

TEISĖKŪRA LIETUVOJE: INSTITUCINIAI IR KULTŪRINIAI PROBLEMŲ SUVOKIMO FRAGMENTAI

DR. ALVIDAS LUKOŠAITIS

Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos Tyrimų skyriaus vedėjas
Office of the Seimas of the Republic of Lithuania
Head of Research Unit
Gedimino pr. 53, LT-01109 Vilnius
El. paštas alvidas.lukosaitis@lrs.lt

Santrauka

Straipsnyje, remiantis statistiniais duomenimis, supažindinama su teisėkūra ir jos tendencijomis Lietuvoje. Analizuojama teisėkūra parlamento lygmeniu, teigiama, kad dalis teisėkūros problemų kyla dėl nekonstruktyvios šiame procese dalyvaujančių valdžios institucijų sąveikos ir Seimo narių požiūrio į teisėkūros sprendimus. Atkreipiamas dėmesys, kad sudėtingos ir nuolat kintančios laikmečio aplinkybės 1990–2020 metais lėmė pernelyg intensyvią Seimo teisėkūros darbotvarkę ir paskatino parlamentą itin aktyviai veikti teisėkūros srityje, kartu ir visos teisinės sistemos nestabilumą. Seimo priimamų teisėkūros sprendimų kokybę neigiamai veikė kompleksinės teisės aktų projektų ekspertizės ignoravimas, nepagrįstas ir ilgainiui netinkamu įpročiu tapęs išimtinių teisėkūros taisyklių (skubos ir ypatingos skubos tvarkos) taikymas, perdėm plačiai traktuojama Seimo narių teisėkūros diskrecija, per mažas dėmesys teisėkūros darbotvarkės planavimui.

Reikšminiai žodžiai: teisėkūra, teisėkūros būklė, teisėkūros darbotvarkė, teisės aktų projektų ekspertizė, skubos ir ypatingos skubos tvarka, teisėkūros diskrecija, teisėkūros darbotvarkės planavimas.

1. Teisėkūros bruožai, tendencijos ir problemos

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas yra akcentavęs, kad Seimo, kaip demokratinės tautos atstovybės, funkcijos yra įtvirtinti konstitucines vertybes, o įstatymų leidyba – išskirtinė Seimo prerogatyva, įstatymais reguliuojami svarbiausi visuomenės gyvenimo klausimai.¹ Galbūt tai viena iš priežasčių, kodėl Lietuvos parlamentas teisėkūros srityje yra išskirtinai aktyvi institucija. Tai patvirtina ilgamečiai statistiniai duomenys, taip pat ir lyginamieji tarptautiniai, kuriais remdamiesi galime teigti, kad šiuo aspektu mūsų Seimas išskirtinis visoje Europoje.² Į tokį Seimo aktyvumą bei su tuo susijusias teisėkūros problemas audito ataskaitoje yra atkreipusi dėmesį ir Valsstybės kontrolė.³

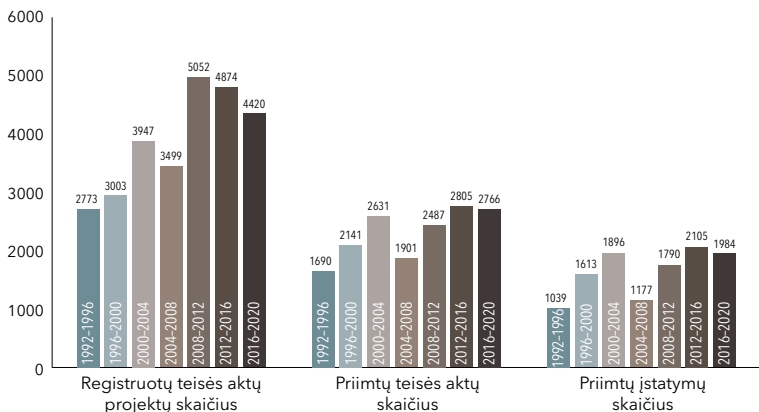
Per tą laiką, kai Lietuva vėl nepriklausoma, Seime užregistruojama ir priimama vis daugiau įstatymų ir kitų teisės aktų projektų. 2008–2012 m. Seimo kadencijoje jų užregistruota daugiau nei 5 tūkst., tikėtina, kad 2016–2020 m. kadencijos Seime bus dar daugiau.⁴ Kiekvieną kadenciją priimamų įstatymų bei kitų teisės aktų projektų nuosekliai daugėjo, o per paskutinę pasibaigusią kadenciją (2012–2016 m.) šie rodikliai buvo patys aukščiausi. Atrodo, kad 2016–2020 m. kadencijos XII Seimas šią kartelę kilstelės dar labiau. Priimtų teisės aktų pirmąkart bus beveik 3 tūkst., o priimtų įstatymų, tikėtina, gerokai per 2,1 tūkst., tad galima nusiteikti naujiems Seimo teisėkūros rekordams (žr. 1 pav.).

¹ 1996 m. gruodžio 19 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas Nr. 3/96: <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta419/content>

² *Teisėkūros tendencijos ir rodikliai Europos Sąjungos valstybėse ir Lietuvoje*. Atsakingasis redaktorius A. Lukošaitis. Seimo kanceliarijos Parlamentinių tyrimų departamentas, 2015 m. kovo 25 d.

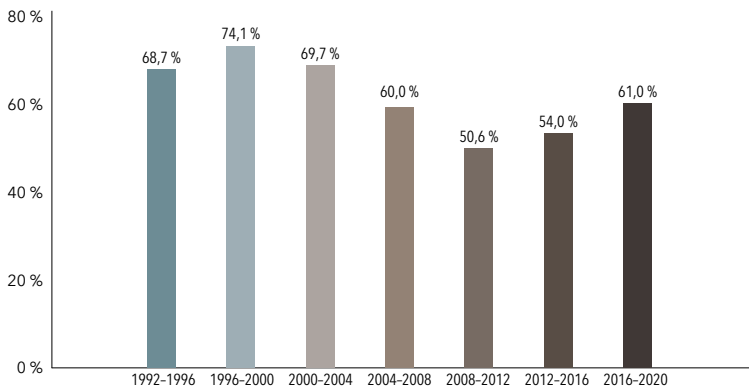
³ *Teisėkūros procesas*. Valstybinio audito ataskaita. 2018 m. kovo 16 d. Nr. VA-2018-P-40-62: www.vkontrolė.lt

⁴ Visais atvejais pateikiami 2016–2020 m. Seimo kadencijos VII sesijos pabaigos (2020 m. sausio 2 d.) duomenys.



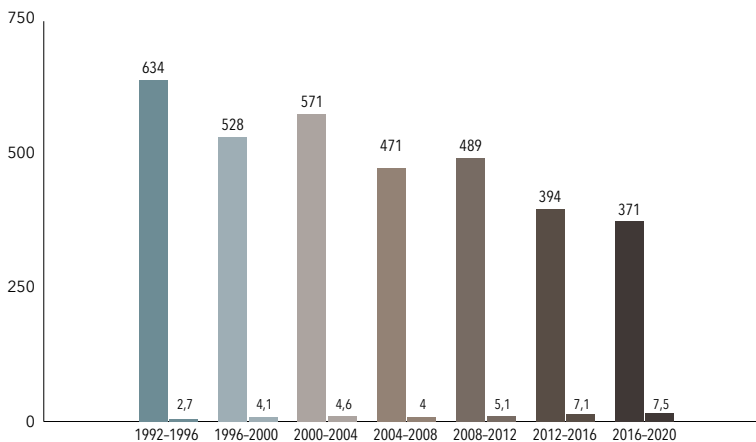
1 paveikslas. Registruotų ir priimtų teisės aktų projektų skaičius. 1992–2020 m. Seimo kadencijos

Anksčiau Seimas priimdavo iki 70 proc. registruotų teisės aktų projektų, per pastarąsias kadencijas šis rodiklis buvo sumažėjęs iki maždaug 50 proc. 2016–2020 m. kadencijos Seime ši tendencija gerėja, tikėtina, rodiklis viršys 60 proc. (žr. 2 pav.).



2 paveikslas. Iš registruotų teisės aktų projektų priimta (proc.). 1992–2020 m. Seimo kadencijos

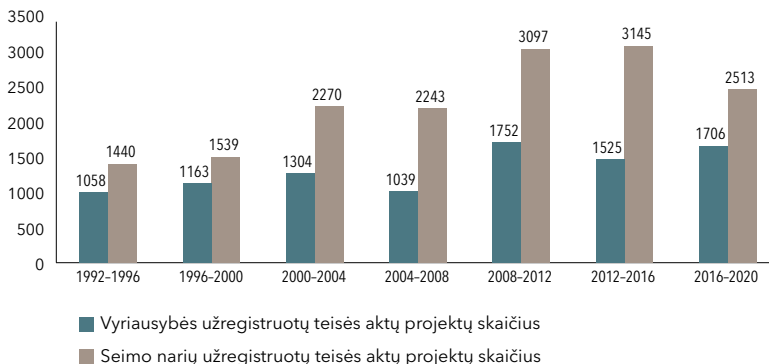
Galima pastebėti ir priešingą tendenciją – Seimo plenarinių posėdžių teisės aktų projektams svarstyti ir priimti beveik nuosekliai mažėjo per visas kadencijas iki paskutinės pasibaigusios. 2016–2020 m. kadencijos Seime, atrodo, ši tradicija nutrūks. Vadinas, esant tokioms tendencijoms, laiko svarstomiems projektams skiriama vis mažiau, o vidutiniškai per posėdį priimamų teisės aktų projektų tik daugėja (2012–2016 m. Seime iki 7,1 projekto, o 2016–2020 m. Seime jau pasieltas visų laikų aukščiausias vidurkis – 7,5 projekto) (žr. 3 pav.).



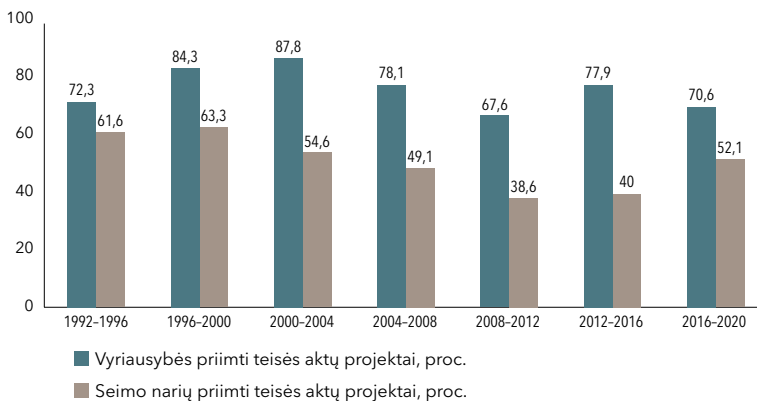
3 paveikslas. Vidutiniškai per Seimo posėdį priimama teisės aktų projektų. 1992–2020 m. Seimo kadencijos (nurodomas plenarinių posėdžių skaičius ir priimtų projektų vidurkis)

Vargu ar tokius Seimo teisėkūros rodiklius galima vadinti racionaliais. Tačiau dar geriau Seimo neracionalumą teisėkūros srityje atskleidžia Seimo narių ir Vyriausybės registruojamų iniciatyvų santykis. Seimo nariai inicijuoja ir registruoja gerokai daugiau projektų nei Vyriausybė, o per kai kurias kadencijas, pavyzdžiui, 2004–2008 m. ir 2012–2016 m., net dvigubai daugiau. Tačiau reikia pabrėžti, kad

iš visų Seimo narių registruojamų projektų priimama tik apie 50 proc. (kai kurių kadencijų tik iki 40 proc.). O Vyriausybės registruojamų projektų priimama iki 70 ar 80 proc. (žr. 4 pav.).



4 paveikslas. Seimo narių ir Vyriausybės užregistruotų teisės aktų projektų skaičius. 1992–2020 m. Seimo kadencijos



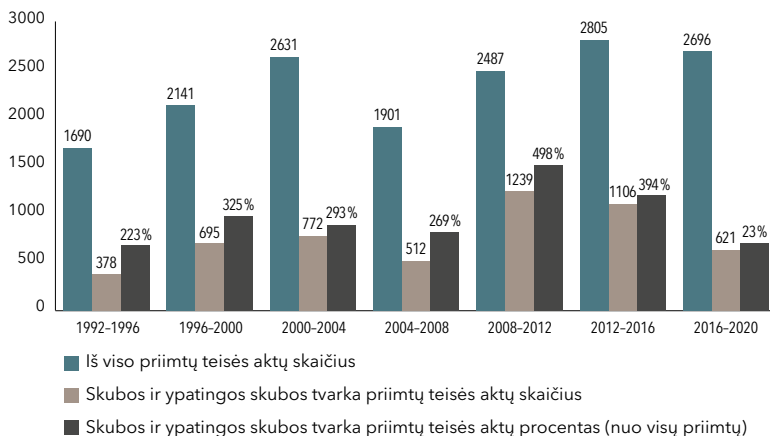
5 paveikslas. Seimo narių ir Vyriausybės registruotų teisės aktų projektų priimta (proc.). 1992–2020 m. Seimo kadencijos

Vadinasi, Seimas svarsto daugybę teisės aktų projektų, bet galiausiai jie atmetami arba nepriimami. Tai vienas svarbiausių Seimo teisėkūros neracionalumo požymių.

Tačiau bene labiausiai Seimo darbotvarkė bei priimamų teisėkūros sprendimų kokybė nukenčia dėl išimtinių teisėkūros (skubos ir ypatingos skubos) taisyklių taikymo. Lietuvos Respublikos Seimo statute šios taisyklės vadinamos skubos ir ypatingos skubos tvarka, kitų šalių parlamentų darbo reglamentuose išimtinės teisėkūros taisyklės vadinamos įvairiai: skubos tvarka (angl. *urgent / urgency procedure*), pagreitinta procedūra (angl. *fast-track procedure*), sutrumpinta procedūra (angl. *shortened procedure*), išimtinė procedūra (angl. *exceptional proceeding*), supaprastinta procedūra (angl. *summary enactment*) ir t. t. Išimtinės teisėkūros taisyklės, kaip žinome, sutrumpina ir supaprastina teisėkūros procesą parlamente, trumpėja sprendimų priėmimo terminai, mažėja teisėkūros etapų ir atsakingų (paskirtų) komitetų reikšmė. Tuo pačiu atkreiptinas dėmesys, kad neretai sprendžiant skubius teisėkūros klausimus taikomos bendrosios teisėkūros taisyklės *mutatis mutandis*.

Keletą kadencijų Seimas skubos ir ypatingos skubos tvarka priimdavo iki 25 proc. įstatymų projektų, tačiau vadinamajame „kriziniam“ 2008–2012 m. kadencijos Seime šis skaičius šoktelėjo iki neįtikėtinos 49,8 proc. aukštumos. Apskritai minėtos kadencijos Seimas skubos ir ypatingos skubos tvarka priėmė daugiau kaip 1200 teisės aktų ir įtvirtino teisėkūros praktiką, virtusią prastu įpročiu ir kitame, 2012–2016 m. kadencijos, Seime, – ir šis tokia pat tvarka išigudrino priimti daugiau kaip 1000 teisės aktų projektų.

Tai reiškė ne ką kita, kaip neatsakingą nepagrįstos teisėkūros praktikos toleravimą. Ir tik paskutinis, 2016–2020 m. kadencijos, Seimas tokią tvarką pradėjo taikyti rečiau, o nuo 2019 m. rudens (VII sesijos) jos taikymą, galima sakyti, apribojo iki minimumo (žr. 6 pav.).



6 paveikslas. Skubos ir išskirtinės skubos tvarka priimti įstatymų ir kitų teisės aktų projektai. 1992–2020 m. Seimo kadencija

2. Institucinis ir kultūrinis teisėkūros suvokimas

2.1. Sistemos transformacija ir paskatos perkrauti teisėkūros darbotvarkę

Nuo 1989 m. trečiosios demokratizacijos bangos užlietoje Vidurio ir Rytų Europoje kokybinis politinių sistemų virsmas susidūrė su vienalaikio „dvigubo“ ar net „trigubo“ perėjimo iššūkiais.⁵ Tai teko ir Lietuvai: tuo pačiu metu atkurti valstybingumą, įtvirtinti demokratiją ir sukurti laisvos rinkos principais grįstą ekonomiką. Pokyčių masas – nuo taikios revoliucijos iki totalių esminių politinių reformų. 1990 m. pradžioje demokratiškai išrinktas parlamentas – Aukščiauo-

⁵ Huntington, S., P. *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, University of Oklahoma, 1991, p. 16; Linz, J., Stepan, A. *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press, 1996.

sioji Taryba-Atkuriamasis Seimas (AT-AS) iškart ir ilgam atsidūrė sisteminių, struktūrinių ir viešosios politikos reformų epicentre. Kitų politinės sistemos segmentų nebuvo ar buvo silpni, tad parlamentas netrukus tapo išskirtiniu demokratizacijos, parlamentarizacijos bei legitimacijos subjektu. Visi šie procesai vyko vienu metu, neįtikėtinais intensyviai, neretai komplikuotomis, pavyzdžiui, drastiško ekonominės nuosmukio ar atviros priešiškos užsienio jėgų agresijos, sąlygomis.

Dėl laikmečio iššūkių parlamento politinė aplinka tapo labai įtempta, teisėkūros darbotvarkė kupina itin sudėtingų klausimų. Demokratijos sąlygomis pradėjusiam veikti parlamentui teko priimti sudėtingus teisėkūros projektus ir sprendimus... dėl paties savęs – jis ne tik kūrė naują institucinį tinklą, bet ir turėjo pats susikurti kaip funkcionali demokratinė institucija. AT-AS darbus nebūtinai lydėjo sėkmė. Pritardami klasikams galėtume vaizdžiai pasakyti, kad Lietuvos valstybę pavyko atkurti vos per keletą mėnesių, demokratiją konsoliduoti (formaliai) po vadinamojo antrojo valdžios virsmo 1996 m., o laisvos rinkos ekonomikos principus įdiegti per gerą dešimtmetį (formaliai) iki 2000 m. Nepaisant to, pagal G.Sørensen, šalies demokratiją kur kas ilgiau kamavo socialinės ir ekonominės problemos.⁶ Valdžioje besikeičiančių politinių jėgų netenkino šalies BVP augimo tempai, gyventojų – nepakankami atlyginimai, visi norėjo gyventi „kaip Švedijoje“ ir kuo greičiau. Keičiantis valdžioms, dažnai sušlubodavo vykdomosios politikos tęstinumas, įstrigdavo struktūrinės reformos, viešosios politikos prioritetų, programų bei projektų įgyvendinimas. Visa tai labai veikė politinę ir teisėkūros darbotvarkes.

Antrąjį Lietuvos nepriklausomybės dešimtmetį įsibėgėjusi integracija į NATO ir europines struktūras konsolidavo politines jėgas bei visuomenę dėl šalies strateginės raidos siekių. Šiuo atveju galima kalbėti apie europeizaciją. Plačiąja prasme tai europinio valdymo principų diegimas per vertybių, teisinio reguliavimo taisyklių bei

⁶ Sørensen, G. *Democracy and Democratization. Processes and Prospects in a Changing World*. Boulder: Westview Press, 1993, p. 47–60.

kultūrinių standartų sklaidą bei nacionalinių sistemų institucionalizavimą. Siaurąja prasme europeizacija – vertybių, taisyklių ir standartų įtvirtinimas, pasitelkiant *Acquis Communautaire* instrumentą. Parlamentui tai reiškė itin intensyvią teisėkūros darbotvarkę, pirmiausia dėl siekių ES teisės normas perkelti į nacionalinę teisę ir suderinti ją su ES teisyne.

2000–2008 m.⁷, aktyviausiu eurointegracijos laikotarpiu, Seimo veikla teisėkūros srityje iš esmės antrą kartą nuo nepriklausomybės atkūrimo įgavo naują pagreitį, nors teisėkūros procesui svarbu ne atskiros darbotvarkės dalys, o nuoseklus tęstinumas.

Abiem atvejais parlamento priimti sprendimai buvo susiję su naujos politinės sistemos (arba demokratijos) institucionalizavimu, valdžios galių perskirstymu, nuosavybės santykių reglamentavimu, naujų politinės kultūros vertybių bei sociokultūrinio elgesio standartų įdiegimu. Skirtumas tik tas, kad antruoju, europeizacijos, laikotarpiu dėl parlamento priimtų sprendimų visa politinė sistema patyrė nemenką *teisinę akulturaciją*. Žinoma, tai turėjo neigiamų padarinių, nes pagreitintas daugybės teisės normų inkorporavimas į nacionalinę sistemą visuomenės galėjo būti suprastas kaip svetimų normų primateimas ir išprovokuoti jų atmetimą.⁸ Parlamentas į tokias situacijas neretai reaguodavo daugmaž vienodai – keisdavo ar koreguodavo teisės normas teisėkūros sprendimus priimdamas pakartotinai.

Nesibaigiančios visuotinės reformos, nuolat iš esmės revizuojama viešoji politika ir tęstiniai Seimo teisėkūros darbotvarkės postūmiai (sąlygiškai vadinkime „transformacijos“ (1990–2000 m.) ir „europeizacijos“ (2000–2010 m.) postūmiais) lėmė, kad parlamento darbotvarkė tapo itin intensyvi (angl. *overload*). Be to, pernelyg dažnai teisės

⁷ 2000–2004 m. kadencijos Seimas priėmė bemaž 300 (apie 14,5 proc.) vadinamųjų „eurointegracinių“ įstatymų; 2004–2008 m. kadencijos Seimas priėmė daugiau kaip 200 (apie 18 proc.) „eurointegracinių“ įstatymų.

⁸ Bakševičienė, R. Šiandienės Lietuvos teisės ir kultūros sąsajos galiojančioje Lietuvos teisėje. *Teisė*, 2004, Nr. 52, p. 14–15.

aktų projektus siekta priimti ar koreguoti teisėkūros procesui taikant išimtinės skubos ir ypatingos skubos taisykles. Tai šalyje tik sustiprino ekspertų kritikuojamos „įstatymų infliacijos“ (angl. *legislative inflation*) prielaidas bei pasekmes. Vertinant „europeizacijos“ postūmą, galima sakyti, galutinai buvo įsitikinta, kad parlamento funkcijos nesubalansuotos, o teisėkūra tapusi neadekvačiai išskirtine. Pagaliau visuomenės pasitikėjimas parlamento institucija visiškai sumenko, neretai ekspertų nurodoma, kad tokia padėtis susidarė dėl nepagrįstų, kaitaliojamų ir nesuprantamų parlamento sprendimų, pirmiausia teisėkūros srityje.

2.2. Demokratija ir organizuoti interesai teisėkūros procese

Demokratija nėra vien tik parlamentarizmas, o parlamento funkcija – ne vien teisėkūra. Be to, teisėkūra nebus kokybiška, jei-gu nebus tinkamai įgyvendinamos kitos parlamento priedermės – atstovaujamoji, parlamentinės kontrolės, informavimo, sprendimų legitimavimo ir kitos.⁹

Jaunos demokratijos sąlygomis parlamentai kurį laiką turi išgyventi vadinamąsias „institucinio deficito“ problemas, kai neaišku, kam ir kaip atstovauti. Dar ilgiau užtrunka atstovavimo sektorių interesams, kitaip – funkcinės demokratijos kūrimas. Šie instituciniai – atstovaujamosios ir funkcinės demokratijos segmentai – privalomi, norint parlamento teisėkūros lygmeniu užtikrinti efektyvų skirtingų (tautos, sektorių ir pan.) interesų atstovavimą.

Privalomi, nes visų svarbiausia teisėkūros pagrindumas, informuotumas, atvirumas ir skaidrumas, lygūs proceso dalyvių interesai ir galimybės. Lietuvoje sukurti atstovaujамąją demokratiją, ko gero,

⁹ R. Packenham priskaičiuoja daugiau kaip tuziną parlamento atliekamų funkcijų. Apie tai žr.: Packenham, R. (1970). *Legislatures and Political Development* // Kornberg, A., Musolf, L. (eds.). *Legislatures in Developmental Perspective*. Durham NC: Duke University Press, p. p. 521–582.

buvo lengviau, nei darnius valstybės ir organizuotų interesų santykius. Bandymai institucionalizuoti lobizmą sukėlė nemažai pasipriešinimo – nuo oligopolinio pliuralizmo, mutuojančio klientelizmo iki atviros politinės korupcijos.

Galima pastebėti, kad Lietuvoje ir politikos, ir teisėkūros darbotvarkės turinį neretai lemia ne demokratijoms būdingi asocijuotų piliečių „politikos tinklų“ (angl. *policy networks*) interesai ir tikslai. Pagal F. van Waarden, organizuotos politinio spaudimo struktūros dažniau turi verslo „geležinių trikampių“, sektorių korporatyvizmo ar klientelizmo požymių.¹⁰ Taigi turime organizuotų interesų institucinį potencialą ir siekius įgyti išskirtinę galią teisėkūrai.

Sunku paneigti, kad Lietuvoje tai pavyksta, neatmestina, kad organizuotos interesų grupės nemažai teisėkūros tikslų pasiekia būtent parlamentinio lobizmo instrumentais. Daugkartiniai „pragmatinių“ mokesčių, viešųjų pirkimų, alkoholio kontrolės, statybų, teritorijų planavimo ir kitų įstatymų keitimai bei pildymai tokias organizuotų interesų poveikio galimybes patvirtina. Neatsitiktinai, nes šandien svarbiausių Seimo organizacinių struktūrų (frakcijų ir nuolatinių komitetų) įtaka priimamiems teisėkūros sprendimams akivaizdi. Lobistinių tikslų turinčios organizuotų interesų grupės sėkmės parlamente gali tikėtis ir dėl to, kad teisėkūros procesas čia sąlygiškai nesudėtingas, o kai kuriais atžvilgiais akivaizdūs ir supaprastinto (redukuoto) proceso bruožai (nedaug teisėkūros etapų, kurį laiką netaikytas kvorumo reikalavimas, dažnos išimtinės skubos taisyklės).¹¹ Tai tik skatina organizuotas interesų grupes siekti pragmatinių teisėkūros tikslų parlamentiniu lygmeniu, juo labiau, kad šį procesą *ex ante* stabdančių institucijų, galima sakyti, Lietuvoje nėra.

¹⁰ Waarden van., F. Dimensions and Types of Policy Networks. *European Journal of Political Research*, 1992, Nr. 21, p. 29–52; Lukošaitis, A. Lobizmas užsienio šalyse ir Lietuvoje: teisinio reguliavimo ir institucionalizacijos problemos. *Politologija*, 2011, Nr. 2 (62), p. 4–42.

¹¹ Lukošaitis, A. *Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2005, p. 173–178.

2.3. Seimo ir Vyriausybės sąveika kaip teisėkūros darbotvarkės racionalumo sąlyga

Pirmiausia atkreiptinas dėmesys į skirtingų valdžios institucijų sąveiką ir bendradarbiavimą teisėkūros klausimais. Teoriškai būtent su valdžios institucijų bendradarbiavimu teisėkūros srityje betarpiškai siejamas parlamento darbotvarkės racionalumas, t. y. galimybės kvalifikuotai parengti bei priimti į darbotvarkę įtrauktus klausimus. Tai priklauso nuo teisėkūros procese dalyvaujančių institucijų galimybių daryti įtaką parlamento darbotvarkei. Pasak H. Döring, Europos parlamentinėse demokratijose vyriausybės teisėkūros procesą yra tiesiog monopolizavusios, t. y. jos dominuoja ir inicijuojant teisės aktų projektus, ir nagrinėjant juos skirtingose teisėkūros etapuose, pagaliau ir lemiant galutinių sprendimų priėmimą parlamento plenariniame posėdyje.¹²

Toks parlamento ir vyriausybės galių santykis neretai išreiškiamas hipotetine „90 proc.“ taisykle, reiškiančia, jog būtent tokią dalį teisės aktų projektų vyriausybė inicijuoja, iš kurių maždaug tokia pati dalis priimama.¹³ Ši taisyklė, kaip minėta, hipotetinė, tačiau europinės parlamentinės praktikos statistiniai duomenys iš tiesų patvirtina, jog būtent vykdomoji valdžia parlamentinėse demokratijose lemia parlamento teisėkūros darbotvarkę.

Tačiau Lietuvoje, skirtingai nei Europos parlamentinėse demokratijose, nusistovėjo visai kitokios teisėkūros tendencijos. Jei-gu europinėje teisėkūros praktikoje galima pritaikyti hipotetinę „90 proc.“ taisyklę, tai Lietuvoje Vyriausybė užregistruoja vidutiniškai tik 35,0 proc. teisės aktų projektų, iš kurių priimama vidutiniškai

¹² Döring, H. *Fewer Through Presumably More Conflictual Bills: Parliamentary Government Acting as a Monopolist* // Döring, H. (ed.). *Parliaments and Majority Rule*. Frankfurt, New York: Campus Verlag, St. Martin's Press. 1995, p. 593–600.

¹³ Olson, D. *Democratic Legislative Institutions. A Comparative View*. New York: Armonk. 1994, p. 84.

76,9 proc. Tuo tarpu Seimo nariai užregistruoja vidutiniškai 58,4 proc. teisės aktų projektų, iš kurių vidutiniškai priimama 50,9 proc. Taigi tikrai negalima teigti, kad Vyriausybė lemia formuojamos Seimo teisėkūros darbotvarkės turinį; tiesa, kur kas didesnė jos galia šių darbotvarkę realizuoti, t. y. priimti svarstytus projektus.

Tokios proporcijos Seimo teisėkūros darbotvarkėje atspindi turinio neracionalumą – į ją įtraukiama pernelyg daug klausimų, jie svarstomi ir galiausiai nepriimami. Iš principo Seimo veiklai teisėkūros srityje būdingas ne santūrumas, o perdėtas aktyvumas, kadangi priimama labai daug teisės aktų projektų, jų pataisų ir papildymų. Vyriausybės galimybės pristabdyti šį teisėkūros konvejerį, tarp jų ir politinio poveikio, yra labai ribotos.

2.4. Seimo nario mandatas ir teisėkūros diskrecijos ribos

Galima daryti prielaidą, kad aptarti teisėkūros bruožai, be kita ko, sietini ir su Seimo narių mandato, konstitucinių įgaliojimų realizavimo niuansais. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintas laisvo mandato principas, kurio esmė – tautos atstovo laisvė įgyvendinti jam suteiktas teises ir pareigas nevaržant šios laisvės rinkėjų priešakais, politinių partijų ar visuomeninių organizacijų reikalavimais.¹⁴ Seimo nario laisvas mandatas – jo teisinio statuso esmė, leidžianti realizuoti suverenias tautos galias teisėkūros srityje. Tačiau laisvas mandatas nėra absoliutus imperatyvas, Seimo nariai nėra visiškai laisvi veikti, jie turi vadovautis Konstitucijos principais, Konstitucinio Teismo doktrina, galiojančiais ir įgalinančiais atitinkamai veikti įstatymais.¹⁵

¹⁴ 1993 m. lapkričio 26 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas, bylos Nr. 10: <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta477/content>; 2003 m. gegužės 30 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas, Nr. 21 / 2003: <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta285/content>; 2004 m. liepos 1 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas, Nr. 04 / 04: <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta267/content>

¹⁵ Sinkevičius, V. Seimas – Tautos atstovybė (konstituciniai pagrindai). *Jurisprudencija*, 2006, Nr. 9 (87), p. 52–60.

Laisvas mandatas nereiškia absoliučios teisėkūros laisvės. Kartu negalima neįvertinti, kad parlamentaro darbas bus efektyvus, jeigu jis priklausys parlamento organizacinėms struktūroms, pavyzdžiui, parlamento frakcijai, kurios valios ir sprendimų taip pat neturėtų ignoruoti. Laisvo mandato sampratą galima laikyti kriterijumi, kuriuo remiantis galima vertinti šalies politinės kultūros standartus funkcionuojančios parlamentinės demokratijos atžvilgiu.¹⁶ Kalbant apie Seimo narių teisėkūros veiklą, tikėtina, kad jie laisvą mandatą linkę absoliutinti, antraeilę reikšmę teikdami, pavyzdžiui, konstituciniams teisinės valstybės ar atsakingo valdymo principams.¹⁷

Dėmesio vertas teisės ir politikos santykį tyrinėjusį Ramunės Miežanskienės ir Vytauto Šlapkausko apibendrinimas, kiek tai susiję su teisėkūra, teisės politizavimu ir *vice versa*. Jie atkreipė dėmesį, kad šiuolaikinės visuomenės juridizacijos mastai yra išaugę, t. y. ir subtiliausiuose socialiniuose santykiuose pasitelkiamos teisės normos. Politika gali būti įteisinama dėl gerovės valstybės siekių ir išaugusio valdymo institucijų skaičiaus, o teisė politizuojama dėl politinių veikėjų interesų ir išskaičiavimų. Anot autorių, Lietuvos atveju akivaizdu, kad teisėkūros prioritetinių sričių pasirinkimą lemia politinių veikėjų valia, ir ypač netolygus teisėkūros pasiskirstymas suponuoja didelį teisės lankstumą greitai kintančios politikos atžvilgiu. Politiniai

¹⁶ Žilys, J. Parlamentaro Konstitucinio statuso bruožai demokratijoje. Teisinis istorinis aspektas. *Parlamento studijos*, 2004, Nr. 2: http://www.parlamentostudijos.lt/Nr3/Teise_Zilys.htm

¹⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimai apie konstitucinį teisinės valstybės principą: 2000 m. gruodžio 6 d. nutarimas Nr. 6/99-23/99-5/2000-8/2000: <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta348/content>; 2002 m. sausio 14 d. nutarimas Nr. 25 / 01: <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta293/content>; 2003 m. sausio 24 d. nutarimas Nr. 20 / 01: <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta278/content>; apie atsakingo valdymo principą: 2004 m. liepos 1 d. nutarimas Nr. 04 / 04: <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta267/content>; 2015 m. lapkričio 19 d. nutarimas Nr. KT30-N19 / 2015: <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta1527/content>; 2016 m. liepos 8 d. nutarimas Nr. KT22-N11 / 2016: <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta1629/content>

interesai ir vertybės nesunkiai transformuojami į teises kategorijas, dėl to Lietuvoje susiformavo, remiantis Mauro Zamboni pateiktu modeliu, atvira teisėkūros sistema, kai politiniai veikėjai teisėkūros iniciatyvas paverčia įrankiu įgyvendinti savo interesams.¹⁸

Nesunku suprasti, kad tokioje atviroje teisėkūros sistemoje itin svarbi tampa įstatymų leidėjo, t. y. Seimo nario diskrecija – teisė teisėkūros klausimus spręsti savo nuožiūra (lot. *discretio* – svarstymas). Atviroje sistemoje teisėkūros subjektų elgesys daug paveiksnis politinėms normoms, politinės kultūros standartams, politiniams interesams, nei uždaroje, kurioje sprendimai susaistyti teisės normų, formalių teisinio reguliavimo taisyklių bei procedūrų. Tačiau nereikėtų pamiršti, kad viešajam valdymui negalima taikyti absoliučios diskrecijos laisvės, o diskrecijos teisė neturėtų būti aiškinama kaip absoliučiai su niekuo nesaistomas pasirinkimas.¹⁹ Galima polemizuoti, kokia diskrecija galima teisėkūroje – individuali (Seimo nario), grupinė (nuolatinio komiteto) ar institucinė (parlamento), tačiau šioje srityje, kaip ir kitose, sprendimai turėtų būti priimami vadovaujantis teisės aktais. Negana to, šio proceso subjektų elgesys turėtų būti labiau suvaržytas politinės kultūros apskritai ir konkrečių parlamentinės kultūros standartų. Tik tokia šių skirtingos prigimties normų – teisės ir politikos – sąveika galėtų tapti viena iš esminių sąlygų suteikti santūrumo aktyvistinei teisėkūrai parlamente. Deja, iki šiol Seimo narių diskrecijos ir aktyvumo teisėkūros srityje netramdė nei formaliosios teisės normos, nei parlamentinėje praktikoje nusišlovėję sąlygiškai aukšti partinės (parlamento frakcijų) vienybės ir drausmės reikalavimai.²⁰

¹⁸ Miežanskienė, R., Šlapkauskas, V. Teisės ir politikos santykio jurisprudenciniai modeliai ir jų taikymo galimybės. *Jurisprudencija*, 2013, Nr. 20 (3), p. 429–450.

¹⁹ Bakševičienė, R. Diskrecija vykdančią teisėkūrą Lietuvoje. *Teisė*, 2014, Nr. 90, p. 19–30; Bakševičienė, R. Diskrecijos sąvoka Lietuvos viešojoje teisėje. *Teisė*, 2017, Nr. 105, p. 70–83.

²⁰ Lukošaitis, A. Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis. *ten pat.*, p. 102–125.

O sektinų institucinių pavyzdžių nemažai. Teisės ir politikos normų sąveikos, kartu ir parlamento narių diskrecijos suvaržymo pavyzdžiu galėtų būti parlamento narių teisėkūros prerogatyvų apribojimai. Dažniausiai tai atliekama:

- a) nustatant minimalų įstatymų leidybos iniciatyvos subjektų skaičių;
- b) apibrėžiant laikotarpį, per kurį būtina užregistruoti ir pateikti svarstyti teisės aktų projektus;
- c) iškeliant teikiams projektams tam tikrus juridinius techninius reikalavimus;
- d) nustatant teikiams projektams tam tikrus turinio reikalavimus;
- e) taip pat numatant, kad teisės aktų projektų nagrinėjimo procedūra gali būti užbaigiama parlamento specializuotuose komiteuose.

Apibendrinti šiuos teisėkūros reikalavimus galėtume taip:

- teisės aktų projektų negali inicijuoti pavieniai parlamentarai, tik tam tikras jų skaičius (grupė);
- parlamento nariai savo iniciatyvas turi pateikti per tam tikrą nustatytą laikotarpį;
- registruotiems parlamento narių projektams keliami tam tikri juridinės formos reikalavimai, kad būtų parengiami išbaigti projektai;
- ribojamos parlamento narių galimybės inicijuoti projektus, reglamentuojančius konkrečios srities visuomeninius santykius, pavyzdžiui, biudžeto formavimo ar mokesčių nustatymo;
- parlamento narių įstatymų leidybos iniciatyvos ribojamos nustatant, kad komitetų lygmeniu atmetami tinkamai neparengti projektai.²¹

²¹ *Ten pat*, p. 178–185.

Tokiomis ir panašiomis priemonėmis buvo apribota parlamento narių teisėkūros diskrecija daugelyje parlamentinių demokratijų, o jų įgyvendinimo praktika tokį poreikį tik patvirtindavo.

2.5. *Teisėkūros planavimas, teisės aktų projektų ekspertizė ir... „skubos naudą velniai gaudo“*

Įstatymų leidybos procesas yra visuma juridiskai svarbių veiksmų, atliekamų tam tikra logine ir laiko seka, būtinų priimti įstatymui ir svarstyti bei priimti projektus konstituciškai apibrėžtu lygmeniu.²² Tačiau teisės aktų projektų kokybės standartai, pirmiausia, kiek yra susiję su ekspertų žinių taikymu teisėkūrai, konstituciniu lygmeniu nėra identifikuoti. Teisėkūros proceso subjektams suteikta diskrecija faktiškai riboja kokybės kriterijų įgyvendinimą.²³

Teisėkūra iš prigimties yra politinių sprendimų priėmimas ir daugeliu atvejų nelinkusi paklusti ekspertų vertinimui. Vien dėl to įstatymų leidėjas įpareigotas nustatyti tokį reguliavimą, kad būtų atliekamas tinkamas įstatymų projektų ekspertų įvertinimas, *inter alia*, dėl neigiamų padarinių, kuriuos gali sukelti nustatytas teisinis reguliavimas.²⁴ Ekspertų žiniomis pagrįsti teisėkūros veiksmai galėtų tapti siekiamu konstituciškai įpareigojančiu standartu.²⁵

Deja, teisėkūros procese atliekama analizė nepakankama. Jei-gu Vyriausybės rengiamiems projektams sudarytose darbo grupėse ekspertų dėmesio tenka daugiau, tai Seimo narių parengti projektai tokio dėmesio tikrai stokoja.²⁶ Nepakankamas teisėkūros planavimas

²² 1993 m. lapkričio 8 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas Nr. 8: <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta475/content>

²³ Murauskas, D. *Ekspertinis vertinimas teisėkūros procese: tarp diskrecijos ir konstitucinių imperatyvų*: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3410938

²⁴ 2010 m. rugsėjo 29 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas Nr. 35/2008: <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta182/content>

²⁵ Murauskas, D., *ten pat*, p. 210.

²⁶ Bakševičienė, R. Nūdienos teisėkūros proceso reglamentavimo Lietuvoje ir jos veiksmingumo santykis. *Teisė*, 2017, Nr. 103, p. 147–156.

ir prioritetų nustatymas, nepakankamas *ex ante* ir *ex post* teisės aktų projektų vertinimas, netobulos, formalios poveikio vertinimo ir teisinio reguliavimo stebėsenos metodikos. Į šias problemas ne kartą dėmesį atkreipė Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (OECD) Lietuvai rengiantis narystei šioje organizacijoje, ne kartą apie tai kalbėjo ir Lietuvos ekspertai.²⁷

Išsamus teisės aktų projektų ekspertų vertinimas turėtų apimti ne tik teisinio reguliavimo pagrindumą, galimas pasekmes, bet ir alternatyvių sprendimų variantus, taip pat galimybes teisinio reguliavimo iš viso atsisakyti.²⁸ Žinant svarstomų ir priimamų teisės aktų projektų srautus Lietuvos parlamente, tai būtų itin reikšmingi saugikliai, galintys pristabdyti teisėkūros konvejerį.

Tačiau teisėkūrai beatodairiškai taikomas išimtinės (skubos ir ypatingos skubos) taisyklės reikėtų laikyti viena svarbiausių problemų, atskleidžiančių visą eilę kitų – teisėkūros planavimo, teisės aktų projektų ekspertizės, interesų derinimo ir sprendimų kokybės užtikrinimo. Tokia tvarka daug metų buvo priimama labai daug projektų, be abejo, dėl to nukenčia ir parlamentinių diskusijų, ir priimamų teisėkūros sprendimų kokybė, teisėkūros proceso atvirumas ir skaidrumas. Vertindama Lietuvos pažangą kovojant su korupcija, į tai atkreipė dėmesį Europos Tarybos kovos su korupcija grupė (GRECO).²⁹

²⁷ *Regulatory policy in Lithuania*. OECD, 2015: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-policy-in-lithuania_9789264239340-en#page6; *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>; *Lietuvos mokesčių įstatymai: iniciatyvų daug, kokybės trūksta*. Lietuvos laisvosios rinkos institutas, Vilnius, 2019: <https://www.lri.lt/wp-content/uploads/2019/05/Analiz--Lietuvos-mokes-i----statymai-iniciatyv---daug-kokyb--s-tr--ksta.pdf>

²⁸ Limantė, A. Teisėkūros tobulinimo keliu: teisės aktų vertinimas, jo rūšys bei plėtotė. *Teisės problemos*, 2017, Nr. 2 (94), p. 22–42.

²⁹ *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*. GRECO, 11, February, 2015: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7660>

2019 m. balandžio 16 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teis-
mas priėmė ypač reikšmingą tolesnei teisėkūros plėtrai nutarimą, ku-
riame pabrėžiama, kad teisėkūros procesą supaprastinančios skubos ir
ypatingos skubos taisyklės turi būti taikomos atsakingai ir tik aiškiai
apibrėžtais, išskirtiniais atvejais.³⁰ Dėl naujai suformuotos konstituci-
nės doktrinos buvo pakeistos iki tol galiojusios Seimo statuto nuostatos.
Sutarta, kad skubos tvarka bus galima tada, kai dėl susidariusių politi-
nių, socialinių, ekonominių ar kitų aplinkybių būtina skubiai nustatyti
naują ar pakeisti galiojančią teisinį reglamentavimą siekiant užtikrinti
svarbius visuomenės ir valstybės interesus, apsaugoti kitas konstituci-
nes vertybes. O ypatingos skubos atvejai įvardinti dar konkrečiau – kai
būtina nedelsiant užtikrinti gyvybiškai svarbius visuomenės ir valsty-
bės interesus, t. y. įvedant arba įvedus karo padėtį, taip pat ją atšaukiant,
skelbiant arba paskelbus mobilizaciją, skelbiant demobilizaciją, prii-
mant sprendimą panaudoti ginkluotąsias pajėgas ginkluoto užpuolimo
atveju ir / ar prireikus ypač skubiai vykdyti tarptautinius įsipareigoji-
mus, stichinės nelaimės ar kitomis ekstremaliomis aplinkybėmis, kilus
tokiai grėsmei valstybės ar visuomenės saugumui.

Kaip minėta, Seimas, reaguodamas į naujai suformuotą konsti-
tucinę doktriną, ne tik pakeitė skubos ir ypatingos skubos taisyklių
formuluotes Seimo statute, bet ir iš viso, galima sakyti, nutraukė jų
taikymą praktikoje. Tačiau tokį Seimo sprendimą galima vertinti ne-
bent kaip vieną iš daugelio privalomų sprendimų aukštesnei teisėkū-
ros proceso bei priimamų sprendimų kokybei užtikrinti.

Teisėkūros procesui tobulinti reikėtų aiškesnių teisėkūros prioritetų
ir geresnio planavimo. Prieš keletą metų priimtas Teisėkūros pagrindų
įstatymas padėties negelbsti. Deja, Lietuvoje beveik jokių galimybių kal-
bėti apie ilgalaikius arba strateginius teisėkūros orientyrus. Vėlgi, kaip
nepaminėti nepavejamų kaimynų estų. Jie mus gerokai lenkia ilgalaikio
teisėkūros planavimo, projektų ekspertizės, poveikio vertinimo srityje.

³⁰ 2019 m. balandžio 16 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas
Nr. KT12-N4/2019: <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta1926/content>

Prieš kurį laiką Estijos parlamentas buvo patvirtinęs Teisėkūros politikos vystymo iki 2018 m. gaires, o visai neseniai ir vyriausybė pritarė tokioms gairėms iki 2030 m.³¹ Jose, be kitų dalykų, numatyti ilgalaikės perspektyvos teisėkūros principai, privalomi visoms viešojo sektoriaus institucijoms. Pabrėžiama, kad politinių idėjų ir sprendimų įgyvendinimo sėkmę lemia būtent teisėkūros sprendimų kokybė. Todėl teisėkūrą būtina planuoti, o teisinę sistemą tobulinti taip, kad būtų užtikrinta žmonių gerovė, šalies saugumas ir tarptautinis konkurencingumas. To galima pasiekti tik nuolat peržiūrint galiojančius teisės aktus.

Tarp kitko, estų gairėse numatyta, kad vienokios ar kitokios problemos aukščiausią teisinę galią turinčiu aktu, t. y. įstatymu, turėtų būti sprendžiamos tik išimtiniais atvejais, įsitikinus, kad visos kitos priemonės nerezultatyvios. Tai išties aktualu Lietuvai, kur gajos legalistinės teisėkūros tradicijos – kone visos problemos suprantamos formalizuotai, jas bandoma spręsti vien teisinio reguliavimo priemonėmis pačiu aukščiausiu lygmeniu, – visą našta perkeliant Seimui.

Iniciatyvų Seimo teisėkūros darbotvarkėje daugybė, tad į antraeilę padėtį patenka kiti svarbūs teisėkūros darbai – visuomenė ir jos asocijuotos struktūros į teisėkūros procesą neįtraukiamos, argumentams teisėkūrai pagrįsti neužtenka laiko, poveikiui vertinti stinga išteklių ir pan. Todėl verta atkreipti dėmesį ir į estų formalizuotą nusiteikimą parlamente nepriimti teisės aktų projektų, parengtų nesivadovaujant gairėse įtvirtintais gerosios teisėkūros praktikos principais. Pirmiausia – visuomenės įtraukimu, teisinio reguliavimo konteksto analize bei teisės aktų projektų pagrindimu ekspertų žiniomis. Tai būtų išties ne taip mažai siekiant teisėkūros sprendimų kokybės ir pakeisti bendrai teisėkūros būklei Lietuvoje.

³¹ *Annex to Resolution of the Riigikogu. Guidelines for Development of Legislative Policy until 2018*: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/guidelines_for_development_of_legislative_policy_until_2018.pdf; Estonian govt.: Volume of legislative drafting must decrease by 2030 // *The Baltic Times*, 2019-07-25: https://www.baltictimes.com/estonian_govt_volume_of_legislative_drafting_must_decrease_by_2030/

Apibendrinimas

1. Atkūrus Lietuvos nepriklausomybę, vienos iš svarbiausių šalies institucijų Seimo veikla teisėkūros srityje buvo ir išlieka itin aktyvi, o teisėkūros darbotvarkėje gausu įstatymų ir kitų teisės aktų projektų. Seime registruojama labai daug teisėkūros iniciatyvų, bet didelė dalis jų lieka neįgyvendintos. Vyriausybė užregistruoja gerokai mažiau teisės aktų projektų nei Seimas, bet užregistruotųjų Vyriausybės priimama daugiau. Politikos mokslų teorijoje tokia tendencija apibūdinama kaip vyriausybės nekontroliuojama [parlamento] teisėkūros darbotvarkė, ir tai pripažįstama esmine jos neracionalumo problema.

2. Lietuvos parlamentas teisėkūros srityje prioritetą teikia ne kokybiniais, o kiekybiniais veiklos rodikliams. Pagal priimamų teisės aktų projektų skaičių ir išimtinių skubos taisyklių taikymą teisėkūros procese mūsų Seimas yra išskirtinis tarp Europos parlamentų. Per pastarąsias dvi pasibaigusias kadencijas (2008–2012 ir 2012–2016 m.) skubos ir ypatingos skubos tvarka buvo priimta gerokai daugiau nei po tūkstantį įstatymų ir kitų teisės aktų projektų arba nuo 40 iki 50 proc. visų projektų. Tik 2019 m. balandžio 16 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas atkreipė dėmesį į išimtinių skubos taisyklių taikymo teisėkūrai nepagrįstumą ir žalingumą, tad 2016–2020 m. kadencijos Seimas jų taikymo iš esmės atsisakė.

3. Perdėtą Seimo aktyvumą ir įtemptą teisėkūros darbotvarkę lėmė sudėtingas laikmetis – pirmiausia reikėjo įtvirtinti valstybingumą ir pertvarkyti sistemą, paskui – imtis struktūrinių reformų ir europeizuoti sistemą. Demokratizacijos, viešosios politikos ir struktūrinių reformų nesėkmės, taip pat ir objektyviai nepasvertas *Acquis Communautaire* spaudimas kiekvieną naujai išrinktą Seimą vertė peržiūrėti teisėkūros sprendimus. Teisėkūros procesui parlamente neskaidrumo suteikė gerai organizuotos interesų grupės, susibūrusios neinstitucionalizuoto parlamentinio lobizmo priemonėmis siekti siaurų egoistinių tikslų. Tai kiek destabilizavo teisinę sistemą ir redu-

kuotą teisėkūros procesą parlamente ir neskatino visuomenės pasitikėti parlamento institucija.

4. Seime registruojamų, svarstomų ir (ne)priimamų teisės aktų projektų santykis atspindi ir kitą Lietuvos teisėkūros problemą: svarbiausių teisėkūros subjektų Seimo ir Vyriausybės bendradarbiavimas teisėkūros klausimais nepakankamas. Seimo teisėkūros darbotvarkės turinį dažniau lemia ne Vyriausybė, kaip įprasta Europos parlamentinėms demokratijoms, o Seimo nariai. Vadinamosios atviros teisėkūros bruožų turinčioje Lietuvos sistemoje tampa itin svarbūs įstatymų leidėjo, t. y. Seimo narių interesai ir diskrecija – teisė teisėkūros klausimus spręsti savo iniciatyva ir nuožiūra. Atkreiptinas dėmesys, kad iki šiol Seimo narių diskrecijos ribos teisėkūroje suprantamos kaip lanksčios, o šios teisės realizavimo neribojo nei formalios teisės normos, nei parlamentinėje praktikoje nusistovėję sąlygiškai aukšti partinės vienybės ir drausmės reikalavimai.

5. Lietuvos teisėkūroje vyrauja legalistinis požiūris – kone visas visuomeninių santykių problemas bandoma spręsti teisinio reguliavimo priemonėmis pačiu aukščiausiu, t. y. įstatymų lygmeniu. Lietuvoje nėra tinkamo teisės aktų projektų ekspertų vertinimo. Vyriausybės parengtiems teisės aktų projektams darbo grupėse ekspertų dėmesio skiriama daugiau, o Seimo narių parengtiems projektams jo nepakanka. Ekspertai turėtų įvertinti ne tik teisės aktų projektų teisinio reguliavimo pagrįstumą, galimas pasekmes, bet ir alternatyvių sprendimų variantus bei galimybes teisinio reguliavimo apskritai atsisakyti. Teisėkūroje per mažai dėmesio skiriama prioritetams apibrėžti, perspektyvai planuoti, poveikiui vertinti ir teisinio reguliavimo stebėsenai, visuomenei įtraukti į teisėkūros procesą ikiparlamentinėse teisėkūros stadijose. Sektinas pavyzdys – kolegų iš Estijos, patvirtinusių ilgalaiškės perspektyvos teisėkūros politikos gaires, reikalaujančias, kad teisinio reguliavimo problemos įstatymų lygmeniu būtų sprendžiamos tik išimtiniais atvejais, kai visos kitos priemonės neduoda laukiamų rezultatų.

FEATURES OF LEGISLATION IN LITHUANIA: INSTITUTIONAL AND CULTURAL FRAGMENTS OF UNDERSTANDING THE ISSUES

ALVIDAS LUKOŠAITIS

Summary

Keywords: legislation, legislative order, agenda of legislation, expertise of legal acts, urgency / fast-track procedure, legislative discretion, planning of legislative agenda.

This article analyzes the legislative process on a parliamentary level. It is argued that the views of members of the Seimas and unconstructive interaction between legislative authorities cause part of the legislative problems in the country.

The Seimas of the Republic of Lithuania has been hyperactive in legislation for the most part of the independence, while the legislative agenda is usually overloaded by laws and other legislative projects. The Parliament prioritizes quantitative performance indicators over qualitative performance indicators in the legislative process. The hyperactivity of the Seimas and overloaded legislative agenda are caused by difficult circumstances of that era. Initially, it was more related to the goals of consolidating the statehood and reforming the system, later – to the goals of structural reforms and europeanization.

There is no proper expert assessment of draft legal acts in Lithuania. It should

include not only the validity of the legal regulation, possible outcomes but also the alternative solutions (including the possibility of rejecting the legal regulation in general). Additionally, there is little attention to purification of the priorities, long-term planning, impact assessment, the monitoring of legal regulation and public involvement in the pre-parliamentary stages of legislative process.

The ratio of registered, considered and (not) adopted drafts indicates another legislative issue in Lithuania – the cooperation between the main legislative subjects (the Seimas and the Government) is insufficient regarding legislative issues. Also, it is important to note that the legalistic approach is prevailing in Lithuanian legislative culture – the vast majority of public relations' problems are tried to be solved by the legal regulation means and by the most supreme level – the law.

Įteikta 2020 m. vasario 27 d.