

## VALSTYBĖS UŽSIENIO POLITIKA: PARLAMENTO VAIDMUO

*EVALDAS NEKRAŠAS*

Straipsnyje kritiškai nagrinėjami argumentai, kuriais paprastai grindžiamas vykdomosios valdžios pirmumas prieš įstatymų leidžiamąją valdžią formuojant ir vykdant užsienio politiką. Remiantis įvairiose šalyse atliktais tyrimais, gvildenamas parlamento vaidmuo, numatant Švedijos, Didžiosios Britanijos ir JAV užsienio politikos gaires. Argumentuojama, jog parlamento reikšmė, kad ir kaip tai būtų paradoksalu, daug didesnė prezidentinėse, o ne parlamentinėse respublikose ar konstitucinėse monarchijose. Taip pat nagrinėjamas skirtingų vykdomosios valdžios šakų ir parlamento santykis formuojant užsienio politiką pastarųjų metų pusiau prezidentinėje Lietuvoje.

Dauguma užsienio politikos ir tarptautinių santykių tyrinėtojų ir ekspertų teigia, kad užsienio politikos formavimas yra įstatymų vykdomosios valdžios prerogatyva<sup>1</sup>. Galima nurodyti bent kelias priežastis, kodėl užsienio politikos srityje vykdomoji valdžia pranašoka įstatymų leidimo, atstovaujамąją valdžią. Pirma, užsienio politikai būdingas tam tikras konfidencialumo laipsnis. Ji negalima be derybų, o derybos – tai procesas, kuriame neįmanoma išvengti

---

Evaldas Nekrašas – Lietuvos mokslų akademijos narys korespondentas, humanitarinių mokslų habilituotas daktaras, Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto profesorius, Filosofijos fakulteto Filosofijos katedros vedėjas.

© Evaldas Nekrašas, 1998

Straipsnis įteiktas redakcijai 1998 m. spalio 6 d.

Autorius dėkoja *NATO Fellowships* programai už paramą, vykdant tyrimus Švedijoje, Didžiojoje Britanijoje ir JAV.

bent tam tikrų slaptumo elementų. Viena vertus, apie tai, kiek šalis gali nusileisti kitai pusei derybų procese, ji nesuinteresuota informuoti visuomenės. Juk gavusi tokią informaciją kita derybų pusė (aukštoji besideranti šalis) įgaus akivaizdžių pranašumų. Kadangi ne tik Lietuvos, bet ir kituose parlamentuose (dažnai turinčiuose šimtus narių) paslaptis išlaikyti daug sunkiau negu vykdomosios valdžios aparate, kuriame apie šalies nuolaidų ribas ir tikruosius derybų tikslus gali žinoti tik keletas žmonių, o jų elgesį, be to, lengviau kontroliuoti negu parlamentarų, tai nekyla abejonų, kad vykdomoji valdžia yra natūralesnis konfidencialių derybų partneris negu įstatymų leidžiamoji. Konfidencialumo dažnai reikalauja abi besiderančios šalys ir netgi apie tai, kas vyksta prie derybų stalo, paprastai informuoja labai ribotai arba apskritai jokios informacijos žiniasklaidai neteikia.

Antra, vykdant užsienio politiką, į kitos šalies ar šalių veiksmus neretai tenka reaguoti labai operatyviai, net tada, kai ta reakcija neturi ginkluotos akcijos formos. Kartais būtina skubi politinė reakcija – padarant viešą pareiškimą, prašant kitų valstybių paramos ar pan. Parlamentas, kuriame dėl jo darbo specifikos ir procedūrinių reikalavimų sprendimai priimami lėčiau, skubiai reaguoti į sparčiai (ypač šiais laikais) kintančią tarptautinę padėtį dažniausiai negali.

Trečia, svarbiausias parlamento uždavinys yra įstatymų leidyba, o užsienio politikos kryptis ir konkrečius veiksmus geriau nustatyti vykdomosios valdžios nutarimais, direktyvomis, o ne įstatymais. Įstatymais fiksuotos užsienio politikos nuostatos, kaip konstatuoja daugelis užsienio politikos teoretikų ir ypač praktikų, varžytų šalies užsienio politiką, kuri turi būti lanksti ir dinamiška, nes dinamiški yra patys tarptautiniai santykiai. Tiesa, tai nereikia, kad užsienio politikos srityje jokie įstatymai nereikalingi. Daugelio šalių konstitucijos reikalauja, kad principiniai užsienio politikos sprendimai, pavyzdžiui, ribojantys šalies suverenitetą, būtų priimami arba parlamente, arba įstatymų numatytu keliu kreipiantis į visus rinkėjus. Kaip žinoma, daugelyje Europos Bendrijos (tik vėliau tapusios Europos Sąjunga) šalių sprendimai pritarti Maastrichto sutarčiai buvo priimti referendumais. Referendumo, matyt, reikės ir norint sužinoti tautos nuomonę dėl Lietuvos stojimo į ES. Demokratinių šalių, taip pat ir Lietuvos, konstitucijos paprastai numato, kad svarbesnės tarptautinės sutartys turi būti įstatymų leidžiamosios valdžios ratifikuojamos.

Tačiau įstatymais paprastai reguliuojamas ne šalies užsienio politikos turinys, o svarbiausių užsienio politikos sprendimų priėmimo procedūros. Todėl Lietuvos Respublikos konstitucinis aktas „Dėl Lietuvos Respublikos nesijungimo į postsovietines Rytų sąjungas“ pasaulio konstitucinėje praktikoje neturi daug analogų.

Galų gale įstatymų vykdomoji valdžia lengviau ir efektyviau gali naudotis turima slapta, žvalgybine informacija bei ją žinančių ir gebančių žvalgybos duomenis kompetentingai analizuoti ekspertų paslaugomis.

Dėl šios ir kitų priežasčių įstatymų leidimo valdžia turi daugiau įtakos priimant ne užsienio, o vidaus politikos sprendimus. Tačiau ar tai reiškia, kad atstovaujamoji valdžia nedaro poveikio šalies užsienio politikos pobūdžiui? O jeigu daro, tai nuo kokių veiksnių priklauso to poveikio dydis? Siekdamas atsakyti į šiuos klausimus, pabandysiu aptarti parlamento vaidmenį užsienio politikoje trijose, daugeliu požiūrių labai skirtingose Vakarų šalyse – Švedijoje, Didžiojoje Britanijoje ir Jungtinėse Amerikos Valstijose.

Švedija skiriasi nuo Didžiosios Britanijos ir JAV bent dviem svarbiais požymiais. Pirma, Švedija yra maža valstybė, nors mums, lietuviams, gali atrodyti kitaip. Terminas „maža valstybė“ yra standartinis tarptautinių santykių teorijos terminas, ir Švedija itin dažnai minima mokslinėje literatūroje kaip tipiška maža valstybė.

Antra, Švedija, skirtingai nuo Jungtinės Karalystės ir Jungtinių Amerikos Valstijų, yra neprišijungusi šalis. Kiek anksčiau ji buvo netgi traktuojama kaip neutralios šalies etalonas. Tačiau dėl Švedijos neutralumo (netgi praeityje) galima būtų ir padiskutuoti. Antai Antrojo pasaulinio karo pradžioje ji darė nemažų nuolaidų vokiečiams, o karo pabaigoje, sėkmės svarstyklėms pakrypus į kitą pusę, jau aiškiai buvo linkusi daugiau atsižvelgti į sąjungininkų interesus. Kariaujančioms pusėms daromos nuolaidos, griežtai kalbant, yra nesuderinamos su neutralios šalies statusu. Tiesa, tokį pragmatišką Švedijos elgesį ne taip jau sunku pateisinti. Kaip argumentuotai nurodo W. M. Carlgrenas, didžiosios šalys karo metais „neutralumui ir neutraliteto taisyklėms teikė daug mažesnę reikšmę negu savo nacionaliniams interesams“<sup>2</sup>. Švedijai iš esmės teko rinktis tarp labai tikėtinos okupacijos bei nuolaidų ir ji pasirinko pastarąsias. Nebuvo Švedija visiškai neutrali ir pastaruosius penkis dešimtmečius. Todėl, regis, tiksliau būtų kalbėti ne apie Švedijos neutralumą, o apie neprišijungimo ir nekariavimo politiką. Iki įstojimo į

Europos Sąjungą Švedija tikrai buvo (du šimtmečius) neprisijungusi šalis, tuo tarpu kai Didžioji Britanija ir JAV dalyvavo įvairiose koalicijose, kariavo pasauliniuose karuose, o pastaruosius keliasdešimt metų aktyviai reiškėsi Šiaurės Atlanto Sutarties Organizacijoje.

Neprisijungimo ir nekariavimo politika neabejotinai turėjo įtakos Švedijos užsienio politikos procesams. Bene svarbiausią šių procesų ypatybę galima išreikšti vienu žodžiu – *konsensusas*. Turiu galvoje visų pirma skirtingų politinių partijų nuostatų svarbiausiais užsienio politikos klausimais vienovę. Konsensusas paprastai yra ir kitų mažų valstybių užsienio politikos pagrindas – jo siekiama, o kai kuriose srityse netgi pasiekama (pavyzdžiui, stojimo į ES ir NATO klausimu) netgi ne itin vieningoje Lietuvoje. Neutraliai ar neprisijungusiai šaliai vieši partijų debatai svarbiausiais užsienio politikos klausimais ir ypač dėl neutraliteto, yra itin nepageidautini, nes jie mažina kitų valstybių pasitikėjimą neutraliteto politikos tęstinumu. Tai savo ruožtu silpnina neutralios šalies saugumą.

Kita vertus, Švedijai iki pastarojo laiko, t.y. iki stojimo į ES tikslingumo svarstymo, apskritai buvo būdinga tendencija vengti rimtų viešų debatų bet kokiais principiniais politiniais klausimais. Šiame straipsnyje neverta nagrinėti problemos, kas turėjo tam didesnės įtakos – biurokratinės tradicijos, siekiančios Gustavo Vazos laikus ar keturiasdešimt metų trukęs socialdemokratų valdymas ir jų suformuota labai efektyvi politinio švietimo sistema, kurios įvairiose grandyse mokėsi daugybė švedų – toli gražu ne vien socialdemokratų partijos nariai (šios indoktrinacijos sistemos paveikumas buvo daug didesnis negu visų politinio švietimo ratelių ir marksizmo-leninizmo universitetų, veikusių sovietmečio Lietuvoje). Užteks konstatuoti faktą – labai ilgai įvairūs politinės įtakos ir politinės valdžios centrai Švedijoje – vyriausybė, profsąjungos, darbdavių konfederacija, partijos, Riksdagas (parlamentas) ir spauda sėkmingai bendradarbiavo, siekdami konsensuso ne tik užsienio, bet ir vidaus politikoje.

Už konsensuą, kurį daug kas pasaulyje laiko sėkmingos užsienio politikos pagrindu, kaip ir už viską, reikia mokėti tam tikrą kainą. Svarbiausias būdas jį pasiekti – tai įvairios neformalios konsultacijos tarp skirtingų politinių partijų lyderių, vyriausybės narių, svarbiausių visuomeninių organizacijų vadovų. Formalios konsultacijos Patariamąjoje užsienio reikalų taryboje (jai

pirmininkauja Švedijos Karalius, į jo sudėtį įeina įvairių Riksdage atstovaujamų partijų, taip pat ir opozicinių, lyderiai) vyksta už uždarytų durų, o jų rezultatai nėra viešai skelbiami. Tokiomis sąlygomis nei parlamentas, nei juo labiau visuomenė negali efektyviai kontroliuoti užsienio politikos. Žinoma, ne tik Riksdage, bet ir Užsienio reikalų ministerijoje bei Premjero kanceliarijoje jums bus pareikšta, kad Riksdagas visiškai kontroliuoja užsienio politiką ir jo balsas visada nulemia, jeigu kyla konfliktas tarp jo ir vyriausybės. Tačiau tokių konfliktų, bent jau svarbesniais klausimais, beveik nebuvo.

Riksdagas daro tai, ką ir kiti parlamentai – ratifikuoja tarptautines sutartis, tvirtina biudžetą. Tačiau jis pats neturi didesnės įtakos Švedijos užsienio politikai, nes vyriausybė, turėdama Riksdage daugumą, paprastai nesunkiai pasiekia, kad jos priimti sprendimai jame būtų patvirtinti. Gal kiek ir paradoksalu, bet iš tikrųjų didesnę reikšmę turi ne balsavimas Riksdage, o konsultacijos jo Užsienio reikalų komitete. Jose irgi, aišku, siekiama konsensuso. Standartinė tokių konsultacijų eiga atrodo taip. Jeigu konsensuso nepavyksta pasiekti pirmojo bandymo metu, t.y. diskutuojant klausimą komitete, tai problemą svarsto kiekvienos partijos, atstovaujamos komitete, vadovybė, siekdama padaryti nuolaidų, mažinančių įvairių partijų nuomonių skirtumus. Po to modifikuotos partijų pozicijos vėl išdėstomos Komiteto posėdyje ir konsensusas paprastai pasiekiamas. Jeigu nuomonės vis tiek lieka skirtingos, prasideda neformalios konsultacijos tarp skirtingų partijų lyderių ir galų gale konsensusas randamas.

Svarbų vaidmenį, siekiant konsensuso, vaidina minėtoji Patariamoji užsienio reikalų taryba. Švedijoje neįmanoma priimti svarbaus užsienio politikos sprendimo be išankstinių konsultacijų šioje taryboje. Jos esminis skirtumas nuo Lietuvoje įsteigtos, nors Konstitucijoje ir nenumatytos koordinacinės užsienio reikalų tarybos yra tas, kad Švedijoje ji atstovauja visoms svarbiausioms parlamento partijoms, taip pat ir opozicinėms, tuo tarpu Lietuvoje taryba sudaryta remiantis žinybiniu, biurokratiniu principu.

Kuo svarbesnis užsienio politikos klausimas, tuo daugiau reikia konsultacijų jį sprendžiant. Svarbiausias Švedijoje pastaraisiais metais priimtas užsienio politikos sprendimas – tai nutarimas stoti į Europos Sąjungą. Buvęs Švedijos premjeras Olofas Palme dar aštuntajame dešimtmetyje siekė, kad jo šalis taptų Europos Bendri-

jos nare, tačiau tuo metu šiuo klausimu konsensuso pačioje Švedijoje nepavyko pasiekti. Iš esmės todėl, kad daugelis Švedijos užsienio politikos proceso dalyvių baiminosi, kad Sovietų Sąjungos reakcija bus absoliučiai negatyvi. Priimti sprendimą stoti į Bendriją (Sąjungą) pastaraisiais metais buvo daug lengviau, nes to pavojaus nebeliko. Tačiau jau dabar aišku, kad sprendžiant klausimą dėl Švedijos stojimo į ES, švedų politikai, įpratę prie užsienio politikos gairių nustatymo konsensusu, kurį pasiekia politinis elitas, būdu, nepakankamai atsižvelgę į eilinių piliečių, rinkėjų, nuomonę. Jie liko anapus uždarų durų, už kurių buvo pasiektas konsensusas. Rinkėjų pozicija Europos Sąjungos atžvilgiu buvo daug labiau kritiška nei politinio elito. Todėl prognozuoti Švedijos referendumo dėl stojimo į Europos Sąjungą rezultatus nebuvo lengva. Referendumas buvo laimėtas nedidele persvara, o šiandien, Švedijai įgijus šią tokį narystės ES patyrimą, euroskeptikų skaičius jau, regis, viršija ES šalininkų skaičių.

Švedijos užsienio politikos proceso analizė leidžia daryti išvadą, kad parlamento vaidmuo jame yra gana ribotas. Įtakingiausi Riksdago nariai dalyvauja konsultacijose, siekiant konsensuso svarbiausiais užsienio politikos klausimais, bet Švedijos užsienio politiką lemia ne parlamentas, o vyriausybė. Šią tezę remia daugelis Švedijos užsienio politikos tyrinėtojų ir ekspertų<sup>3</sup>.

Natūralu būtų manyti, kad tokį užsienio politikos proceso pobūdį lemia Švedijos kaip mažos valstybės statusas ir ligšiolinis Švedijos užsienio politikos pobūdis, t.y. neprisijungimo politika taikos metu, neutralitetas ar bent nedalyvavimas karo veiksmuose karo metu. Norint patikrinti šią hipotezę, reikia patyrinėti šalies, šiais atžvilgiais besiskiriančios nuo Švedijos, užsienio politikos procesą.

Viena iš Europos šalių, kuri minėtu požiūriu nepanaši į Švediją, yra Didžioji Britanija. Visų pirma Didžioji Britanija nėra maža valstybė. Šimtmečius ji buvo didžioji valstybė ir tik pastaraisiais dešimtmečiais jos vaidmuo pasaulinėje politikoje sumažėjo. Tačiau ir dabar, ne taip kaip Švedija, ji yra Europos didvalstybė.

Antra, Didžiosios Britanijos užsienio politikos nuostatos labai skiriasi nuo švediškųjų. Jungtinė Karalystė skirtingai nuo Švedijos buvo aktyvi visų svarbesnių XIX ir XX a. pasaulio tarptautinės politikos įvykių dalyvė. Ilgą laiką ji buvo pasaulinė imperija. Neutralumo politika jai visiškai svetima. Priversta ginti savo realius ar įsivaizduojamus interesus už Britų salų ribų, Didžioji Britanija da-

Išvado abiejuose pasauliniuose karuose, ir kai kas teigia, kad W. Churchillis pradėjo (kalba Fultone) trečiąjį, Šaltąjį, karą. Bent jau XX a. ši šalis visada turėjo sąjungininkų. Ir šiandien ji yra svarbi NATO narė.

Iš pirmo žvilgsnio skirtumai tarp užsienio politikos procesų Didžiojoje Britanijoje ir Švedijoje taip pat ryškūs. Senomis tradicijomis besiremiančios dvipartinės sistemos sąlygomis dvi pagrindinės Didžiosios Britanijos politinės partijos įnirtingai kovoja visose srityse, taip pat ir užsienio politikoje. Vyriausybės vaidmuo Didžiojoje Britanijoje visada buvo labiau ribotas nei Švedijoje. Daugelio pastarajai šaliai būdingų korporatyvizmo bruožų Didžiojoje Britanijoje nerasime. Audringi debatai parlamente užsienio politikos klausimais (pavyzdžiui, dėl Maastrichto sutarties), taip būdingi Didžiajai Britanijai, visiškai nebūdingi Švedijai. Jungtinės Karalystės užsienio politikos procesas labiau atviras ir, kita vertus, labiau formalizuotas. Jis mažiau priklauso nuo neformalių susitarimų tarp vyriausybės ir opozicinės partijų lyderių. Todėl nebūtų nieko keisto, jei parlamento vaidmuo, formuojant Didžiosios Britanijos užsienio politiką, būtų daug didesnis negu Švedijoje, juolab, kad Didžioji Britanija yra šiuolaikinio parlamentarizmo tėvynė. Tačiau ar taip yra iš tikrųjų?

Taip nėra. Visų pirma Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Jungtinės Karalystės parlamentas šios šalies užsienio politikoje neatlieka jokio *konstitucinio* vaidmens – tai konstatuoja ir patys Didžiosios Britanijos užsienio politikos ekspertai<sup>4</sup>. (Čia reikėtų pastebėti, kad Didžioji Britanija neturi vientisos kodifikuotos konstitucijos, bet tai nereiškia, kad ji neturi konstitucijos apskritai.) Nekonstitucinis parlamento vaidmuo užsienio politikoje taip pat gana menkas. Tiesa, Didžiosios Britanijos parlamente, ypač Bendruomenių rūmuose yra devynios galybės visokių komitetų: Visų Rūmų komitetas, nuolatiniai komitetai, specialūs nuolatiniai komitetai, rinktiniai (*select*) komitetai ir kt. Kai kurie jų svarsto gana daug užsienio politikos klausimų. Komitetų Didžiosios Britanijos parlamente yra turbūt daugiausiai pasaulyje – jų sistemoje neigi patiems britams nelengva orientotis<sup>5</sup>. Dar labiau situaciją komplikuoja tai, kad didžiausią įtaką politikai daro ne minėtieji, o vadinamieji galinių suolų (*back-bench*) komitetai, kurie juridiniu požiūriu neturi parlamentinių struktūrų statuso ir, pavyzdžiui, Konservatorių partijoje yra jos vadinamojo 1922 m. Komiteto pakomitečiai.

Tačiau užsienio politika besidominčių parlamento komitetų gausa dar nereiškia, kad būtent parlamentas yra užsienio politikos sprendimų priėmimo centras. Juo yra ne jis, o vyriausybė. Nors kai kada parlamentas siekia daryti aktyvų poveikį užsienio politikai – taip buvo, pavyzdžiui, 1940, 1956, 1992–1993 m., tačiau vyriausybė, susidūrusi su parlamento pasipriešinimu, dažniausiai laimi.

Jungtinė Karalystė ir Švedija, besiskirdamos viena nuo kitos daugeliu požymių, turi vieną svarbų bendrą bruožą – abi yra konstitucinės monarchijos. O konstitucinių monarchijų ir parlamentinių respublikų politinės sistemos, sąlygojančios parlamento vaidmenį užsienio politikos procese, yra labai panašios. Ir konstitucinėse monarchijose, ir parlamentinėse respublikose parlamentai deleguoja didžiąją savo politinės galios dalį vyriausybėms, kurias remia parlamento narių dauguma. Tokiomis sąlygomis parlamento vaidmuo užsienio politikoje negali būti didelis. Parlamentas gali inicijuoti viešąją diskusiją užsienio politikos klausimais, kuri gali padaryti įtaką būsimajai šalies užsienio politikai. Tačiau jis negali užimti labai kritiškos pozicijos svarbiais šiandienos užsienio politikos klausimais ar bent jau negali daryti to dažnai, nes tai veda link vyriausybės krizės ar net priešlaikių rinkimų. Tuo parlamento dauguma paprastai nėra suinteresuota.

Taigi nei valstybės svarba, nei jos vykdomos politikos pobūdis žymesnės įtakos parlamento vaidmeniui, formuojant užsienio politiką, nedaro. Švedijos ir Didžiosios Britanijos užsienio politikos procesų analizė verčia manyti, jog šiuo atveju didesnės įtakos turi šalies politinė sistema. Būtent politinės sistemos ypatumai mažina šių šalių parlamentų vaidmenį užsienio politikoje. Todėl, jeigu pasaulyje yra šalis, kurioje parlamentas turi svarbią reikšmę užsienio politikoje, jos politinė sistema turi gerokai skirtis nuo Švedijos ir Didžiosios Britanijos politinių sistemų.

Labiausiai nuo jų skiriasi autoritarinių valstybių politinė santvarka. Tačiau tikėtis, kad pavyks aptikti autoritarinę valstybę, kurioje parlamentas formuotų užsienio politiką, būtų nerimta. Reikia patyrinti demokratines prezidentines respublikas – tik jose įstatymų leidžiamoji valdžia savo įtaka gali daugmaž prilygti vykdomajai valdžiai.

Europoje grynai prezidentinių respublikų nėra. Tiesa, dabartinė Rusija iš esmės yra prezidentinė respublika, bet jos prezidento galios užsienio politikos srityje daug didesnės negu Federalinio su-

sirinkimo galios. Be to, Rusija, švelniai tariant, nėra geriausias demokratinės šalies pavyzdys. Todėl norom nenorom tenka atidžiau patyrinėti Naująjį pasaulį. Kadangi visų prezidentinių Centrinės ir Pietų Amerikos respublikų politinės sistemos buvo kuriamos pagal Jungtinių Amerikos Valstijų pavyzdį, tai JAV, kaip analizės objekto pasirinkimas yra natūralus.

Iš pirmo žvilgsnio atrodo, kad užsienio politikos sprendimų priėmimas prezidentinėje respublikoje yra dar labiau sukoncentruotas vykdomosios valdžios rankose nei parlamentinėse respublikose ar konstitucinėse monarchijose. JAV prezidentas buvo ir yra vienas iš svarbiausių tarptautinės politikos veikėjų. Po Antrojo pasaulinio karo jo vaidmuo pasaulio politikoje turbūt buvo pats didžiausias. Šaltojo karo laikų sulaikymo ir atgrasymo politikos kontekste jis buvo išskirtinė užsienio politikos figūra. Tik jis kaip ginkluotųjų pajėgų vyriausiasis vadas galėjo žaibiškai ir efektyviai reaguoti į potencialaus agresoriaus priešiškus veiksmus. JAV Kongresas tokių galimybių neturėjo. Todėl Šaltojo karo laikais prezidentas aiškiai stebė Kongresą užsienio ir saugumo politikoje. Dar ir dabar prezidentą dominuojančia užsienio politikos figūra laiko ne tik JAV viešojo nuomonė, bet ir daug tyrinėtojų. Jie netiki, kad užsienio politikos sprendimų priėmimas parlamentinėje ir prezidentinėje respublikose skiriasi, ir teigia, jog šioje srityje vykdomoji valdžia visada ima viršų prieš įstatymų leidžiamąją valdžią.

Svarbiausi argumentai, skatinantys teikti pirmenybę užsienio politikoje vykdomajai valdžiai, buvo išdėstyti straipsnio pradžioje. Jie, regis, pakankamai svarūs. Ir vis dėlto tikrovė yra sudėtingesnė. Tuose argumentuose visiškai neminimas valdžių atskyrimo principas, kuris gali būti realizuotas daugiau ar mažiau nuosekliai. Tiesa, dalis politologų mano, kad šis principas yra visų šiuolaikinių demokratijų pagrindas. Tačiau prezidentinėse respublikose jis vaidina daug didesnę vaidmenį negu parlamentinėse respublikose ar konstitucinėse monarchijose.

Beje, JAV Konstitucija nedaug ką sako apie būdus, kuriais turi būti formuojama ir įgyvendinama šalies užsienio politika. Tačiau ji remiasi bendra ir Konstitucijoje aiškiai išreikšta nuostata, kad tarp skirtingų valdžių turi būti pusiausvyra visose politikos srityse. Jokiai iš valdžių ypatingų įgaliojimų užsienio politikos srityje Konstitucija nesuteikia (tuo, kaip ir daugeliu kitų dalykų, ji skiriasi nuo Lietuvos Respublikos Konstitucijos).

Kadangi JAV Konstitucija yra labai lakoniška, tai daugelį klausimų, liečiančių vykdomosios ir atstovaujamosios valdžių prerogatyvas, ji palieka atvirus. Istoriskai žiūrint, tenka konstatuoti, jog JAV prezidento vaidmuo užsienio politikoje buvo *gana menkas* iki pat XIX a. pabaigos. Viena iš nekonstitucinių tokios dalykų padėties priežasčių buvo izoliacionizmas, ilgą laiką dominavęs JAV užsienio politikoje (turime galvoje visų pirma atsiribojimą nuo Europos politinių problemų sprendimo: Amerikos žemyno reikalais JAV niekada nebuvo visiškai nustojusi domėtis). Izoliacionizmas nereikalauja aktyvaus vykdomosios valdžios dalyvavimo užsienio politikoje.

JAV prezidento galios užsienio politikos srityje augo pamažu ir jas didino visų pirma teismų sprendimai. Teismai faktiškai interpretavo Konstituciją ir paprastai buvo palankūs prezidentui. Jis prisiimdavo vis naujas ir naujas pareigas bei atsakomybę užsienio politikoje, o teismai, į kuriuos įstatymų leidžiamosios valdžios atstovai kreipdavosi siekdami įrodyti, kad prezidentas viršija savo įgaliojimus, dažniausiai nerasdavo Konstitucijoje nieko, kas *draustų* prezidentui tai daryti.

Pirmasis JAV prezidentas, pradėjęs pats formuoti šalies užsienio politiką, buvo W. Wilsonas. Tačiau jo dominavimas užsienio politikoje buvo trumpalaikis. Senatas, neratifikavęs Tautų Sąjungos sutarties, parodė, kad be išankstinių konsultacijų su Kongresu prezidentas negali daryti jokių sprendimų, keičiančių bendrą JAV užsienio politikos kryptį.

Kongresas vyravo JAV užsienio politikoje iki Antrojo pasaulinio karo pradžios. Karo metu prezidento (F. D. Roosevelto) vaidmuo, žinoma, išaugo - visi ginkluotųjų pajėgų vadai karo metu paprastai įgyja didesnę reikšmę nei taikos sąlygomis. Tačiau šį kartą, karui pasibaigus, Kongresas nesiekė atsiimti iniciatyvos užsienio politikoje teisės, ką jis padarė po Pirmojo pasaulinio karo. Pavojingos dviejų supervalstybių konfrontacijos sąlygomis nacionalinio saugumo interesai reikalavo palikti užsienio politikos klausimų sprendimą prezidento, taigi ir Vyriausiojo armijos ir laivyno vado nuožiūrai, kad kilus reikalui jis galėtų tuoj pat panaudoti visą šalies karinę galią.

Kelis dešimtmečius trukusi Prezidento visiško dominavimo užsienio politikoje epocha baigėsi, regis, kartu su Vietnamo karu. Vieši ir karšti debatai dėl Amerikos vaidmens šiame kare ir ypač Amerikos pralaimėjimas turėjo įtakos jėgų pusiausvyrai tarp Pre-

zidento ir Kongreso atstatyti. Šio proceso kulminacija buvo garsioji Karo galių (*War powers*) rezoliucija, priimta 1975 m. Ji riboja prezidento galią panaudoti JAV ginkluotąsias pajėgas be Kongreso priitarimo.

Kai kurie tyrinėtojai pabrėžia, kad ši ir kitos Kongreso rezoliucijos dėl užsienio politikos yra skylėtos. Turima galvoje, kad jos palieka vykdomajai valdžiai nemažą veiksmų laisvę. Iš tikrųjų Kongresas nesiekia *dominuoti* užsienio politikoje – šioje, kaip ir kitose srityse, jis nori *dalintis* valdžia. L. Fisheris pagrįstai nurodo, kad, priimdamas minėtą rezoliuciją, Kongresas norėjo „užsitikrinti, jog Jungtinių Valstijų ginkluotosios pajėgos galės būti panaudotos karo veiksmuose tik priėmus kolektyvinį abiejų valdžių sprendimą“<sup>6</sup>. Tačiau daug kam atrodo, kad ši svarbi ir daug kartų analizuota rezoliucija vis dėlto turi rimtų trūkumų. Pagal ją JAV ginkluotųjų pajėgų karo veiksmai turi būti baigti ne vėliau kaip 60 dienų po to, kai prezidentas praneša apie juos Kongresui, bet šis jiems nepritaria. Taigi ši rezoliucija, atrodo, nesuriša prezidentui rankų, nes jis gali arba apskritai neinformuoti Kongreso apie karo veiksmus (tiesa, tai mažai tikėtina, jei tų veiksmų mastas didelis), arba kuriam laikui atidėti savo pranešimą. Jeigu Kongresas norėtų kontroliuoti JAV ginkluotųjų pajėgų panaudojimą griežčiau ir efektyviau, jis galėtų savo rezoliucijoje pareikalauti, kad laikas būtų skaičiuojamas nuo karinių veiksmų pradžios, o ne nuo prezidento pranešimo apie tai dienos. 1980 m. žvalgybos priežiūros aktui būdingi panašūs, jei ne didesni trūkumai: jame kalbama apie Kongreso informavimą (apie tam tikro tipo operacijas) „laiku“, bet net nebandoma patikslinti, ką tai reiškia. Tik 1991 metais dalį šio akto trūkumų panaikino Kongreso priimtas kitas žvalgybos veiklą reglamentuojantis įstatymas.

Pasak C. J. Doherty, įstatymų leidėjai „papildė naujomis politinėmis direktyvomis paramos užsieniui įstatymus ir kitus teisinius aktus. Tačiau rišdamas prezidentui rankas užsienio politikoje, ... Kongresas paprastai mezga tokį mazgą, kurį ne taip jau sunku atriši“<sup>7</sup>. P. Holtas, buvęs Senato Užsienio santykių komiteto aparato vadovas akcentuoja, kad prezidentui paprastai paliekama galimybė apeliuoti į nacionalinius interesus: „įstatymų leidėjai gali jums nurodyti, kad jūs neturite teisės atlikti tą ar kitą veiksmą, bet jūs galite jį atlikti, jei prezidentas pareiškia, kad tas veiksmas gyvybiškai svarbus nacionaliniam saugumui užtikrinti“<sup>8</sup>.

Mano galva, Doherty ir Holtas nėra visiškai teisūs. Įstatymų leidėjai supranta ir vertina vykdomosios valdžios, kurios įkūnijimu Jungtinėse Valstijose yra prezidentas, pranašumus: ryžtą, aktyvumą, slaptumą, greitį. Todėl jie nenori atimti iš vykdomosios valdžios einamųjų užsienio politikos reikalų tvarkymo. Tačiau tai nereiškia, kad Kongresas užsienio politikoje šiandien yra toks pat pasyvus, koks buvo pirmaisiais pokario dešimtmečiais. Reikėtų sutikti su J. M. Lindsay, jog po Vietnamo karo Kongreso elgesys dramatiškai pakito<sup>9</sup>.

Kongresas visada turėjo teisę tvarkyti valstybės pinigus. Po skandalo Iranas-kontros jis dar rūpestingiau kontroliuoja administracijos išlaidas užsienio politikai vykdyti. Be to, sumažėjus tarptautinei įtampai, JAV (ir kitų šalių) užsienio politikoje ekonominiai klausimai šiandien daug svarbesni negu anksčiau. Prezidentui dabar jau sunkiau apeliuoti į „aukščiausius tautos interesus“, neva tai reikalaujančius daryti skubius vienasmenius sprendimus arba siausti užsienio politiką paslapties skraiste. Todėl Kongreso kontrolė užsienio politikos srityje tampa efektyvesnė.

Skirdami itin daug dėmesio keliams, kuriais galima prasmukti pro įstatymų leidėjų statomas užtvaras, kitaip tariant, galimybėms išsisukti, kurias vykdomajai valdžiai palieka Kongreso rezoliucijos, kai kurie autoriai perdeda grynai teisinės Kongreso veiklos, formuojant užsienio politiką, svarbą. Įstatymų leidžiamosios valdžios atstovai turi ir kitų būdų daryti įtaką užsienio politikai. Kalbant apie tuos būdus, pirmiausiai reikėtų paminėti klausimus (*hearings*), kuriuos rengia Atstovų rūmų Užsienio reikalų komitetas ir Senato Užsienio santykių komitetas, formalias ir neformalias konsultacijas tarp įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių atstovų, debatus Atstovų rūmuose ir Senate.

Naują Kongreso vaidmenį, formuojant užsienio politiką, ryškiai pademonstravo debatai jo rūmuose Persijos įlankos karo išvakarėse. Prezidentas Dž. Bushas kurį laiką dvejojo, ar verta jam kreiptis į Kongresą, siekiant pritarimo JAV ginkluotųjų pajėgų panaudojimui dar prieš operacijos „Audra dykumoje“ pradžią. Tačiau siekis pademonstruoti visam pasauliui tautos susitelkimą bei ryžtą nusvėrė, ir prašymas buvo pateiktas. Diskusija Kongrese šiuo klausimu virto labai rimtais ir svarbiais debatais dėl Amerikos užsienio politikos tikslų ir metodų. Diskusijos rezultatus buvo nesunku numatyti. Tačiau daug reikšmingesnis dalykas buvo pati diskusija, jos dalyvių mintys. Ji nubrėžė naujus JAV užsienio politi-

kos kontūrus. Kongresas ėmėsi lyderio vaidmens. Sustiprindamas savo funkcijas užsienio politikos procese, Kongresas sustiprino JAV reikšmę pasaulyje.

Taigi JAV Kongresas yra daug svarbesnis užsienio politikos procese negu Švedijos Riksdagas ar Didžiosios Britanijos parlamentas. Svarbiausia šio skirtumo priežastis yra JAV nuosekliai įgyvendintas įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių atskyrimo principas. Jungtinėse Amerikos Valstijose įstatymų leidžiamoji valdžia gali atvirai oponuoti prezidentui nesibaimindama, kad tai pakenks šalies politiniam stabilumui. Griežtos partinės disciplinos Kongrese stoka taip pat yra labai reikšmingas veiksnys. JAV prezidentas negali būti visiškai tikras, kad netgi jo partijai priklausantys Kongreso nariai rems jį vienu ar kitu klausimu. Todėl, prieš priimdamas svarbius užsienio politikos sprendimus, jis turi konsultuotis ir su daugumos (kam ji bepriklausytų), ir su mažumos Atstovų rūmuose ir Senate lyderiais.

Tokios konsultacijos yra naudingos prezidentui, jo valstybės sekretoriui bei kitiems administracijos pareigūnams ir kitu požiūriu. JAV Kongresas disponuoja išpūdingu intelektualiniu ir informaciniu potencialu, nepriklausomu nuo vykdomosios valdžios. Atstovų rūmų Užsienio reikalų komiteto ir Senato Užsienio santykių komiteto personalas yra gausus ir gana kvalifikuotas. Kongreso tyrimų centras, turintis per 800 darbuotojų, yra pasirengęs pateikti bet kokią informaciją, reikalingą senatoriams, kongresmenams ir Kongreso darbuotojams. Kartu jis teikia kompetentingą analizę Kongresą dominančiais klausimais. Joks pasaulio parlamentas nedisponuoja tokiais resursais.

Kita vertus, kai kurie Valstybės departamento darbuotojai yra mažiau kvalifikuoti negu, pavyzdžiui, Didžiosios Britanijos Užsienio reikalų ministerijos. Priežastis paprasta: gana daug aukštų postų Valstybės departamente yra politiniai. Juos užima žmonės, dažnai neturintys reikiamo profesinio pasirengimo. Patyrimo jie irgi nespėja įgyti, nes keičiami, keičiantis prezidentui. Tuo tarpu Didžiojoje Britanijoje ar Švedijoje tuose pačiuose postuose dirba aukščiausios klasės profesionalai. Dėl minėtų priežasčių Jungtinėse Valstijose nėra didelio intelektualinio ir profesionalaus atotrūkio tarp vykdomosios ir atstovaujamosios valdžios, taip būdingo daugeliui pasaulio valstybių. Todėl ir sąveika tarp Kongreso bei Baltųjų rūmų, formuojant ir kontroliuojant užsienio politiką, yra vaisingesnė nei kur kitur.

Koks yra įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių santykis, formuojant ir vykdam užsienio politiką Lietuvoje? Apie tai, koks šis santykis buvo pirmuosius ketverius metus po nepriklausomybės atkūrimo, straipsnio autoriui jau teko rašyti<sup>10</sup>. Išvada buvo tokia: 1990–1992 m. Lietuvoje, kurioje visa valdžia buvo aiškiai koncentruota parlamente, veikusiame panašiai kaip ir Prancūzijos revoliucijos laikų Konventas, nors ir nusiteikusio taikingiau, užsienio politiką formavo Aukščiausioji Taryba - Atkuriamasis Seimas (formuojant užsienio politiką, AT dominavo, aišku, jos Pirmininkas Vytautas Landsbergis). Tuo tarpu 1992 m. priėmus nuolatinę Lietuvos Respublikos Konstituciją (pakeitusią Laikinąją Pagrindinį Įstatymą), nuo 1993 m. užsienio politikoje pradėjo aiškiai didėti vykdomosios valdžios ir ypač Prezidento vaidmuo.

1992 m. Konstitucija Prezidentui suteikė teisę spręsti svarbiausius Lietuvos užsienio politikos klausimus ir šia teise jis ėmė naudotis, pradedant nuo komplikuočių klausimų, susijusių su Rusijos kariuomenės išvedimu iš Lietuvos 1993 m. rugpjūtyje, narpliojimo. Daugelis jo sprendimų, pavyzdžiui, 1994 m. sausio mėnesio kreipimasis į NATO dėl Lietuvos priėmimo į šią organizaciją (ji, tiesa, sąlygojo Seimo 1993 m. gruodžio mėnesio rezoliucija šiuo klausimu), veikla, gerinant santykius su Lenkija, Baltarusija, kitais artimesniais ir tolimesniais kaimynais, davė tikrai neblogų rezultatų. Prezidento Algirdo Mykolo Brazausko veiklą užsienio politikos srityje vainikavo Vilniaus konferencija, kurioje dalyvavo 11 prezidentų ir vienas premjeras, sutarties su Rusija dėl sienos ir Chartijos su JAV, stiprinančios visų Baltijos šalių saugumą ir jų ryšius su įtakingiausią pasaulio valstybę, pasirašymas. Tiesa, ne visada jo veiksmai buvo tokie sėkmingi, ir net jis pats šiandien kritiškai vertina savo bandymą aktyviai įsikišti į Lietuvos jūros sienos su Latvija ir kontinentinio šelfo bei ekonominės zonos ribų nustatymą. Tačiau mums svarbiau ne įvertinti pirmojo po nepriklausomybės atkūrimo 1990 m. Lietuvos Prezidento užsienio politiką, o nustatyti, koku mastu jis iš tikrųjų tą politiką formavo ir vairavo.

Lietuvos Konstitucija Prezidentui užsienio politikos srityje suteikia gan dideles galias. Jo įgaliojimai vidaus ir užsienio politikos srityje juridiskai yra aiškiai asimetriški: pirmieji gana menki, o antrieji įspūdingi. (Šią aplinkybę paaikškina tas faktas, kad Konstitucija, kad ir kaip tai apgailėtina, buvo rašyta, atsižvelgiant į konkretaus politiko, kol kas taip ir netapusio Lietuvos Prezidentu, bet Konstitucijos

rengimo laikotarpiu laikyto neginčijamai stipriausiu kandidatu, interesus ir kompetenciją.) Vis dėlto, nepaisant visų A. Brazausko pasirašytų reikšmingų ir dažniausiai Lietuvai labai naudingų tarptautinių dokumentų, jo kadencijos pabaigoje vis labiau ėmė ryškėti, kad Lietuvos Respublikos Prezidentas ne tiek „sprendžia pagrindinius užsienio politikos klausimus“<sup>11</sup>, kiek savo parašu patvirtina kitų jau pasiektus susitarimus. Prezidentas to ir nebandė slėpti, pabrėždamas, pavyzdžiui, kas, žinoma, tik daro jam garbę, didelius derybų su Rusija dėl sienos delimitacijos delegacijos ir ypač jos vadovo Rimanto Šidlausko nuopelnus. O paskutinėmis savo kadencijos dienomis ir 1998 m. kovą A. Brazauskas tiesiai sakė, kad jo kaip Prezidento realios galimybės priimti politinius sprendimus visose srityse, įskaitant ir užsienio politiką, buvo itin ribotos ir siūlė arba Prezidento galias išplėsti, arba, pripažinus, kad jos ir *turi* būti menkos, atsisakyti visuotinių Prezidento rinkimų ir rinkti jį Parlamente, kaip kad paprastai daroma parlamentinėse respublikose.

Su tuo, kad Lietuvos Prezidento realios galios net ir užsienio politikos srityje yra mažesnės negu gali susidaryti išpūdis, paviršutiniškai skaitant Konstituciją, tenka sutikti. Beveik jokių rimtesnės pasekmės turinčių sprendimų Prezidentas neturi galios priimti *pats*. Diplomatinis atstovas užsienio valstybėse ir prie tarptautinių organizacijų jis skiria ir atšaukia tik Vyriausybės teikimu, Užsienio reikalų ministrą (kaip ir kitus ministrus) skiria ir atleidžia Ministro Pirmininko teikimu, Prezidento pasirašytas tarptautines sutartis turi ratifikuoti (bet gali ir neratifikuoti) Seimas. Todėl reali Prezidento įtaka šalies užsienio politikai labai priklauso nuo jo santykių su Seimo dauguma ir su Vyriausybe. Atrodė, kad LDDP valdymo laikais buvęs šios partijos vadovas turėjo tikrai laisvas rankas užsienio politikoje. Tačiau kaip dabar aiškėja, taip buvo tik labai neilgai, gal vienerius ar pusantrų metų. Iš pradžių A. Brazauskui labai stigo patyrimo užsienio politikos srityje, o kita vertus, jį kaustė nuogąstavimas būti apkaltintam nuolaidžiavimu Rusijai: Seimo mažuma įdėmiai ir įtariai sekė kiekvieną jo žingsnį. Tuo tarpu jau nuo 1994 m. pabaigos reali Seimo daugumos (ir, aišku, Vyriausybės) kontrolė išsprūdo iš jo rankų ir ją perėmė visų pirma A. Šleževičius. O po 1996 m. Seimo rinkimų daugumą igijo aiškiai jam priešiškos politinės jėgos ir bendradarbiauti Prezidentui su Seimu tapo itin sunku.

Tokios buvo politinės realijos. Jų pakeisti Prezidentas neturėjo galios. Bet iš dalies ir jis pats kaltas dėl taip susiklosčiusių aplinky-

bių. (Čia verta prisiminti, kad JAV prezidentų realios galios užsienio politikoje buvo išplėstos, *nekeičiant JAV konstitucijos*, visų pirma jų politinio aktyvumo dėka.) A.Šleževičius tikrai nebuvo geriausias A.Brazausko pasirinkimas. Prezidentas padarė ir daugiau panašaus pobūdžio klaidų. Prezidentūrą jis formavo beveik vien tik iš vienos partijos atstovų. Dar ir dėl to jam buvo sunku išlikti tikru šalies užsienio politikos lyderiu, kai realiu partijos lyderiu tapo kitas politikas. Po 1996 m. Seimo rinkimų A.Brazausko padėtis, žinoma, tik pablogėjo.

Algirdas Brazauskas galėjo rodyti daugiau iniciatyvos užsienio politikoje. Bet čia kliūtis buvo ne tik jo asmeninės savybės ar grynai partiniai dalykai, bet ir tai, jog Prezidentūroje buvo vos keli jam užsienio politikoje talkinantys darbuotojai. Užsienio reikalų ministerijoje jų dirba apie porą šimtų. Todėl norom nenorom Prezidentas turėjo faktiškai perduoti žymią dalį savo įgaliojimų būtent jai. O kartu jis perdavė ir iniciatyvą.

Naujasis Lietuvos Prezidentas Valdas Adamkus subūrė gana stiprią patarėjų ir padėjėjų komandą. (Beje, padėjėjų oficialus vadinimas referentais yra visiškai nevykęs ir netgi gali būti šiočia tokia psichologinė kliūtis labiau kvalifikuotam žmogui ateiti į Prezidentūrą). Albino Januškos paskyrimas patarėju užsienio politikos ir nacionalinio saugumo klausimais bei kitų gabių žmonių, išėjusių gerą URM (ar, tiksliau, Algirdo Saudargo) mokyklą, priėmimas į Prezidentūrą iškart parodė, kad Prezidentas neketina būti tik titulinis Lietuvos užsienio politikos vairininku. Ankstesniais metais egzistavusi aiški disproporcija tarp URM ir Prezidentūros darbuotojų kvalifikacijų bei patirties gerokai sumažėjo. Tiesa, itin ginčytinas Konstitucinio Teismo sprendimas, pagal kurį naujai išrinktas Prezidentas neturi teisės nominuoti Premjero, o pati Lietuva, esą, yra parlamentinė respublika, turinti tik „kai kurių“ pusiau prezidentinės respublikos bruožų, nesustiprino juridinių Prezidento galių. Tačiau faktinį Prezidento vaidmenį Lietuvos užsienio politikoje iš esmės lemia ne šis sprendimas, o Prezidento ir jo komandos veikla.

Reikia pripažinti, kad veiklumo, taip pat ir užsienio politikos srityje, Valdui Adamkui tikrai nestinga. O Prezidento veiklos sėkmingumą lemia ne tik jo žinios ir energija, bet ir sparti Lietuvos ūkio raida, jos tarptautinio prestižo augimas ir, žinoma, jo, kaip buvusio aukšto Jungtinių Amerikos Valstijų administracijos pareigūno įgyta patirtis ir ryšiai. JAV, Jungtinėse Tautose, kitose ša-

lyse ir tarptautiniuose forumuose jis susilaukia daug didesnio politikų ir žiniasklaidos dėmesio, nei pats tikėjosi.

Ar Lietuvos parlamento vaidmuo užsienio politikoje keisis? Pastaraisiais metais jis buvo tikrai nedidelis. Jo dydį lemia ne vien tik Konstitucija. Viena iš priežasčių yra gana menki intelektualiniai resursai (neturiu galvoje pačių Seimo narių kvalifikacijų), kuriais jis disponuoja. Rimtesnių užsienio politikos patarėjų ir ekspertų jis iš esmės neturi ir, regis, net nejaučia poreikio jų turėti. Šiuo požiūriu jis ne tik nėra kiek nepanašus į Jungtinių Amerikos Valstijų Kongresą, bet nėra iš tolo neprilygsta net ir Švedijos bei Didžiosios Britanijos parlamentams. Apskritai visų Seimo komitetų aparatas yra itin menkas ir darbuotojų skaičiumi, ir daugelio jų kvalifikacijomis. Vyriausybę tai, aišku, visiškai patenkina ir ji nesuinteresuota jo stiprinimu, nes, turėdamas tokį aparatą, Seimas rimčiau jos veiklos kontroliuoti negali, ką čia jau ir kalbėti apie politikos formavimą.

Ir vis dėlto trečiasis (nuo nepriklausomybės atkūrimo 1990 m.) Seimas aiškiai bando padidinti savo vaidmenį, formuojant užsienio politiką. Nei atkuriamajam, nei antrajam Seimui niekaip nepavyko priimti daug kartų alternatyviais variantais teiktos, rašytos ir perrašytos, svarstytos ir taisytos Nacionalinio saugumo koncepcijos. Trečiasis Seimas gana spėriai, jau 1996 m. gruodžio 19 d. priėmė Lietuvos Respublikos Nacionalinio saugumo pagrindų įstatymą, kuris tuos pagrindus nustatė (jie pateikti kaip įstatymo priedėlis). Seimas turi, regis, ir gana rimtų ketinimų panašiu būdu priimti ir užsienio politikos koncepciją.

Čia derėtų priminti daugeliui skaitytojų turbūt nelabai žinomą faktą, kad Lietuvos vyriausybė 1994 m. svarstė ir iš esmės pritarė URM parengtai Lietuvos užsienio politikos koncepcijai. Ja ar bent jau joje nustatytais Lietuvos užsienio politikos prioritetais praktiškai vadovaujamasi iki šiol. Tačiau dokumentas (beje, tiems laikams tikrai ne pats prasčiausias) nebuvo, mano žiniomis, formaliai patvirtintas ir liko tik projektu, skirtu tarnybiniam naudojimui. Parlamentui jis nebuvo pateiktas. Tuometinis Seimo užsienio reikalų komiteto pirmininkas net kelis kartus 1994–1995 m. viešai skundėsi, kad, nepaisant pakartotinų jo prašymų, vykdomoji valdžia neleidžia jam su ta koncepcija susipažinti. Dabartinis Seimas (ypač jo Pirmininkas) aiškiai norėtų pakeisti padėtį. Nėra nė mažiausios abejonės, jog užsienio politikos prioritetų nustatymas Seime jo vaidmenį užsienio politikoje padidintų. Manau, šis vaidmuo tikrai galėtų būti svarbesnis. Bet prieš

išsamios, vykdomąją valdžią dinamiškai kintančioje tarptautinėje situacijoje labai varžančios užsienio politikos koncepcijos patvirtinimą galima pateikti visus tuos argumentus, kurie tradiciškai yra pateikiami, ginant būtent vykdomosios valdžios prioritetą užsienio politikoje. Turint tai galvoje, galbūt ir verta atkreipti dėmesį į tą aplinkybę, kad ne tik Švedija ir Didžioji Britanija, bet net ir JAV su šios šalies užsienio politikai darančiu didele įtaka Kongresu neturi įstatymiškai įtvirtintos ir vykdomosios valdžios teisės ribojančios užsienio politikos koncepcijos ir net ne itin jos pasigenda.

### PASTABOS IR NUORODOS

<sup>1</sup> Žr., pavyzdžiui, Dougherty J. E., Pfaltzgraff R.L.Jr. *Contending Theories of International Relations*. – New York: Harper Collins Publishers, 1990; Goldmann K., Berglund S., Sjösted G. *Democracy and Foreign Policy. The Case of Sweden*. – Aldershot: Gower, 1986.

<sup>2</sup> Carlgren W. M. *Swedish Foreign Policy during the Second World War*. – London, Tonbridge: Ernest Benn, 1977. – P. 229.

<sup>3</sup> Žr. Goldmann K., Berglund S., Sjösted G. *Democracy and Foreign Policy. The Case of Sweden*. – Aldershot: Gower, 1986; Karvonen L., Sundelius B. *Internationalization and Foreign Policy Management*. Aldershot: Gower, 1987.

<sup>4</sup> Žr. Clarke M. *British External Policy-making in the 1990s*. – London: Macmillan, 1992. – P. 116.

<sup>5</sup> Žr. Silk P. *How Parliament Works*. London and New York: Longmann, 1991. – P. 217.

<sup>6</sup> Fisher L. *The Politics of Shared Powers. Congress and the Executive*. – Washington: CQ Press, 1993. – P. 164.

<sup>7</sup> Doherty C. J. *Foreign Policy Rules Riddled with Presidential Loopholes // Congressional Quarterly. Weekly Report*. Dec. 5, 1992. Vol. 50, No. 48. – P. 3757.

<sup>8</sup> Ibid. – P. 3754.

<sup>9</sup> Lindsay J. M. *Congress and Foreign Policy: Why the Hill Matters // Political Science Quarterly*. Winter 1992–1993. Vol. 107, No. 4. – P. 608.

<sup>10</sup> Žr. Nekrašas E. *Lietuvos užsienio politikos formavimo mechanizmas // Politologija*. – 1994. Nr. 5.

<sup>11</sup> *Lietuvos Respublikos Konstitucija*. – Lietuvos Respublikos Seimo Leidykla, 1993. – P. 51 (84 straipsnis).

### Summary

#### THE ROLE OF PARLIAMENT IN SHAPING FOREIGN POLICY

The article deals critically with the doctrine according to which in the process of shaping and implementing foreign policy, the executive branch of the government has many advantages over the legislative and should prevail over it. Foreign

policy making in Sweden, United Kingdom, and United States is examined, both on the basis of the results of field research conducted by the author himself and on the findings of other authors. According to the author, the widely made assumption that in all countries foreign policy is almost the exclusive domain of the executive is not correct. In some countries Parliament plays a relatively important role in this area.

The role of the legislature in shaping foreign policy does not substantially depend upon the role a country is playing in world politics or on the content of the policy it pursues. This role depends much more on the character of the political system of that country. The legislature takes a much more active part in foreign policy making in a presidential system than in a parliamentary one. Accordingly, its role is much more important in the United States than in Sweden or the United Kingdom. On the other hand, the legislature is more influential in shaping the future orientation of country's foreign policy than in current foreign policy making.

In the interaction between the executive and legislative branches of government the legislative process itself is *not* the focal point. In shaping foreign policy, discussions in the parliamentary committees on foreign affairs and hearings arranged by them are not less but even more important than general debates on the floor of the parliament. Private conversations between MPs and executive officials and contacts between them at various commissions, councils, and delegations have consequences as well.

From the adoption of the 1992 Constitution which made Lithuania a semi-presidential republic, its President has formal authority to make the main decisions concerning foreign policy issues. The President's constitutional powers in foreign and domestic policy are unequal: he has little to say on domestic issues but foreign policy is his domain. Yet in practice foreign policy making has been concentrated recently mainly in the Foreign Ministry and Cabinet chamber. Now both newly elected President Valdas Adamkus and Parliament under the leadership of Vytautas Landsbergis are making attempts to play a much more active role in foreign policy making.