



DARIJUS BEINORAVIČIUS

Mykolo Romerio universitetas, Lietuva
Mykolas Romeris University, Lithuania

Prano Dovydaičio premijai

<https://doi.org/10.24101/logos.2018.48>

Gauta 2018 08 20

FILOSOFIJOS GALIMYBĖS IR JŲ APRAIŠKOS ĮSTATYMŲ LEIDYBOJE

Philosophy Opportunities and Their Description in the Legislation

SUMMARY

Plato has noticed that the state is best when it is ruled by a philosopher, because such a ruler allows the wisest laws. Today wisdom is formalized in legislation. It can be linked to legislative projects in certain specialized institutions. The search for wisdom can also be found in public consultations, as they gather as much social information as possible so that decisions are more objective, comprehensive, fairer, and, moreover, more intelligent. It is debatable how to formalize the optimal ratio of law and quality to make it effective. The article discusses philosophy as a search for sources of wisdom and its manifestation in lawmaking.

SANTRAUKA

Dar Platonas pažymėjo, kad geriausia valstybei, kai ją valdo valdovas-filosofas, nes toks valdovas leidžia išmintingiausius įstatymus. Šiandien išmintis įstatymų leidyboje yra formalizuota. Ji gali būti siejama su teisės aktų projektų ekspertize tam tikrose specializuotose institucijose, išminties paieškos gali būti nukreiptos ir į visuomenės konsultacijas, nes taip galima surinkti kuo daugiau socialinės informacijos, kad priimami sprendimai būtų objektyvesni, visapusiški, teisingesni, o kartu ir išmintingesni, palytėti filosofo plunksnos. Diskutuotina, kaip formalizuoti įstatymų kokybės ir kiekybės optimalų santykį, kad jis būtų veiksmingas. Straipsnyje aptariamos filosofijos kaip išminties šaltinio paieškos ir apraiškos įstatymų leidyboje.

IŠANKSTINĖ ĮSTATYMŲ PROJEKTŲ EKSPERTIZĖ KAIP VISUMOS – FILOSOFINIO METODO TAIKYMAS ĮSTATYMŲ LEIDYBOJE

Remdamiesi Ž. P. Sartru galime teigti, kad tiek pati visuomenė, tiek ir jos netobulumai, tarp jų ir netobuli įstatymai, verčia išieities ieškoti socialinėse

RAKTAŽODŽIAI: įstatymų leidyba, „išmintingas“ įstatymas, įstatymų kokybė, visuomenės konsultacijos.
KEY WORDS: legislation, „wise“ law, quality of legislation, public consultation.

konstrukcijose (Mesonis 2018: 35). Vadinasi, formalizuojant įstatymų leidybos procedūras, būtina ieškoti optimalių garantijų ir saugiklių, leidžiančių įžiūrėti naujų teisės aktų tikslus, socialinį kontekstą, kompromisą, dermę visuomenėje, racionalų pradą, visuomenės pritarimą ar galimą pasipriešinimą. Kitais tariant, reikia stengtis sukurti mechanizmą – socialinį konstrukta, kuris leistų išvelgti ir, svarbiausia, įvertinti kuo daugiau aspektų, taip pat priežasčių ir pasekmių analizę, priimant įstatymus. Tokiu atveju priimami įstatymai būtų daugiau apmąstyti ir vertinami, t. y. filosofiškesni. Į įstatymų priėmimo procedūras integruojant vis daugiau racionalumo ir vertinimo saugiklių, kuriami tobulesni, teisingesni, geresni, o kartu ir išmintingesni bei filosofiškesni įstatymai.

Daugelyje valstybių Vyriausybės rengiamų įstatymų turinį ir kokybę, prieš juos teikiant tvirtinti ministrų kabinetui, o po to – svarstyti parlamente, skirtingose valstybėse (paprastai privalomai) peržiūri ir vertina įvairios institucijos, kurias dažniausiai sudaro autoritetingi teisininkai bei teisės ekspertai. Pavyzdžiui, Prancūzijoje, Belgijoje, Nyderlanduose, Ispanijoje svarbią patariamąją funkciją įstatymų leidybos klausimais atlieka autoritetinga Valstybės taryba, kuri paprastai veikia ir kaip aukščiausias šalies administracinis teismas. Valstybės tarybų, kaip ir Įstatymų tarybos Švedijoje, įsteigimas ir kompetencija yra įtvirtintos šių valstybių konstitucijose. Nors aptariamų institucijų nuomonė paprastai tėra patariamojo pobūdžio, į ją dažniausiai būna atsižvelgiama. Kruopščiau atliekama vyriausybės projektų tei-

sinė ir dalykinė analizė įvairiose valstybėse padeda užtikrinti deramą parlamentui teikiamų vyriausybės projektų kokybę ir padeda sumažinti parlamente pasiūlomų pataisų kiekį.

Švedijoje esminis įstatymų leidybos proceso elementas, tradiciškai taikomas svarbiausių teisėkūros iniciatyvų atvejais, yra tyrimų ir konsultacijų procedūros. Siekiama, kad įstatymų projektų rengimas nebūtų paliktas vien kabinetiniam ministerijų ir Vyriausybės darbui, kad į jį būtų įtrauktos suinteresuotos visuomenės grupės, ekspertai bei žiniasklaida, ir šitaip nuo pat proceso pradžios būtų užtikrinti jo kokybė ir viešumas. Procesas pradedamas Vyriausybei sudarant tam tikrą komisiją, kuriai pavedama suformuluoti pagrįstą nuomonę dėl vienokių ar kitokių teisinio reguliavimo priemonių taikymo sprendžiant tam tikrą problemą. Paprastai tokiose tyrimo komisijose atstovaujama skirtingoms politinėms partijoms ir viešosioms institucijoms, jose dalyvauja atitinkamos srities ekspertai¹. Vyriausybė nurodo komisijai spręstinus klausimus, tačiau palieka jai plačią veiklos formų ir metodų laisvę (komisija gali atlikti tyrimus, rengti klausimus, išvykas į reikalingus objektus ir kt.). Visas šis procesas nušviečiamas žiniasklaidoje. Tyrimas gali trukti metus ar dvejus, kartais ir dar ilgiau. Komisija baigia darbą, viešai paskelbdama atsakingai ministerijai pranešimą su savo išvadomis (rekomendacijomis).

Ministerijai gavus tyrimo komisijos ataskaitą, ji paprastai būna perduodama viešosioms institucijoms ir kt. organizacijoms, kurios gali būti vienaip ar kitaip paveiktos sureguliuojant nagrinėjamą

klausimą, su prašymu per tam tikrą terminą (paprastai tris mėnesius) pareikšti savo nuomonę. Tai gali padaryti ir kiti subjektai (pavyzdžiui, paprasti piliečiai), kadangi komisijos išvados paprastai būna viešos. Pasibaigus nustatytam konsultacijų terminui, atsakinga ministerija apibendrina gautas nuomones, ir į jas kartu su tyrimo komisijos išvadomis yra atsižvelgiama, toliau formuluojant konkretų teisės akto projektą. Po tyrimo ir konsultacijų etapo Vyriausybėje priimama principinė pozicija sprendžiamu klausimu.

Jeigu apsisprendžiama imtis teisėkūros priemonių, ministerija paruošia atitinkamo įstatymo projektą, kuris gali būti teikiamas įvertinti Įstatymų tarybai (šved. *Lagrådet*)². Įstatymų taryba yra pagal konstituciją iš Aukščiausiojo teismo ir Aukščiausiojo administracinio teismo teisėjų (esant būtinybei, ir buvusių teisėjų) suformuota vyriausybė (faktiškai nepriklausoma) institucija. Tarybos nuomonės gali prašyti Vyriausybė arba Riksdago komitetas. Įstatymų taryba nagrinėja įstatymų projektus, tikrindama, kaip jie dera su pamatiniais įstatymais ir teisės sistema apskritai, kaip atskiros jų nuostatos dera tarpusavyje, kaip jie suderinami su teisės viršenybės principu. Taip pat tiriama, ar projektas sukurtas taip, kad būsimas įstatymas atitiktų jam keliamus tikslus, nagrinėjama, kokios problemos gali kilti taikant tokį įstatymą. Tarybos išvados yra viešos.

Pagal Švedijos karalystės Konstituciją, dėl kai kurių svarbiausių įstatymų projektų Tarybos nuomonės atsiklausti privaloma – tai įstatymai, susiję su žiniasklaidos laisve, teisės laisvai susipažinti su oficialiais dokumentais apribojimais, as-

mens duomenų apsauga, taip pat su išraiškos, informavimo, susirinkimų, organizacijų, demonstracijų, religijos išpažinimo laisvėmis, teismų viešumu, teise streikuoti, autorių teisėmis, vietos mokesčiais ir kt. Kitais atvejais Tarybos nuomonės galima neprašyti, jei ji nebūtų reikšminga, turint omeny svarstomo klausimo pobūdį, ar jos laukimas neracionaliai uždelstų teisėkūros procesą. Jei Vyriausybė pateikia įstatymo projektą Riksdagui be Įstatymų tarybos nuomonės tais klausimais, kai dėl jos kreiptis yra privaloma, Vyriausybė turi paaiškinti, kodėl tai nebuvo padaryta. Vis tik Konstitucija nurodo, kad Įstatymų tarybos nuomonės apie įstatymo projektą nebuvimas nėra kliūtis taikyti priimtą įstatymą³.

Belgijoje prie Ministrų tarybai pateikiamų tvirtinti įstatymų projektų paprastai pridedami du jo poveikio vertinimai: viename jų įvertinama galima administracinė našta piliečiams ir verslui, kitame – poveikis tvaraus vystymosi požiūriu (ekonominis, socialinis ir aplinkai). Taip pat pridedama Finansų inspekcijos nuomonė (išlaidų legalumo kontrolė, kreditų prieinamumas, išlaidų suderinamumas su Vyriausybės sprendimais bei pasiūlytų išlaidų panaudojimo tinkamumas ir efektyvumas) ir konsultacijų su išoriniais suinteresuotais subjektais (regionų ir bendruomenių vyriausybėmis, patariamosiomis tarybomis, profsąjungomis ir pan.) išvados⁴. Po pritarimo projektui Ministrų taryboje jis privalomai perduodamas Valstybės tarybos (Aukščiausiojo administracinio teismo) Teisės skyriui, kuris patikrina jo juridinę kokybę ir suderinamumą su galiojančia teise. Nors Tarybos nuomonė nėra įpareigojan-

ti, į ją paprastai atsižvelgiama. Jei Tarybos pastabos yra itin svarbios, visas projekto paketas gali būti vėl iš naujo tvirtinamas Ministrų taryboje. Tais atvejais, kai įstatymų projektus parengia parlamento nariai, gauti Valstybės tarybos nuomonę nėra privaloma, ar reikėtų kreiptis į Tarybą, sprendžia patys rengėjai⁵.

Lietuvoje nėra specializuotų, nepriklausomų institucijų, kurios atliktų išankstinę įstatymų projektų ekspertizę, tačiau, kaip rodo kitų šalių aptarta prak-

tika, specialių institucijų atliekama išankstinė įstatymų projektų patikra, manytina, ir Lietuvoje padėtų užtikrinti įstatymų projektų kokybę ir jų sklandų priėmimą Seime. Nors dažniausiai minėtų specialių institucijų išvados nėra privalomo pobūdžio, paprastai į jas atsižvelgiama. Vadinasi, tokioms institucijoms tenka gana svarbus vaidmuo prisidedant prie sklandesnio bei kokybiškesnio, tuo pačiu išmintingiau reguliuojančio visuomeninius santykius, teisėkūros proceso.

KONSULTAVIMASIS SU VISUOMENE

Lietuvos Respublikos įstatymų leidybos procedūrą reglamentuoja Seimo Statutas. Visuotinai pripažintos pagrindinės įstatymų leidybos pakopos: 1) įstatymų leidybos iniciatyvos teisės realizavimas; 2) įstatymo projekto svarstymas; 3) projekto priėmimas; 4) priimto įstatymo promulgavimas ir įsigaliojimas (Baublys ir kt. 2012: 363–364).

Pirmoji pakopa – įstatymų iniciatyva – susijusi su galimybe modifikuoti jau esančio įstatymo tekstą arba kurti visai naują įstatymą. Tai pirminė formali įstatymo minties užuomazga, kuriai realizuoti padeda įstatymo iniciatyvos teisė. Vienas iš įstatymo požymių – reikalavimas išreikšti visuomenės skirtingų interesų socialinį kompromisą. Įstatymų iniciatyva ir suteikia teisę skirtingiems visuomenės interesams patekti į įstatymų reguliuojamą erdvę atsižvelgiant į tai, kad įstatymas reguliuoja svarbiausius visuomenės gyvenimo reiškinius. Bet kokia kita vieša valdžia, kuri atstovauja, tarnauja žmonėms⁶, turi teisę įsikišti į teisės kūrimo procesą. Bet dar

svarbiau demokratinėse visuomenėse sudaryti galimybę pačioms interesų grupėms išsakyti savo pageidavimus, kurie turi būti įstatymų leidėjo išgirsti. Įstatymais turi būti sudaromos palankios sąlygos atsirasti ir veikti visuomeninėms organizacijoms ir kitoms interesų grupėms. Įstatymų leidėjas privalo nustatyti procesinius reikalavimus, įpareigojančius patį įstatymų leidėją informuoti interesų grupes apie įstatymo projektą, atsižvelgti į interesų grupių patirtį ir poreikius, suteikti joms galimybę išsakyti savo nuomonę visose įstatymo projekto tobulinimo pakopose, t. y. įstatymų iniciatyvos ir leidybos procesas turi būti atviras visuomenei ir viešas.

Teisės aktų rengėjai, o jais paprastai esti valstybės institucijos, dažniausiai kuria teisės aktus pirmiausia sau, t. y. jos yra pasisavinusios atskirų sričių įstatymų projektų rengimą. Dėl to teisės aktai parengiami vienpusiškai ir atspindi tik vienos įstaigos ar kokios nors sistemos siaurus interesus. Taip užprogramuojama konfliktų tarp atskirų grupių bei pa-

sipriešinimo priimtam įstatymui galimybė. Kaip teigė Aristotelis, „teisingas santvarkas atitinkantys įstatymai būtinai bus teisingi, o atitinkantys nukrypusias – neteisingi“ (Aristotelis 1997: 157).

Demokratijos svarbiausias požymis yra visos tautos interesų išsakymas, jų atstovavimas. Šis visumos požymis per demokratijos diskursą filosofinę kategoriją verčia taikomąja. Įstatymų iniciatyvos teisės ribojimas neabejotinai prieštarauja demokratijos principams ir gali būti vertinamas kaip neteisingų įstatymų atsiradimo tendencija.

Žvelgiant į Seimo narių įstatymo iniciatyvos teisę, kiekvienam Seimo nariui pripažįstama klasikinė parlamentinė įstatymų iniciatyvos teisė. Kitaip tariant, Seimo nariai realizuoja individualią įstatymų iniciatyvos teisę, turi individualią įstatymų iniciatyvos teisę. Tačiau ne visuose pasaulio parlamentuose pripažįstama ši individuali teisė, pavyzdžiui, Vokietijos Bundestage įstatymų iniciatyva gali pasinaudoti dvidešimt šeši nariai, suvieniję savo pastangas. Tokia procedūra nustatyta tam, kad būtų formalizuota parlamento politinių grupių veikla. Be to, daugelyje šalių, kur egzistuoja dviejų rūmų parlamentas, aukštesnieji rūmai visai neturi įstatymų iniciatyvos teisės. Įstatymų iniciatyva priklauso nuo parlamento sudarymo būdų, valstybės organizavimo ar pastangų specializuoti parlamento veiklą. Be abejo, kiekvienas Seimo narys atstovauja tam tikros grupės interesams, todėl suprantama, kad jam patikėta įstatymų iniciatyva, suteikianti teisę išreikšti atstovaujamos visuomenės grupės (ar politinės partijos) interesus per įstatymų leidybą.

Įstatymo tekstas nėra paprastas interesų surašymas, todėl iniciatyvą turi surašyti, pasverti, suformuluoti valdžios institucijų specialistai, nes įstatymams neužtenka kūrybinės vaizduotės. Taip pat reikia tam tikrų specialių žinių, tokių kaip ekonomikos, tikslųjų mokslų, biologijos, tarptautinių santykių ir, žinoma, teisės, o taip pat ir socialinės informacijos. Netgi parlamentaras taip pat yra nepajėgus pats vienas paruošti įstatymo projektą. Jam techniškai talkina įvairių sričių specialistai. Teisininkai privalo įstatymą peržiūrėti teisės sistemos ir jos esmės požiūriu. Suprantama, kodėl didžioji įstatymų projektų dalis paruošiama Vyriausybės, nes joje dirba daug daugiau žmonių (specialistų), kurie ir atlieka šį darbą. Didelė problema yra įstatymų projektų rengėjų kvalifikacijos trūkumas. Dar prieš keletą metų vyravo nuomonė, kad įstatymus rengti gali bet kas, o teisė nėra mokslas. Pastaraisiais metais situacija, kalbant apie įstatymų projektų rengėjų kvalifikaciją, pagėrėjo, nes į įstatymų projektų rengimą įtraukiama vis daugiau teisininkų. Tačiau dėl to atsiranda kita problema: kadangi įstatymų projektams rengti valstybės institucijos neretai samdo advokatus, pasitaiko atveju, kai advokatų rengti įstatymų projektai reguliuoja tą sritį, kurioje tų advokatų kontora turi ne vieną klientą, be to, advokatų kontoros veikia pelno tikslais, o už priimtus sprendimus bet kuriuo atveju turėtų atsakyti valstybės tarnautojai, bet ne advokatai. Dėl to teisėkūros procesas tampa brangus ir galimai neskaidrus. Kai valstybė nelaiko teisėkūros prioritetine veikla, padaroma daug didesnė žala nei reiktų skirti tam lėšų.

Įstatymų iniciatyva yra tik įstatymų atsiradimo pradžia. Realizavus įstatymo iniciatyvos teisę, būna antroji įstatymų leidybos pakopa: įstatymo projekto sukūrimas, kuris parlamente pereina keletą svarstymo ir tobulinimo pakopų. Procedūrinės taisyklės nedidelei Seimo narių grupei, o ne visam Seimui (ar bent jo daugumai) suteikia teisę atmesti net ir piliečių inicijuotą įstatymo projektą, kuriam reikia, kad patektų į Seimo pagrindinį komitetą, surinkti penkiasdešimt tūkstančių parašų. Be abejonės, ši Seimui suteikta procedūrinė teisė yra nepagrįsta, nes ji varžo sunkiai patekusios į Seimo akiratį piliečių įstatymų iniciatyvos teisę. Seimas procedūrinėmis teisėmis susikuria sau privilegijas piliečių atžvilgiu, nes kratosi savo pareigos tarnauti žmonėms, t. y. išgirsti ir svarstyti savo atstovaujamos tautos interesus (kai maža dalis Seimo narių, o ne Seimo dauguma sprendžia įstatymo iniciatyvos likimą) arba piliečių teisę varžo pernelyg sunkinančiais reikalavimais (reikalauja penkiasdešimties tūkstančių įstatymo iniciatyvos balsų). Atsiranda galimybė piliečių iniciatyvai net nepereiti į projekto svarstymo iš esmės pakopą, nes teoriškai darant prielaidą (Lietuvoje ją dažnai patvirtina ir įstatymų leidimo praktika), kad posėdyje galėtų dalyvauti tik komiteto nariai (ar jų dauguma), jau atmetę įstatymo projektą, Seimo posėdyje jie tik pakartotų ankstesnį sprendimą, kuriam nebūtų prieštarauta Seimo posėdyje: Seimo posėdyje tik komiteto nariai ir sudarytų daugumą, kurios pakaktų įstatymo projektui, o vėliau ir pačiam įstatymui priimti. Vadinasi, keletas Seimo narių, o ne visas Seimas, gali spręsti piliečių inicia-

tyvos likimą, šitaip paneigiant pareigą svarstyti projektą visam Seimui. Todėl kritikuojamos Seimo įstatymų projektų svarstymo bei priėmimo procedūrinės taisyklės vertinamos kaip paties Seimo sau suteikta privilegija, paneigianti pareigą tarnauti žmonėms, visų pirma – pareigą išgirsti jų poreikius bei juos neatidėliojant visuotinai svarstyti.

Reikia pabrėžti, kad kokybei tarnauja ir kiekybiniai reikalavimai: Lietuvos Respublikoje numatytas privalomas Seimo narių balsų skaičius ir pan. Tačiau tenka pažymėti, kad parlamentarai ne itin gausiai lankosi Seimo posėdžiuose, todėl manytina, kad būtų tikslinga didinti būtinų balsų skaičiaus kvorumą, kuris įpareigotų Seimo narius aktyviau dalyvauti Seimo posėdžiuose svarstant įstatymų projektus. Kita vertus, didesnis parlamentarų skaičius tikėtinai didintų galimybę, kad toks įstatymo projektas būtų atidžiau peržiūrimas, atsakingiau vertinamas, o tai reikštų, kad daugiau tobulinamas: įstatymo projektas susilauktų daugiau pasiūlymų ar kritikos, taip pat toks projektas būtų vertinamas didesnės politinių jėgų grupės. Dėl to rastųsi aiškesnė parlamento atsakomybė už atsiradusį ar atmetą įstatymą, didesnis parlamentarų skaičius taip pat padėtų išsakyti ir derinti didesnės atstovaujamos tautos dalies interesus. Tik derinant interesus galimas skirtingų interesų socialinis kompromisas, kuris yra vienas iš esminių įstatymo požymių.

Kalbant apie įstatymo priėmimo ir balsavimo procedūras, daugelio šalių parlamentuose balsuojama atvirai ir daugiausia įstatymai priimami atviru balsavimu. Toks balsavimas leidžia identi-

kuoti kiekvieną parlamentarą, patikrinti jo kalbų atitikimą darbams. Tai atliekama įvairiai: balsuoti galima žodžiu aiškiai pasakant „taip“ arba „ne“, kai kur balsuojama konkliudentyviu elgesiu – pakeliant kairę arba dešinę ranką, atsistojant arba pasiliekanč sėdėti, įeinant ar išeinant ir kt. Šiais laikais dažnai atsiskaitoma klasikinių minėtų balsavimo būdų ir balsuojama elektroniškai, paspaudžiant atitinkamą mygtuką. Tokių balsavimų rezultatai automatiškai skaičiuojami ir pasirodo balsavimo salės lentoje. Atviro balsavimo pranašumai yra tie, kad yra matoma balsavimo procedūra, identifikuojami balsuojantys asmenys, greitai paskelbiami rezultatai. Lietuvos Respublikos Seime dėl posėdžiuose svarstomų klausimų balsuojama atvirai, išskyrus tuos atvejus, kai renkamas Seimo Pirmininkas, jo pavaduotojai, sprendžiamas nepasitikėjimo Vyriausybe, Ministru Pirmininku ar atskiru ministru klausimas, nepasitikėjimo kuriuo nors Seimo pareigūnu arba Seimo paskirto valstybės institucijos vadovo atleidimo iš pareigų dėl nepasitikėjimo klausimas, taip pat kai balsuojama dėl kaltinimo formuluočių apkaltos proceso metu. Slaptai balsuojama, kai sprendžiamas klausimas dėl Konstitucinio Teismo, Aukščiausiojo Teismo teisėjų ir šių teisėjų pirmininkų, Aukščiausiojo Teismo skyrių pirmininkų paskyrimo ir atleidimo, Konstitucijos ir įstatymų numatytų valstybės pareigūnų atleidimo dėl nepasitikėjimo, Seimui atskaitingų valstybės institucijų vadovų paskyrimo, taip pat dėl pritarimo Apeliacinio teismo teisėjų, šio teismo pirmininko ir skyrių pirmininkų skyrimui arba atleidimui. Seimui

nutarus, gali būti slaptas balsavimas ir kitais personalijų klausimais⁷.

Pasaulio parlamentuose įstatymai priimami atsižvelgiant į dvigubą balsų kvorumą: pirma, dalyvių kvorumą ir antra, balsuojančių balsų kvorumą. Daugelyje šalių dalyvių kvorumas fiksuojamas dalyvaujant pusei visų parlamentarų. Tačiau daugelyje pažangesnių šalių dalyvių kvorumas nustatomas žymiai didesnis nei pusė visų narių. Kaip jau buvo minėta, paprastiems įstatymams priimti (išskyrus pakartotinai svarstomus) Lietuvos Respublikoje yra tik pusės parlamentarų kvorumas, todėl toks kvorumas negali deramai užtikrinti įstatymo socialinio kompromiso raiškos ir įgyvendinimo funkcijos.

Natūralu, kad įstatymai, kurie priimti mažos dalies Seimo narių, niekada nepatenkins tautos lūkesčių, nes nekurs kompromiso. Kai įstatymus priima maža Seimo dalis, neaiškus tampa ir to įstatymo autorius, atsakingas už politinio sprendimo priėmimą. Dar T. Hobbesas rašė, kad „būtina ne tik paskelbti įstatymą, bet ir nurodyti autorių ir jo teisinę galią. Manoma, kad kiekvienoje valstybėje autorius yra akivaizdus, nes tai yra suverenas, o būdamas paskirtas visų žmonių sutikimu esąs kiekvienam pakankamai žinomas“ (Hobbes: 274). Interpretuojant klasiko mintis šiandieninės Lietuvos teisinės – politinės situacijos kontekste, būtina pabrėžti, kad įstatymų leidėjas nėra ir negali būti tautai akivaizdus, nes nėra dalyvavimo kvorumu įpareigotas dalyvauti leidžiant visus įstatymus. Todėl vienu atveju įstatymus priima viena grupė, kitu atveju – kita, todėl visą Seimą tauta vertina neigiamai. Ne-

sant atitinkamų procedūrinių taisyklių, net ir pareigingai dirbantys Seimo nariai ar politinė grupė tautos daugumos vertinama taip pat, kaip visas Seimas. Kita vertus, įstatymų „autorystės“, t. y. atsakomybės, reikalavimas lygiai taip pat aktualus ir įstatymų iniciatyvos atžvilgiu, kadangi norint suvokti būsimo įstatymo tikslus ir poreikius, būtina žinoti ir įstatymų projektus teikusius autorius. Kai šios procedūros nėra įtvirtintos, tautos atstovai, priimdami įstatymus, tautai neatstovauja, jie įstatymuose neišsako jos lūkesčių, negina įvairių grupių interesų, kuriuos privalo atstovauti ir reprezentuoti, nors tokios yra parlamentarų funkcijos ir viso parlamento paskirtis. Tokiomis procedūrinėmis nuostatomis, kurios iš pirmo žvilgsnio atrodo nereikšmingos arba nepastebimos, neleidžiama realizuoti turiningosios parlamento paskirties: parlamentas egzistuoja susikurdamas sau privilegijas tautos teisių paneigimo sąskaita.

Minėtos įstatymų kūrimo problemos kyla dėl to, kad nepaisoma teisės esmės reikalavimų, tiek teorijoje, tiek praktikoje įstatymo koncepcija dažniausiai siejama su formaliais reikalavimais, neatsižvelgiant į teisės turinį. Ši problema buvo aktuali tiek okupacijos laikotarpiu, nes vyravo etatistinė teisės koncepcija, tiek šiandien, vystantis naujai valstybės demokratijai, nes vėlgi nenorima paklusti teisei, valstybės politikai siekia būti savarankiški. Tačiau politinių nuomonių pliuralizmas skatina tik politinį susipriešinimą ir įstatymų leidybos organizacinį chaosą, t. y. netvarką – teisės stoką.

Teisės aktų projektų rengėjų konsultavimasis su visuomene – vienas iš efekty-

vių instrumentų gerinti teisėkūros proceso kokybę. Tam tikrą numatomą reglamentavimą plačiai aptarus su visuomene (ypač su tiesiogiai suinteresuotais subjektais) ir atsižvelgus į konsultacijų metu gautas pastabas, galima tikėtis, kad galiausiai priimtas teisės aktas atitiks visuomenės lūkesčius, iš tiesų efektyviai reglamentuos tam tikrus santykius, o jo įgyvendinimas nebus komplikuoatas. Siekiant užtikrinti geresnę Vyriausybės pateikiamų Seimui įstatymų projektų kokybę, svarbu, kad jie parlamentą pasiektų jau būdami viena ar kita forma aptarti su subjektais, kurių verslo, darbo, socialinių garantijų, tinkamos gyvenamosios aplinkos užtikrinimo ar kitus interesus liečia siūlomas reglamentavimas, t. y. iš anksto pasikonsultavus su visuomene.

Lietuvoje išankstinio konsultavimosi su visuomene teisėkūros procese praktika klostosi sudėtingai. Nors šiam teisėkūros aspektui skiriamas nemenkas dėmesys įvairiuose programiniuose Vyriausybės dokumentuose, kuriais siekiama tobulinti viešąjį valdymą⁸, išlieka konsultavimosi su visuomene fragmentiškumo, formalumo, formų įvairovės stokos, modernių technologijų suteikiamų galimybių nepanaudojimo problemos. Teisinis reglamentavimas šioje srityje neišplėtotas ir dažnai kinta. Dar 2003 m. pradėjus rengti Lietuvos Respublikos teisėkūros tobulinimo metmenis, buvo atkreiptas dėmesys į tai, kad nesukurtas mechanizmas, kuris užtikrintų efektyvų visuomenės dalyvavimą teisėkūros procese ir tinkamą teisiųjų santykių subjektų interesų suderinimą. Po ilgų svarstymų Teisėkūros tobulinimo metmenys 2006 m. buvo patvirtinti Sei-

mo nutarimu⁹. Nors juose numatyta nemažai teisėkūros proceso organizavimo patobulinimų (pavyzdžiui, norminių teisės aktų koncepcijų rengimas ir skelbimas), o Vyriausybė įpareigota parengti įstatymų projektų rengimo metodiką, tačiau visuomenės dalyvavimas teisėkū-

ros procese atspindėtas menkai. Patvirtintus metmenis, gana vangiai pradėtos rengti įstatymų projektų koncepcijos, ši praktika netapo reguliari. Vėliau Teisėkūros metmenų pagrindu mėginta išplėtoti teisėkūros proceso reglamentavimą, ypač siekiant aktyviau įtraukti visuomenę.

IŠVADOS

1. Lietuvoje nėra specializuotų, nepriklausomų ir savarankiškų institucijų, kurios atliktų išankstinę įstatymų projektų ekspertizę. Tačiau, kaip rodo kitų šalių praktika, specialių institucijų atliekama išankstinė įstatymų projektų patikra, manytina, ir Lietuvoje padėtų užtikrinti įstatymų projektų kokybę ir jų sklandų priėmimą Seime. Nors dažniausiai minėtų specialių institucijų išvados nėra privalomo pobūdžio, paprastai į jas būna atsižvelgiama. Vadinasi, tokioms institucijoms tenka gana svarbus vaidmuo prisidedant prie sklandesnio bei kokybiškesnio teisėkūros proceso.

2. Pasaulio parlamenteose įstatymai priimami atsižvelgiant į dvigubą balsų kvorumą: pirma, dalyvių kvorumą ir, antra, balsuojančių balsų kvorumą. Daugelyje šalių dalyvių kvorumas fiksuojamas dalyvaujant pusei visų parlamentarų. Tačiau dar daugiau pažangesnių šalių dalyvių kvorumą nustato kur kas

didesnį nei pusė visų narių. Paprastiems įstatymams priimti (išskyrus pakartotinai svarstomus) Lietuvos Respublikoje yra nustatytas tik pusės parlamentarų kvorumas, todėl toks kvorumas negali deramai užtikrinti įstatymo socialinio kompromiso raiškos ir įgyvendinimo funkcijos.

3. Įstatymų kūrimo problemos kyla dėl to, kad nepaisoma teisės esmės reikalavimų, tiek teorijoje, tiek praktikoje įstatymo koncepcija dažniausiai siejama su formaliais reikalavimais, neatsižvelgiant į teisės turinį. Ši problema buvo aktuali tiek okupacijos laikotarpiu, nes vyravo etatistinė teisės koncepcija, tiek šiandien, plėtojantis naujai valstybės demokratijai, nes vėl nenorima paklusti teisei, valstybės politikai siekia būti savarankiški. Tačiau politinių nuomonių pliuralizmas skatina tik politinį susipriešinimą ir įstatymų leidybos organizacinį chaosą, t. y. netvarką – teisės stoką.

Literatūra

1. Aristotelis. 1997. *Politika*. Vilnius: Pradai.
2. Baublys L., Beinoravičius D., Kaluina A. ir kt. 2012. *Teisės teorijos įvadas: vadovėlis*. Vilnius: leidykla MES.
3. Hobbes T. 1999. *Leviatanas*. Vilnius: Pradai.
4. Mesonis G. 2018. Jean Paul Sartre: on ne nait pas philosophe, on le devient. *Logos* 95.
5. 1992 m. spalio 25 d. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 32–1014, Nr. 64–1501, Nr. 122–2863.

6. Seimo Statutas. < <https://www.e-tar.lt/portal/legalAct.html?documentId=TAR.123B53F30F70> >
7. < http://www3.lrs.lt/pls/inter/dokpaieska.showdoc_l?p_id=349520&p_tr2=2 > Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 m. programa. < http://www3.lrs.lt/pls/inter/dokpaieska.showdoc_l?p_id=418407 >
8. „Dėl Lietuvos Respublikos teisėkūros tobulinimo metmenų patvirtinimo ir jų įgyvendinimo“. < http://www3.lrs.lt/pls/inter/dokpaieska.showdoc_l?p_id=288226 >
9. <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/08/48/61/758e413e.pdf>
10. <http://www.raadvanstate.nl/the-council-of-state.html>.

Nuorodos

- ¹ <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/08/48/61/758e413e.pdf>
- ² <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/08/48/61/758e413e.pdf>
- ³ Ten pat.
- ⁴ *Raad van State* < <http://www.raadvanstate.nl/the-council-of-state.html> >
- ⁵ Ten pat.
- ⁶ 1992 m. spalio 25 d. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 32–1014, Nr. 64–1501, Nr. 122–2863 (žr. 5 str. 3 dalis).
- ⁷ Seimo Statutas < <https://www.e-tar.lt/portal/legalAct.html?documentId=TAR.123B53F30F70> > (žr. 111 str. ir 115 str.).
- ⁸ http://www3.lrs.lt/pls/inter/dokpaieska.showdoc_l?p_id=349520&p_tr2=2; Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 m. programa. < http://www3.lrs.lt/pls/inter/dokpaieska.showdoc_l?p_id=418407 >
- ⁹ LR Seimo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos teisėkūros tobulinimo metmenų patvirtinimo ir jų įgyvendinimo“ < http://www3.lrs.lt/pls/inter/dokpaieska.showdoc_l?p_id=288226 >