Seimo Pirmininkas, skirtingai nei daugelyje kitų šalių, turi balsuoti plenariniame posėdyje (tačiau pirmininkaudamas Seimo posėdžiams, jis nedalyvauja diskusijose ir negali kitaip daryti įtakos Seimo nariams dėl priimamų sprendimų, plačiau apie pirmininkavimą Seimo posėdžiams – Seimo Statuto 100 straipsnis).

- 7) *Kolektyvinis vs individualus* veikėjas. Seimo Statute (24 straipsnis) Seimo vadovais įvardijami Seimo Pirmininkas ir Seimo Pirmininko pavaduotojai. Pastarųjų kandidatūras Seimui teikia Seimo Pirmininkas (vieną iš jų Seimo Pirmininko teikimu Seimas skiria pirmuoju). Seimo Pirmininko pavaduotojų skaičius bėgant laikui didėjo – nuo trijų AT laikotarpiu iki

septynių pastaruoju metu⁶⁷. Tačiau Seimo Pirmininko ir jo pavaduotojų įgaliojimai skiriasi: Konstitucinio Teismo nuomone⁶⁸, Seimo Pirmininkas yra Seimo pareigūnas, kuriam suteikiami savarankiški konstituciniai įgaliojimai, o Seimo Pirmininko pavaduotojas pagal Konstitucijos 66 straipsnio pirmąją dalį gali vykdyti tik vieną funkciją – vadovauti Seimo posėdžiams. Seimo Pirmininko pavaduotojai atlieka Seimo Pirmininko jiems pavestas funkcijas (Seimo Statuto 30 straipsnis), ir tai paprastai susiję su tam tikrų parlamentinio darbo sričių „kuravimu“ – Seimo darbotvarkės formavimu, parlamentinės kontrolės, tarptautinių ryšių, Seimo kanceliarijos kuravimu ir kt. Seime yra ir du kolektyviniai institutai: sprendimus Seimo darbo organizavimo klausimais priima Seimo valdyba, kurią sudaro Seimo Pirmininkas ir jo pavaduotojai bei Seimo opozicijos lyderis; klausimus, susijusius su Seimo sesijų darbų programomis, sesijų darbotvarke ir pan., sprendžia Seniūnų sueiga, kurią sudaro Seimo valdybos nariai ir frakcijų atstovai (Seimo Statuto 28 straipsnis). Seimo valdyba (Seimo Statuto 32 straipsnis) tvirtina ir teikia Finansų ministerijai Seimo kanceliarijos programų ir išlaidų sąmatų projektus (t. y. Seimo ir Seimo kanceliarijos biudžetą), tvirtina jos struktūrą, siunčia į komandiruotes Seimo narius, prireikus nustato, kokioms institucijoms ar asmenims pagrindinis komitetas privalo nusiųsti įstatymo projektą išvadoms gauti ir kt. Seimo Seniūnų sueiga (Seimo Statuto 36 straipsnis) svarsto savaitės ir dienos posėdžių darbotvarkių projektus ir pritaria jiems; svarsto ir derina siūlymus dėl pagrindinio ir papildomo komitetų įstatymo pro-

⁶⁷ Tai vienas iš didžiausių skaičių Europoje, Seimą lenkia tik Europos Parlamentas – 14 vicepirmininkų (plg. Europos Parlamento narių skaičius – 751, Seimo narių skaičius – 141), žr. Jenny, Müller, 1995, p. 353.

⁶⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. vasario 24 d. nutarimas „Dėl Seimo statuto kai kurių straipsnių“, <<http://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta440/content>>, 2016 11 08.

jektui svarstyti paskyrimo, dėl preliminarios įstatymo projekto svarstymo Seimo posėdyje datos paskyrimo; svarsto ir derina išskylančius prieštaravimus dėl Seimo sesijos darbų programos ir kt. Seimo darbotvarkės formavimas – tai viena iš Seimo Pirmininko neformalios lyderystės raiškos sferų, nes pagal Seimo Statutą (29 straipsnio 12, 13 punktai) Seimo Pirmininkui suteikti įgaliojimai teikti Seniūnų sueigai sesijos darbų programos ir savaitės bei dienos posėdžių darbotvarkių projektus (taip pat – Seimo valdybai jos posėdžių darbotvarkės projektą), arba jis gali pavesti tai atlikti vienam iš savo pavaduotojų. Bent keli Seimo Pirmininkai – V. Landsbergis, Č. Juršėnas, I. Degutienė – patys formuodavo Seimo darbotvarkę, o kiti – kaip A. Valinskas, V. Gedvilas – tai buvo pavedę vienam iš savo pavaduotojų⁶⁹. Visgi, vertinant funkcinio požiūriu, Seimo Pirmininkui, kaip individualiam veikėjui, suteikti kur kas reikšmingesni įgaliojimai nei jo pavaduotojams ar kolektyviniams institutams, todėl negalima teigti, kad Seimui vadovauja kolektyvinis, o ne individualus veikėjas.

- 8) *Partiškumas vs neutralumas*. Seimo Pirmininkas, nepaisant formalaus narystės politinėje frakcijoje suspendavimo (Seimo Statuto 25 straipsnis), paprastai yra ir reikšmingas partinis veikėjas, net keli jų, eidami savo pareigas parlamente, kartu buvo ir politinių partijų vadovai (pvz., V. Landsbergis, A. Paulauskas, V. Muntianas, L. Graužinienė). Į šį nelogiškumą – reikalavimą suspenduoti narystę frakcijoje, iš vienos pusės, tačiau, iš kitos pusės, – reikalavimo nutraukti partinius saitus (kaip iš esmės daug svarbesnio) nebuvimą atkreipia dėmesį ir E. Šileikis⁷⁰. Seimo Pirmininko teisė balsuoti posėdžių metu, taip pat iniciatyvos teisėkūros srityje (pvz., pastarojo Seimo Pirminin-

⁶⁹ Seimo Pirmininko potvarkiai „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo Pirmininko pavaduotojų funkcijų“, <<http://www.lrs.lt/>>, 2016 09 19.

⁷⁰ Šileikis, 2005, p. 438–439.

kad L. Graužinienė yra pateikusi 162 teisės aktų projektus)⁷¹ taip pat patvirtina nuostatą, kad Seimo Pirmininkas dažniau veikia kaip partinis veikėjas nei neutralus arbitras.

- 9) *Parlamento narių paskyrimas į komitetus*. Seimo komitetai sudaromi pagal frakcijų proporcinio atstovavimo principą, frakcijos rekomenduojamus Seimo narius teikia Seimo Pirmininkui, kuris per dvi savaites turi pateikti Seimui tvirtinti komitetų sudėtį (Seimo Statuto 44 straipsnis). Taigi, Seimo Pirmininko vaidmuo šioje srityje veikiau formalus.
- 10) *Pavaldi biurokratija*. Seimo Pirmininkui suteikta teisė teikti siūlymą Seimui dėl Seimo kanclerio (parlamento administracijos vadovo) skyrimo (Seimo Statuto 31 straipsnis). Pagal Seimo kanclerio pareigybės aprašymą⁷², šias pareigas einantis valstybės tarnautojas tiesiogiai pavaldus Seimo Pirmininkui. Be to, eilinis Seimo narys gali turėti iki trijų padėjėjų sekretorių, o Seimo Pirmininko sekretoriате 2012–2016 metų kadencijos skirtingais laikotarpiais dirbo iki vienuolikos asmenų – politinio pasitikėjimo tarnautojų, kuriems pavesta (Seimo Statuto 16 straipsnis) padėti Seimo Pirmininkui suformuoti politines nuostatas ir prioritetus, priimti sprendimus ir juos įgyvendinti. Taigi Seimo Pirmininkas daro įtaką Seimo administravimui.
- 11) *Subjektyvūs veiksniai*. Teorijoje išskiriami pagrindiniai kriterijai, darantys įtaką politikos lyderio veiksmingumui – tai jo asmeninės savybės, žinios, (politiniai) įgūdžiai ir gebėjimai, patirtis. A. Vaišnys⁷³ savo straipsnyje apie formaliąją ir ne-

⁷¹ Seimo Pirmininkas. Veikla, <http://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=8790&p_k=1&p_a=5&p_asm_id=47867&pt=sn:2#sn>, 2016 09 09.

⁷² Lietuvos Respublikos Seimo valdybos 2015 m. vasario 18 d. sprendimas Nr. SV-S-944 „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo kanclerio pareigybės aprašymo patvirtinimo“, <<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/d402b610b84111e4b429deed97e8d594>>, 2016 11 08.

⁷³ Vaišnys, 2013, p. 5–7.

formaliąją Seimo Pirmininko lyderystę išskyrė tokius kriterijus: gebėjimas bendrauti, atstovauti, gebėjimas formuoti parlamento darbotvarkę, politinės tapatybės klausimai, politinio tikslo ar idėjos vizija, lyderio formuojama politinė kultūra.

Nors dažnai, vertinant lyderius, remiamasi aplinkos vertinimu, Lietuvoje kol kas nėra atlikta išsamių palyginamųjų šios srities tyrimų, skelbiami tik viešosios nuomonės tyrimai – atskirų politikų vertinimai (pvz., „Vilmorus“ tyrimai), įtakingiausių politikų reitingai⁷⁴. Šiame straipsnyje, siekiant labiau atskleisti subjektyviųjų veiksmų įtaką, buvo panaudoti kokybinio interviu su buvusiais Lietuvos parlamento vadovais duomenys⁷⁵. Toks metodas, pateikiant detalius informantų požiūrius, akcentuojant prasmes, siejant jas su kontekstu, leidžia geriau atskleisti sudėtingus, kompleksiškus reiškinius, susidaryti visapusiškesnę tiriamo reiškinio vaizdą, jis laikomas tinkamu ir studijuojant lyderystę⁷⁶. Buvo daroma prielaida, kad ten, kur institucijos dar nėra susiformavusios, nusistovėjusios, labai daug ką lemia paties asmens, einančio šias pareigas, požiūris ir supratimas.

Prof. Vytautas Landsbergis vertinamas kaip išskirtinė, itin didelę įtaką nepriklausomybės atkūrimui bei jos įtvirtinimui, politinės darbotvarkės formavimui turėjusi asmenybė. Pokalbio su juo metu išryškėjo transformuojančiai lyderystei būdingi bruožai, pavyzdžiui:

<...> Nebuvo stagnatorių mūsų tarpe, kurie temptų atgal... Oi, gal čia negalima čia... taip, kaip mes padarysim dabar taip, kaip niekas nedaro... O kodėl ne, jeigu tai teisinga?... buvo toks šiek tiek revoliucinis nusistatymas... nuostatos... bet nekonformistinis... Buvo vadovautasi nuostata:

⁷⁴ Pavyzdžiui, „Lietuvos įtakingiausieji 2016: politikų sąrašas“, <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/lietuvos-itakingiausieji-2016-politiku-sarasas.d?id=72093460>>, 2016 11 08.

⁷⁵ Pusiau struktūruoti interviu su V. Landsbergiu, Č. Juršėnu, A. Paulausku buvo atlikti 2012–2013 metais, autorei rengiant disertaciją, interviu su I. Degutiene, V. Gedvilu, A. Valinsku atlikti 2016 metais (atsakymai pateikti raštu), su V. Muntianu susisiekti nepavyko, L. Grauzinienė atsakymo nepateikė.

⁷⁶ Pavyzdžiui, Klenke K., *Qualitative Research in the Study of Leadership*, Emerald Group Publishing Ltd, 2008. Šio metodo pasirinkimą salygo ir tai, kad autorė 2000–2015 metais dirbo Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijoje.

„<...> nepriklausomybė *dabar*.“ O ne apskritai... kai bus palanki situacija...

Paklaustas apie parlamento sąveiką su vyriausybe tuo metu,

V. Landsbergis teigė:

<...> aš taip suprantu, ir dabar aš taip daryčiau – jeigu deriniesi, tai tu jau kaip ir prašai leidimo. Jeigu vyriausybė pasakytų: „Ai, mums čia nepatinka, jūs čia prilaikykite, to nedarykit“, tai tu priimsi subordinaciją. O iš tikrųjų parlamentas aukščiau yra.

V. Landsbergis išliko reikšmingas užsienio politikos veikėjas (netradicinė parlamento pirmininkams, palyginti su Vakarų valstybių praktika, sritis) ir vėliau, 1996–2000 metais. Politikas pripažino, jog dėl to buvo kilusi ir tam tikra konfrontacija su Prezidentu V. Adamkumi:

<...> jį pradėjo kurstyti, kam Seimas ar Seimo Pirmininkas per daug užsiima tuo, kas yra Prezidento prerogatyva, ir skriaudžia Prezidentą... savo iniciatyvomis... arba savo vizitais, kur nors anksčiau, negu ten nuvažiuo Prezidentas... tai buvo taip pumpuojami... ir jo dvaras tą darė...

Vienas iš labiausiai patyrusių politikų, ėjusių Seimo Pirmininko pareigas, Česlovas Juršėnas, kuriam, priėmus nuolatinę Lietuvos Respublikos Konstituciją ir atkūrus Prezidento instituciją, skirtingai nei jo pirmtakui, teko dirbti jau „triumvirato“ sąlygomis, taip apibūdino savo, kaip Seimo Pirmininko, vaidmenį:

<...> aš laikiau, kad aš esu pagalbininkas Prezidentui. <...> savo uždaviniu aš laikiau vidinius reikalus, arba, kaip čia pasakius, kad viskas sklandžiai eitų, t. y. aš save vadinau „vyriausiu technologu“ valstybėj. Vyriausiu technologu. T. y. suformuluojamas uždavinys, ar ten Prezidento, ar Vyriausybės, ir reikia jį įgyvendinti su Seimo pagalba. Sakau: „Ačiū, supratau, bus padaryta.“

Šis politikas vertinamas kaip itin geras Seimo procedūrinių reikalų žinovas. Dėl jų parlamente neretai išsiskiria pozicijos ir opozicijos nuomonės, ginčai netgi persikelia į Konstitucinį Teismą. Apie tokias bylas Č. Juršėnas teigė:

Tai va, noriu pasakyt – dėl esminių klausimų esam pralaimėję nemažai. Dėl procedūrinių klausimų aš nepralaimėjau nė karto. Po to, kai rei-

kalai apsigvertė viršum kojom – mes atsidūrėm opozicijoje, ir mes pradėjom rašyti kreipimusis į Konstitucinį Teismą, tai mūsų laimėtų bylų, taip pat ir procedūriniais klausimais, santykis yra toks: 2 : 1 mūsų naudai.

Tarptautinės integracijos uždaviniai sąlygojo vėlesnių Seimų darbotvarkes. Iš tų Seimų savo aktyvumu išsiskyrė 2000–2004 metų Seimas, priėmęs daugiausia „eurointegracinių“ įstatymų; čia buvo svarbus lyderio vaidmuo. Tuometinio Seimo Pirmininko A. Paulausko teigimu, teisės aktuose galima rasti įvairių nuostatų – tiek leidžiančių kažką daryti, tiek ir nedaryti (taip pat ir užsienio politikoje), ir dažnai visas priklauso tiesiog nuo asmenybės. Politikas teigė:

<...> ir kaip labai gerai prisimenu, iš trisdešimt vieno, ar iš trisdešimt dviejų [derybinių – S. T.] skyrių buvo uždaryti tik septyni. O 2001-iejį, reiškia [vadinasi], realiai buvo trys [treji] metai likę <...>, tai, aišku, reikėjo forsuoti. <...> Aš prisimenu, atėjau, stalčiuose radau civilinių automobilių draudimo įstatymą, toliau – tų pačių privačių pensijų fondo, ir dar tokių svarbių įstatymų, kur dėl rinkimų, dar dėl kažko, na, tiesiog neteikė. Tai mes neturėjom pasirinkimo – mes iš karto teikėm. Aš prisimenu, Paksas sako: „<...> čia dėl tų civilinių draudimų, čia pabrangs žmonėms tas, taip toliau...“ – bet vėlgi, stojimas į Europą mums diktavo, kad tuos įstatymus turim turėt, ir dabar žmonės turbūt net neįsivaizduoja, kad jų nebūtų. Bet tuo metu vat, reikėjo ryžto juos teikti ir priimti, <...> man, kaip Pirmininkui, buvo labai svarbu, kad tie įstatymai judėtų, ir kad mes galėtumėm uždarinėti tuos skyrius...

Charizmatiškasis Arūnas Valinskas, tapęs Seimo Pirmininku po 2008 metų Seimo rinkimų, nors šias pareigas ėjęs trumpai ir sulaukęs prieštaringų vertinimų viešojoje erdvėje, visgi vertinamas kaip politikas, galėjęs tapti „labai ryškia politine asmenybe“ (A. Vaišnys). Į klausimą, kaip apibūdintų Seimo Pirmininko vaidmenį politikos procese, kitaip tariant, kaip šias pareigas supranta, jis atsakė:

<...> Pradėti darbą šiose pareigose visų pirma reiškia atsakyti didelės dalies ankstesnio savo gyvenimo. Neabejoju, kad tai visų buvusių ir būsimųjų Seimo Pirmininkų lemtis, kurią jie savanoriškai pasirenka. Nors ir nežino, kas jų iš tiesų laukia. Kita vertus, Seimo Pirmininkas nėra Premjeras, tuo labiau ne Prezidentas. Tai tiesiog vienas tarp

lygių. Svarbiausias momentas – staiga atsiradusi atsakomybė, su kuria nėra laiko apsiprasti, nes gresiančios krizės akivaizdoje reikia kuo skubiau priimti sprendimus, būtinus valstybei.

Politinėje sistemoje Seimo Pirmininkas, mano nuomone, turėtų būti pagrindinis katalizatorius, skatinantis ir palaikantis bendravimo reakcijas tarp pagrindinių valstybės institucijų, savotiškas stabilių ir konstruktyvių santykių garantas tarp įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios. Labai dažnai netgi diskusijų iniciatorius. Nes Lietuva, visų pirma, būdama parlamentine valstybe pagal Konstituciją, absoliučią daugumą esminių valdžios ir valdymo klausimų privalo spręsti Seime arba su jo pritarimu.

O pats svarbiausias momentas – Seimo Pirmininkas visada turi būti pasiruošęs ne tik priimti atsakomybę, tačiau ir kaltę už „būtas ir nebūtas“ nuodėmes. Nes būtent Seimo nariai ir ypač Seimo Pirmininkas dažniausiai tampa [kaltas dėl – S. T.] visų nepopuliarių, nors ir būtinų sprendimų. Seimas – kolegialus organas, o Seimo Pirmininkas – savotiška kempinė, sugerianti nuodėmes, atpirkimo ožys, atsakantis ne tik už Seimo narių sprendimus ir nuodėmes, bet ir už visų valdžios institucijų sprendimus. Todėl esu įsitikinęs, kad žmonių sąmonėje amžiais gyvuos nuomonė: visi seimai, kurie ateis, bus blogesni už tuos, kurie jau buvo.⁷⁷

Irena Degutienė – pirmoji moteris Seimo Pirmininkė, kolegų vertinama kaip patyrusi, autoritetą turinti politikė, pradėjusi eiti Seimo Pirmininko pareigas po to, kai subyrėjo Tautos prisikėlimo partija. Viešosios nuomonės tyrimų duomenimis, tai buvo iš visų palankiausiai vertinama Seimo Pirmininkė. Į klausimą, kaip ji supratusi Seimo Pirmininko vaidmenį, politikė atsakė:

<...> dar prieš sutikdama imtis šių pareigų, jas suvokiau plačiau nei tik kaip solidžiai skambantį postą. Ir tada, ir dabar buvo ir yra manančių, kad Seimo Pirmininkas yra tik Seimo posėdžių vedėjas, formaliai pasirašantis priimtus įstatymus ir kartas nuo karto priimantis kokį užsienio svečių ar pats nuvykstantis susitikti su koku nors užsienio kolega.

Mes gyvename parlamentinėje valstybėje, nors neretai patys tai pamirštame. Todėl vienu svarbiausių ir kartu sunkiausių uždavinių man

⁷⁷ Baigus interviu, A. Valinskas pridūrė, jog „<...> gerai vesti laidą tiesioginiame eteriye yra kur kas sunkiau, nei Seimo posėdį. Nors televizijoje tavęs visi labiau klauso“.

buvo siekis priminti pačiam Seimui, visuomenei ir visiems politinio proceso dalyviams, kad Seimas yra ne tik įstatymų leidžiamoji, bet ir parlamentinės kontrolės institucija.

Man teko Seimui vadovauti ekonominės krizės metu, tuomet, kai turėjome greitai priimti daugybę nepopuliarių sprendimų. Turint trapią daugumą kartais reikėdavo išties titaniškų pastangų siekiant suvaldyti sprendimų priėmimo procesą valstybei reikiama linkme.

I. Degutienės teigimu, Seimo Pirmininko vaidmuo politikos procese priklauso nuo daugybės aplinkybių,

<...> todėl, realiai žiūrint į skirtingus parlamento darbo tarpsnius ir skirtingus žmones, užėmusius šias pareigas, galime matyti, kaip skyrėsi ir skiriasi jų vaidmuo tame procese. Lemiamomis aplinkybėmis laikau paties žmogaus asmenybę, požiūrį, politinę patirtį, ambiciją, siekius; politinių jėgų išsidėstymą; santykį su vyriausybes vadovu.

Po 2012 metų Seimo rinkimų Seimo Pirmininko pareigas pradėjusio eiti Vydo Gedvilo žodžiais,

<...> Seimo Pirmininko vaidmuo politikos procese yra tikrai svarbus, kadangi tai labai aukštos, atsakingos pareigos valstybėje. Tai bene labiausiai matomas viešas žmogus, atsakingas ne tik už vidaus politiką, bet ir užsienio, kadangi tenka labai daug susitikti su užsienio valstybių valdžios atstovais. Seimo Pirmininkas vadovauja Seimui, todėl yra atsakingas už įstatymų leidybą bei kontrolę juos įgyvendinant.

Taip pat Seimo Pirmininkas turi palaikyti gerus santykius tiek su Vyriausybe, tiek su Prezidentūra, kadangi svarbiausiais valstybei klausimais reikia dirbti vieningai.

Taigi, kaip išryškėja iš pateiktų duomenų, konkretų Seimo Pirmininko vaidmens pobūdį – aktyvus protagonistas (kaip V. Landsbergis) ar neutralus arbitras (kaip Č. Juršėnas) – daugiausia lemia paties Seimo Pirmininko asmenybė, jo požiūris, patirtis, gebėjimai, autoritetas⁷⁸. Kitos svarbios aplinkybės – kontekstas, politiniai veiksniai, kartu sąlygojantys ir pačios institucijos uždavinius, pavyzdžiui,

⁷⁸ Seimo Pirmininko lyderystės stoka sudaro prielaidas kitų politikos veikėjų stiprėjimui, žr. Laučius V., A. Januška: prognozuojau, kad V. Putinas laimės, o ES nusižemins, <www.delfi.lt/news/daily/lihuania/a-januska-prognozuojau-kad-v-putinas-laimes-o-es-nusizemins.d?id=71828786>.

valstybės (at)kūrimo, eurointegraciniai ar parlamentinės kontrolės uždaviniai. Kaip matyti iš daugelio atsakymų, labai svarbi ir Seimo Pirmininko, kaip vienos iš pagrindinių demokratijoje institucijų lyderio, ir kitų svarbių politikos proceso dalyvių (Prezidento, vyriausybės vadovo) sąveika, siekiant priimti valstybei svarbius sprendimus. Dėl to Lietuvoje, kaip naujoje demokratijoje, kur, pasak A. Lukošaičio, juntamas „neformalių žaidimo taisyklių“ stygius, Seimo Pirmininko, kaip institucijos lyderio, pasirinkimo klausimas yra labai svarbus tiek pačiai teisėkūros institucijai, tiek politikos proceso vyksmui apskritai.

Išvados

Šiame straipsnyje, remiantis neoinstitucionalizmo ir politinės lyderystės teorijų nuostatomis, buvo išanalizuotas Seimo Pirmininko teisinis statusas ir vaidmuo politikos procese, susiformavęs pareigybės tipas palygintas su Vakarų praktika, išnagrinėti tai lemiantys veiksniai. Apibendrinant galima teigti, kad:

1. Atsižvelgiant į parlamento, kaip tautos suvereną įkūnijančios institucijos, reikšmę ir vykdomas funkcijas demokratinėje sistemoje, teoriškai grindžiamas parlamento pirmininko vaidmuo supratimas išeina už siauro „pirmininkavimo parlamento posėdžiams“ supratimo ribų. Tai vienos iš „atraminių“ institucijų demokratijoje vadovas, jos lyderis, užimantis išskirtinę padėtį aukščiausių valstybės pareigūnų hierarchijoje, disponuojantis tiek formaliomis galiomis, tiek politiniais ir administraciniais ištekliais. Nors praktikoje esama skirtingų parlamento vadovo modelių, visgi kaip vienas iš fundamentalių šios pareigybės bruožų išskiriamas jo nešališkumas. Atsižvelgiant į jo (potencialią) įtaką parlamentui ir platesnei politinei bendruomenei, jam keliami dideli kompetencijos, parlamentinio darbo patirties reikalavimai.
2. Lietuvoje parlamento pirmininko vaidmuo bėgant laikui kito keičiantis institucijoms, konteksto sąlygoms, politinėms aplinkybėms, taip pat dėl pačių asmenybių, ėjusių šias pareigas. Subjek-

tyvūs veiksniai daro įtaką neformaliosioms parlamento pirmininko galioms, kurios gali ir pranokti formaliąsias. Tai pasitvirtino ir Lietuvos, kaip naujosios demokratijos, atveju: vienoks parlamento pirmininko vaidmuo buvo nepriklausomybės pradžioje, kitoks – vėlesniais laikotarpiais.

3. Nors formaliai Seimo Pirmininkas – tai antrasis valstybės pareigūnų hierarchijoje asmuo, kuriam suteikti ir konstituciniai įgaliojimai, tačiau, vertinant pagal tarppartinėse derybose dėl valdančiosios daugumos formavimo vykstantį politinių postų pasiskirstymą (taigi ir pagal pareigybių politinį svorį ir įtaką), tai – tik „trečiasis pasirinkimas“ po Respublikos Prezidento ir Ministro Pirmininko.
4. Lietuvos Seimo Pirmininkas priskirtinas „partinio išteklių“ tipui. Tai pagrindžiama Seimo Pirmininko institucinėmis galiomis, taip pat jo, kaip partinio veikėjo, vaidmeniu: nepaisant formalaus narystės politinėje frakcijoje suspendavimo, ne vienas Seimo Pirmininkas buvo politinės partijos vadovas, bet ir pasižymėjo iniciatyvomis teisėkūros srityje. Priešingai nei naujosioms VRE demokratijoms, pastaroji praktika nėra būdinga institucionalizuotiems Vakarų parlamentams.
5. Atrankos į pareigas mechanizmas – vienas iš svarbiausių (neformalių) veiksnių, apibrėžiančių Seimo Pirmininko vaidmenį. Politinė konjunkštūra ir valdančiosios koalicijos formavimas lemia ne tik kandidatūros pa(s)rinkimą, bet ir atvejus, kai Seimo Pirmininkas keičiasi, nepasibaigus Seimo kadencijai, o tai taip pat nėra būdinga Vakarų parlamentams. Toks institucijos nestabilumas, sąlygotas faktinio atrankos mechanizmo, formuoja atitinkamą politinį spaudimą asmeniui, einančiam šias pareigas, ir daro įtaką jo elgsenai.
6. Vertinant institucijos ribų kriterijų konstatuotina, kad bendros tendencijos – atitinka institucionalizuotų Vakarų valstybių tendencijas, kai į parlamento vadovo pareigas linkstama rinkti parlamentinio darbo patirties jau turinčius asmenis, kuriuos deleguoja politiniame lauke įsitvirtinusios partijos. Tačiau visgi, atsižvelgiant į dar santykinai neseną atvirų „šoninių įėjimų / išėjimų“ praktiką,

didelį rinkėjų elgsenos kaitumą, būdingą Lietuvai, ir politinių partijų reitingus artėjant 2016 metų Seimo rinkimams (Valstiečių sąjungos iškilimas į antros populiariausios partijos vietą)⁷⁹ tvirtinti, kad institucijos „šoniniai įėjimai“ užsidarė, būtų per drąsu.

7. Nors VRE demokratijoms būdingas „kontinentinis“ modelis, formaliai pagal Seimo Statutą Seimo vadovais laikomi Seimo Pirmininkas ir Seimo Pirmininko pavaduotojai, veikia du kolektyviniai institutai – Seimo valdyba ir Seimo Seniūnų sueiga, vertinant pastarųjų institucijų įgaliojimų reikšmingumą, negalima teigti, kad Seimui vadovauja kolektyvinis vadovas (plg. AT Prezidiumas). Lyginant su Vakarų praktika, Seimo atveju taip pat krinta į akis pastaraisiais metais itin padidėjęs Seimo Pirmininko pavaduotojų skaičius (neproporcingai didelis, atsižvelgiant į Seimo narių skaičių), tai kelia klausimų apie tokio skaičiaus privilegijuotą statusą turinčių asmenų funkcinį pagrįstumą. Paaiškinti tai galima vėlgi nebent politinės konjunktūros veiksniais ir valdančiosios daugumos formavimu.
8. Subjektyvių veiksnių įtaka parlamento pirmininko vaidmeniui naujosiose demokratijose, kur institucijos dar nenusistovėjusios, yra dar didesnė. Ši nuostata pasitvirtina ir Lietuvos atveju, kur, remiantis kokybinių interviu duomenimis, galima daryti išvadą, jog konkretų Seimo Pirmininko vaidmens pobūdį daugiausia lemia pati Seimo Pirmininko asmenybė, jos požiūris, politinė patirtis. Svarbus respondentų pažymėtas dalykas – Seimo Pirmininko sąveika su kitais politinio proceso dalyviais (Prezidentu ir Vyriausybės vadovu).
9. Atsižvelgiant į išskirtinį politikos lyderių vaidmenį formuojant(is) naujas(oms) institucijas(oms) formavime(si), būdingą aukštą statusą, formalias ir neformalias galias teisėkūroje, parlamento pirmininko pareigybės analizė atrodo labai prasminga, galinti suteikti papildomų įžvalgų ir naujųjų demokratijų parlamentų institucionalizacijos studijoms.

⁷⁹ Straipsnis buvo parengtas spaudai iki 2016 metų Seimo rinkimų.

LITERATŪRA IR ŠALTINIAI

Armitage F., „The Speaker, Parliamentary Ceremonies and Power“, *The Journal of Legislative Studies* 16 (3), 2010, p. 325–337, <<http://dx.doi.org/10.1080/13572334.2010.498101>>, 2016 09 28.

Bach S., „The Office of Speaker in Comparative Perspective“, *The Journal of Legislative Studies* 5 (3–4), 1999, p. 209–254, <<http://dx.doi.org/10.1080/13572339908420603>>, 2016 09 28.

Bergounous G., *Presiding Officers of National Parliamentary Assemblies. A World Comparative Stud.* Geneva: Inter-Parliamentary Union, 1997, p. 120.

Beetham D., ed., *Parliament and Democracy in the Twenty-first Century*, Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2006, p. 229.

von Beyme K., *Parliamentary Democracy: Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789–1999*, Palgrave Macmillan, 2000, p. 248.

Blondel J., *Political Leadership: Towards a General Analysis*, SAGE Publications, 1987, p. 256.

Jenkins J. J., Stewart Ch., *Fighting for the Speakership: The House and the Rise of Party Government*, Princeton University Press, 2013, p. 496, <<http://www.jstor.org/stable/j.ctt1r2gnw>>, 2016 02 04.

Hibbing J. R., „Legislative Institutionalization with Illustrations from the British House of Commons“, *American Journal of Political Science* 32 (3), 1988, p. 681–712, <<http://www.jstor.org/stable/2111242>>, 2016 01 25.

Jenny M., Müller W. C., „Presidents of Parliament: Neutral Chairmen or Assets of Majority?“; Doring H. (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Mannheim Centre for European Social Research (MZES) at the University of Mannheim. Campus, 1995, p. 326–364.

Kopecký P., „Parliaments in Central and Eastern Europe: Changing Legislative Institutions“, *Sociologický časopis/Czech Sociological Review* 41 (3), 2005, p. 361–373, <<http://www.jstor.org/stable/41132155>>, 2016 02 04.

Krupavičius A., „Politinės sistemos kaita ir demokratija“, Krupavičius A., Lukošaitis A. (sud.), *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*, Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2004, p. 19–52.

Laban M., „More Westminster than Westminster? The Office of Speaker across the Commonwealth“, *The Journal of Legislative Studies* 20 (2), 2014, p. 143–55, <DOI: 10.1080/13572334.2014.895126>, 2016 09 27.

Laundy P., *The Office of Speaker in the Parliament of Commonwealth*, Oxford: Alden Press, 1984, p. 274.

Legkauskas V., *Socialinė psichologija*, Vilnius: Vaga, 2008, p. 400.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. vasario 24 d. nutarimas „Dėl Seimo Statuto kai kurių straipsnių“, <<http://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta440/content>>, 2016 09 25.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. birželio 19 d. nutarimas „Dėl Valstybinių pensijų ir Respublikos Prezidento įstatymų“, <<http://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta305/content>>, 2016 11 08.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. gegužės 2 d. nutarimas „Dėl žymėjimo balsavimo biuleteniuose balsuojant Seime“, <<http://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta115/content>>, 2016 11 07.

Lietuvos Respublikos Teisingumo ministerija, *Lietuvos Respublikos Konstitucija*, Vilnius, 1996.

Lukošaitis A., „Parlamentas ir parlamentarizmas“, Krupavičius A., Lukošaitis A., *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*, Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2004, p. 343–384.

Lukošaitis A., *Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis*, Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2005.

Matonytė I., Gerazimaitė G., „Koalicionių vyriausybių morfologija: akademiniai postulai, Vakarų Europos patirtys ir atvejai Lietuvoje“, *Parlamento studijos* 14, 2013, p. 11–39.

Northouse P., *Lyderystė. Teorija ir praktika*. Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2009.

Norton P., „Parliaments: A Framework for Analysis“, Norton P. (ed.), *Parliaments in Western Europe*, London: Frank Cass, 1990.

Norton P., Olson D., „Post-Communist and Post-Soviet Legislatures: Beyond Transition“, Olson D., Norton P. (eds.), *Post-Communist and Post-Soviet Parliaments. The Initial Decade*, Routledge, 2008, p. 216.

Packenham R. A., „Legislatures and Political Development“, Kronberg A., Musolf L. D. (eds.), *Legislatures in Developmental Perspective*, Durham, NC: Duke University Press, 1970, p. 521–537.

Polsby N., „The institutionalisation of the U.S. House of Representatives“, *The American Political Science Review* 62 (1), 1968, p. 144–168 (perspausdinta: Peters B. G., Pierre J., eds., *Institutionalism*, vol. 2, SAGE Publications, 2007).

Seimo Statutas, <<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.123B53F30F70/jv-RAFhABhS>>, 2016 09 25.

Sinkevičius V., *Lietuvos Respublikos Seimas. Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda*, Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2007, p. 523.

Spicer Z., Nater J. L., „Legislative Dissent without Reprisal? An Alternative View of Speaker Selection“, *The Journal of Legislative Studies* 19 (4), 2013, p. 505–525, <<http://dx.doi.org/10.1080/13572334.2013.812356>>, 2016 09 27.

Strøm K., „Parliamentary Government and Legislative Organisation“, Doring H., *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Mannheim Centre for European Social Research (MZES) at the University of Mannheim, Campus, 1995, p. 51–82.

Šileikis E., *Alternatyvi konstitucinė teisė*, Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005, p. 608.

Vaišnys A., „Seimo pirmininko lyderystė: formalieji ir neformalieji aspektai“, *Parlamento studijos* 15, 2013, p. 5–13.

Priedas

Lentelė. Parlamento pirmininko tipai (pagal M. Jenny ir W. C. Müller)

Neutralus pirmininkas	Partijos išteklis	Parlamento spikeris	Antraeilė partinė pozicija
<p>Ilgą laiką parlamento narys; išrenkamas remiantis plačiu konsensu; nekonkurenciniai rinkimai; eina pareigas iki pats nusprendžia atsistatydinti; kituose parlamento rinkimuose prieš jį nekeliama kiti kandidatai; paprastai perrenkamas pakilamas kadencijoms; neutralumas vykdomajam pareigai, neturi balsavimo teisės; nedalyvauja komitetų veikloje ir plenarinėse diskusijose; elgsena nekonroversiška; autoritetas kitų parlamentarų ir visuomenės akyse; dėl neutralios elgsenos pakanka mažai formalų galių.</p>	<p>Būdingiausia savybė – tai partinės politikos įrankis; kandidatų (paprastai patyrusių) parenka dauguma pagal gebėjimą kontroliuoti, išnaudoti pirmininko pareigybę partiniams tikslams pasiekti; mažoritariniai rinkimai, paprastai konkurenciniai (arba išsiskiria pozicijos ir opozicijos balsai); atsiskaitomybė rinkėjams išlieka – tiek parlamento rinkimuose, tiek naujoje kadencijoje siekdamas būti perrinktas; išrinktas į pareigas veikia daugumos labui; turi balsavimo teisę, dalyvauja kitoje partinėje veikloje; dėl akivaizdaus patiškumo sprendimai sukelia kontroversiją; vertinamas kaip „normalus“ politikas.</p>	<p>Pagal galias panašus į „partijos išteklius“ tipą, tačiau, vykdamas pirmininko pareigas, nebūdingas patiškumas; atsivouja parlamentui kaip visuomai palaikant santykius su kt. institucijomis ir visuomene; suponuoja stiprias kompensacines parlamento galias pagal Montesquieu valdžių atskyrimo principą (pvz., ikipartinių vyriausybių laikotarpis, kai kada – prezidentinėse sistemose).</p>	<p>Partinė pareigybė, bet turi kur kas mažiau galių, nei „partijos išteklius“ tipas, todėl ne tiek svarbus galimas partinis elgesys; nebūtinai šios pareigybes siekia partijų lyderiai, gali būti kaip atlygis antraeiliam, gerai žinomiems, lojaliems partiniams veikėjams; daugiapartinėse sistemose formuojant daugumą gali tapti susitarimų tarp partijų ir jų lyderių objektu.</p>

SUMMARY

ONE OF THE THREE: THE STATUS AND ROLE OF A SEIMAS' SPEAKER

The article analyses the role of a Parliament Speaker as a leader of one of the main institutions in representative democracy. The analysis is based on the premises of the theories of neoinstitutionalism and political leadership; the basic types of roles a speaker may have in different political systems are reviewed; and the established Lithuanian practice is studied accordingly.

There are constitutional, statutory, traditional and ceremonial, procedural, and administrative functions and powers that are usually attributed to the Speaker, but the primary function of the presiding officer of a parliament is to conduct debates in parliament, to control its agenda as well as to represent the institution. While performing one's tasks, the Speaker may be seen as a party asset as in the US Congress or a neutral chairman as in the UK House of Commons, however, neutrality by many scholars is seen as a basic feature attributed to this office. The studies conducted in the framework of institutionalisation of parliaments highlight several criteria inherent in highly-institutionalised legislatures such as professionalism of its leadership (i.e. long congressional career path) and "well-boundedness" of an institution (i.e. no lateral entry from outside), among other things. Scholars also highlight that it is not only formal powers but also subjective factors depending on a concrete personality that define the authority and the actual role the Speaker plays in the political process.

The role of a Speaker of the Seimas is analysed based on theoretical criteria. After examination of the legal basis, status, formal powers of the Speaker of the Seimas as well as other factors, it is possible to conclude the following:

- The role of the presiding officer of the Parliament in Lithuania has changed since the beginning of the independence period due to changing constitutional arrangements, legal framework and political circumstances; despite the existence of collective bodies in the Seimas – the Board of the Seimas and the Conference of Chairs, at present Speaker of the Seimas is an individual leader.
- Although formally it is the second highest position in the hierarchy of state officers having mandate to substitute the head of the state, according to the established informal practice it is only the third official in terms of political power, being overshadowed by Prime Minister. That is why, it is only the "third choice" for politicians in their political career.
- Speaker of the Seimas can be described as a "party asset" type of a Speaker because of his/her relatively broad procedural powers and active political role played by the person despite the formal requirement to suspend one's

membership in the party group – there were several Speakers who retained their formal party leadership while in office.

- A selection mechanism for the Office of the Speaker, i.e. inter-party negotiations for the governing coalition, is by far the most important informal variable defining the choice of the person and his/her behaviour later on while in office. Political conjuncture also stipulates relative instability of the Office and the change of Speaker without completing their full term (which is a rather seldom phenomena in Western parliaments). Party discipline and necessity to form a ruling coalition overrides even a secret ballot procedure in election of a Speaker thus diminishing the authority of an institution (the cases of re-voting for Arūnas Valinskas and a sudden replacement of Vydas Gedvilas by Loreta Graužinienė in the middle of their term).
- Despite the weakness and instability of the party system in Lithuania, with “newcomers” in the Parliament and the highest political offices, there is a tendency to elect persons with longer previous parliamentary experience for the Office of Speaker, especially from long-established parties. However, the prestige and authority of Speaker often depends on subjective factors and concrete personality occupying the position. Not only the circumstances of the time but also the personality of the politician shape the role and tasks the Speaker performs.

In view of the essential role of political leaders in the building of institutions, the analysis of a Speaker’s role in a new democracy seems to be especially meaningful, thus providing an important additional insight into the institutionalisation studies of legislatures.