

**Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Valstybės ir teisės teorijos ir istorijos katedra**

Eglės Pažėraitės
V kurso, taikomosios jurisprudencijos
studijų atšakos studentės

**Magistro darbas
Teisinė technika ir įstatymo kokybė**

Vadovas: doc. dr. Rūta Bakševičienė
Recenzentas: lekt. dr. Remigijus Šimašius

Vilnius
2008

TURINYS

Ižanga	4
I. Teisinė technika, kaip galimas teisės veiksmingumo faktorius	6
1. Teisės efektyvumas ir veiksmingumas.....	6
1.1. Teisės efektyvumo ir veiksmingumo sąvokos.....	6
II. Teisinė technika bei įstatymas, kaip teisinės technikos objektas	10
1. Teisinės technikos sąvoka ir rūšys.....	10
2. Teisėkūros technikos objektas ir tikslai.....	12
2.1. Teisėkūros technikos objektas.....	12
2.2. Įstatymas, kaip teisėkūros technikos objektas.....	13
2.2.1. Įstatymų požymiai.....	13
2.2.2. Įstatymų rengimo tvarka.....	13
2.2.3. Tikslas, uždavinys ir paskirtis Lietuvos įstatymuose.....	14
2.3. Teisėkūros technikos uždaviniai.....	18
2.4. Teisės norminių aktų kalba ir stilius.....	19
2.4.1. Reikalavimai teisės norminių aktų kalbai.....	19
2.4.2. Teisės aktų stilius.....	22
III. Faktoriai, veikiantys teisinę techniką ir įstatymų kokybę	24
1. Įstatymų leidėjo tikslai.....	24
2. Ideologija, politika ir teisinė politika.....	25
3. Įstatymų leidėjų išsilavinimas ir kompetencija.....	26
4. Teisinė technika ir įstatymo suvokimas.....	26
5. Lietuvos Respublikos įstatymų leidėjų teisinės technikos įtaka įstatymų efektyvumui.....	28
IV. Lietuvos Respublikos įstatymų kokybės vertinimas	31
1. Teisės vertinimas	31
2. Įstatymų leidėjų įstatymų kokybės vertinimas.....	32
3. Teisės aktų trūkumai.....	34
4. Teisės aktų kokybės gerinimas.....	38

4.1. Reikalavimai įstatymams.....	38
4.2. Teisės akto rengimo technika.....	40
4.3. Priemonės teisės aktų kokybei gerinti.....	41
Išvados.....	44
Literatūra.....	47
Santrauka.....	50
Summary.....	51

Ižanga

Non multa, sed multum (ne daug, bet gerai)

Plinius M.

Šis trumpas ir, rodos, paprastas posakis turėtų būti vienas iš pagrindinių nurodymų įstatymų leidėjui. Nors apie įstatymų kūrimą, leidimą, priėmimą, įsigaliojimą, šių procedūrų teigiamus bei apie neigiamus bruožus buvo nemažai diskutuojama tiek teisės teoretikų, tiek praktikų, tiek ir politikų, teisinė technika, o ypač teisėkūros procesas, išlieka atviru klausimu, kadangi esama padėtimi ir kokybe nėra patenkinti tiek patys įstatymų leidėjai, tiek, svarbiausia, įstatymų leidybos adresatai.

Atkūrus nepriklausomybę įvyko pokyčių ne tik valstybės ekonomikoje, socialiniame gyvenime, bet kartu ir valstybės politiniame gyvenime bei įstatymų leidybos procese. Gaila, tačiau galiojantys įstatymai nėra kokybiški, kas lemia ir valstybėje egzistuojantį teisinį nihilizmą bei daro žalą teisinės valstybės raidai. Kaip teigė Friedrichas A. von Hayekas, „įstatymų leidyba davė žmonėms galingą įrankį, kuriuo šie gali siekti gerų tikslų, tačiau kurio dar neišmoko valdyti taip, kad tai netaptų blogio įrankiu“.¹

Priimama daugybė įstatymų, tačiau jų kūrimo sūkuryje mažai dėmesio skiriama kūrimo technikai, todėl dažnai kyla problemų dėl sukurtų įstatymų kokybės. Iš šio trūkumo kyla naujos problemos: norminiai teisės aktai nėra pakankamai veiksmingi, jie dažnai keičiami, pildomi, taisomi, netampa reikšmingu visuomeninių santykių reguliatoriumi, efektyviai negali spręsti kylančių problemų. Įstatymų kokybei ir veiksmingumui teisėkūros technika kartais ne mažiau reikšminga nei pats turinys. Nuo aiškiai ir logiškai išdėstyto akto turinio, yra ar nėra jame atvirų ir paslėptų prieštaravimų, tiksliai ar netiksliai apibrėžta teisės terminija, priklauso, tiksliai ar netiksliai bus suprantas aktas ir veiksmingai ar ne jis bus taikomas praktiškai.²

Taigi šio tyrimo tikslas – atskleisti Lietuvos Respublikos dabartinės teisinės technikos ir įstatymų kokybės lygį bei galimas įstatymų kokybės gerinimo priemones.

Šio darbo uždaviniai – apibrėžti teisinės technikos bei teisėkūros technikos sąvokas, objektą ir uždavinius bei ištirti Lietuvos įstatymų leidėjų teisinės technikos lygį ir požiūrį į ją, atskleisti įstatymų kūrimo įforminimo ypatumus, faktorius, lemiančius įstatymo kokybę,

¹ HAYEK, F. A. *Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė*. Vilnius: Eugrimas, 1998, p. 113, cituota iš Irmantas Šulcas „Įstatymų kokybė ir efektyvumas“. *Teisinės minties šventė – 2003*, p. 47.

² VANSEVIČIUS S., *Valstybės ir teisės teorija*. Vilnius, 2000, p. 178.

pateikti pagrindinius įstatymų trūkumus, išnagrinėti būdus ir priemones, kurie būtini, norint sukurti logišką, aiškų, tikslų teisės aktą bei pateikti pasiūlymus, kokiomis priemonėmis ir kaip gerinti įstatymų kokybę.

Pasirinktos temos aktualumą lemia tai, jog teisinės technikos ir bene svarbiausios jos dalies – teisėkūros technikos – problemos, visuomet yra įdomios ir aktualios tiek tiesioginiams teisėkūros proceso dalyviams, tiek žmonėms, jame nedalyvaujantiems, tačiau kasdieniame gyvenime susiduriantiems su įstatymų painiava. Konkretus norminis teisės aktas, kol pasiekia savo adresatą, praeina daugybę formalių, ilgai trunkančių procedūrų ir dažnai atsitinka taip, kad vienas iš svarbiausių dalykų – teisės akto, kaip formalaus, norminio pobūdžio dokumento, kokybė dažnai lieka antrame plane. Taigi ši tema aktuali, nes technikos įvaldymo poreikį ypač jaučia įstatymų leidėjas, valstybės valdymo aparato pareigūnai, teisininkai – visi tie, kurie susiduria su teisės aktų kūryba, taikymu, sisteminiu. Ypač tai aktualu demokratinėje valstybėje, atsižvelgiant ne į kurios nors vienos, o visų socialinių grupių interesus.³

Darbe naudoti teisės mokslui įprasti metodai - analitinis, sisteminis, loginis, lyginamasis. Analizuojant įstatymų leidėjo tikslus, svarbus buvo teleologinis metodas, o nagrinėjant teisės aktų kalbą bei reikalavimus jai – lingvistinis.

Tyrimo šaltiniai skirstytini į dvi grupes. Pirmąją grupę sudaro Lietuvos Respublikos norminiai aktai, reglamentuojantys įstatymų ir kitų norminių aktų rengimą, įsigaliojimą: Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų norminių aktų rengimo įstatymas, Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos įstatymas, Lietuvos archyvų departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės generalinio direktoriaus įsakymas “Dėl dokumentų rengimo ir įforminimo taisyklių patvirtinimo” pakeitimo”, Lietuvos Respublikos teisingumo ministro įsakymas “Dėl teisingumo ministro įsakymo “Dėl įstatymų ir kitų teisės aktų rengimo rekomendacijų” pakeitimo” ir pan. Antrąją šaltinių grupę sudaro įvairių kartų Lietuvos ir užsienio valstybių mokslininkų veikalai ir publikacijos, kuriuose analizuojami teisinės technikos, teisėkūros, įstatymų kokybės klausimai. Atsižvelgiant į teorinį temos pobūdį, darbe daug remtasi teisės teoretikų A. Vaišvilos, S. Vansevičiaus, S. Aleksi darbais. Temai įvairiapusiškai atskleisti ypatingai naudingi buvo R. Bakševičienės, R. Šimašiaus, D. Beinoravičiaus straipsniai.

³ BEINORAVIČIUS, D. „Teisės ir istorijos santykis“. Daktaro disertacija, Vilnius, 2003, p. 127.

I. TEISINĖ TECHNIKA, KAIP GALIMAS TEISĖS VEIKSMINGUMO FAKTORIUS

1. Teisės efektyvumas ir veiksmingumas

1.1. Teisės efektyvumo ir veiksmingumo sąvokos

Formalus teisės veiksmingumas suprantamas kaip konstatavimas, kad teisės institucijos funkcionuoja, įstatymai priimami, teisės normos taikomos, tam tikras procentas teisės pažeidimų išaiškinama ir t.t., vadinasi, jis nustatytinas atlikus elementarius faktinės būsenos konstatavimo veiksmus. Teisės veiksmingumo problema, kaip viena iš tyrimo sričių, yra labai sudėtinga ir prieštaringa kategorija, todėl ji gali būti nagrinėjama įvairiais aspektais ir metodais. Svarstant teisėkūros kokybę, galima kalbėti apie sistemą veiksmų, lemiančių teisės veiksmingumą teisės doktrinos ir teisėkūros lygmeniu.⁴

Teisės veiksmingumą nulemia visų pirmiausia teisėkūra ir teisinė politika, todėl teisėkūroje būtina vertinti ne tik teisinę techniką, bet ir teisės poveikio socialiniams santykiams pobūdį bei teisės veiksmingumo perspektyvas.⁵

Teisės efektyvumas, pasak R. Šimašiaus, – tai tam tikras teisės veiksmingumo aspektas: tai teisės pasiektų rezultatų ir patirtų sąnaudų santykis, parodant, kad teisės efektyvumas iš esmės skiriasi nuo teisės rezultatyvumo kaip siektų ir pasiektų rezultatų.

Dar XX a. pradžioje ekonomistai vartojo terminą „našumas“ norėdami parodyti sąnaudų ir pagamintos produkcijos ryšį. Tuo pat metu vartoti ir terminai „rezultatyvumas“ („efficiency“), „ekonomija“ („economy“), skaičiuoti efektyvumo rodikliai ir veiksniai. Dar vėliau, plėtojant valdymo teorijas, imta vartoti efektyvumo priemonių, siejamų su platesniu požiūriu į efektyvumą, įtraukiančių įvairius visuomeninius aspektus, sąvoka. Pastarasis požiūris turėjo įtakos atsirasti bendrojo efektyvumo sąvokai.⁶

Pažymėtina, kad teisės moksle egzistavo ir egzistuoja kryptis, stipriai siejanti teisės būvį su visuomene, tačiau ji kelis dešimtmečius nebuvo aktyviai plėtojama. Istoriskai susiklosčiusios aplinkybės lėmė kitos krypties, kai įstatymas suvokiamas kaip įstatymo leidėjo tikslų pasiekimo įrankis, o įstatymo efektyvumas siejamas su tuo, kaip pavyko tą

⁴ KRUMINIENĖ, K. „Teisės socialinis veiksmingumas“. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. 2006. 2 (7), 94-95.

⁵ ŠIMAŠIUS, R., „Teisėkūra ir teisė socialinis veiksmingumas“. *Jurisprudencija*, 2004, Nr. 54 (46), 62.

⁶ BAKŠEVIČIENĖ, R. „Teisės vertinimo suvokimas Lietuvoje: istorinės prieigos, šiandieninė situacija, ateities gairės“, *Teisė*, 2004, Nr. 50, p. 18.

tikslų pasiekti, plėtotę. Požiūris į efektyvumą, kaip pat tikros kokybės tikslo pasiekimo, ji žyminčių ir tam tikrą santykį sudarančių dalių rezultatą, į teisę „atkeliavo“ iš ekonomikos mokslo. Terminas *našumas* (*productivity*) atsirado Laurousse (1875) ir Littre (1883) žodynuose XIX a. pabaigoje.⁷ XX a. terminas *našumas* naudotas ekonomistų, norint parodyti ryšį tarp sąnaudų ir pagamintos produkcijos. Tuo pat metu naudoti ir terminai *rezultatyvumas* (*efficiency*) ir *ekonomija* (*economy*) bei skaičiuojami efektyvumo rodikliai ir faktoriai.

Pastarojo dešimtmečio „ekonominės“ krypties teisės mokslininkų darbų, kuriuose analizuojamas įstatymų efektyvumas, apžvalga rodo, kad sekant ekonomikos mokslu teiseje taip pat ieškota įvairių efektyvumo faktorių, rodiklių, bandyta įvairiai skaičiuoti tai, kas su teise susiję.⁸ Pastarųjų dešimtmečių „ekonominės“ pakraipos autorių pasisakymai atspindi didesnę ar mažesnę teisės, efektyvumo ir visuomenėje vykstančių procesų siejimą. Kai kurie autoriai, pavyzdžiui, F. N. Fatkulin, siejo teisės normos efektyvumą su pačios normos vidine savybe.⁹ Kai kurie, pavyzdžiui, L. S. Somosčenko, V. J. Nikitinskij, siejo ją su santykiu tarp faktiškai pasiekto rezultato ir to tikslo, kuriam pasiekti buvo priimtos atitinkamos normos.¹⁰ Buvo minčių, „švelninančių“ teisės, kaip priemonės (įrankio) tam tikram tikslui pasiekti suvokimą, siejančių teisę su tikslo siejimo procesu. Pavyzdžiui, O. V. Smirnov teigė, kad teisinio reguliavimo efektyvumą sudaro visuomenės vystimuisi maksimaliai naudingas teisės poveikis visuomeniniams santykiams.¹¹ Dar didesnis „atsigręžimas“ į visuomenę matyti efektyvumo „rūšiavime“ į finalinį ir motyvacinį efektyvumą, pirmąjį siejant su teisės normos adresatų elgesiu, atitinkančių teisės normoje nustatytus reikalavimus, antrąjį – su įstatymų leidėjo pasiektu valdymo tikslu (F. Studnickij).¹² Todėl teisės poveikis visuomeniniams santykiams turi „pereiti“ visus valdymo ciklo etapus. Kitaip tariant – teisės efektyvumas susideda iš atskirų teisės „pereinamų“ etapų efektyvumo.

Teisės mokslas perėmė ekonominę efektyvumo ir kitų su ja susijusių kategorijų (efektyvumo rodiklių, efektyvumo priemonių) sampratos esmę. Kartu tai reiškė bandymus apskaičiuoti arba kaip nors aiškiai ir pageidautina skaičiais įvertinti teisės, tiksliau – norminio teisės akto (įstatymo) efektyvumą, apskaičiuoti, kaip ir kokiomis sąnaudomis

⁷ БАТЧИКОВА, С.А. и С.Ю. ГЛАЗЬЕВА. *Эффективность государственного управления*, пер. с.англ. / Общ. Ред.. Москва, 1998, p. 47.

⁸ ВАКШЕВИČIENĖ, R. „Įstatymų efektyvumo sociologiniai aspektai (baudžiamųjų įstatymų tyrimo pagrindu)“. Daktaro disertacija, Vilniaus universitetas, 2003, p. 6.

⁹ КУДРЯВЦЕВ, В.Н. et al. *Эффективность правовых норм*. Москва, 1980, p. 24.

¹⁰ КУЛЧАР, К. *Основы социологии права*. Москва, 1981, p. 235.

¹¹ PAVILIONIS, V. *Tarybinės teisės normų efektyvumo klausimai. Mokymo priemonė*. Vilnius, 1978, p. 10.

¹² *Cit. op.* 8, p. 20.

įstatymų leidėjui pavyko pasiekti norimą tikslą, jos pateisinamos ar ne. Tiesa, kaip ir suteikiant prioritetus ekonominei, o vėliau – valdymo teorijoms, sunku buvo atitinkamai neatsižvelgti į kitų mokslų – sociologijos, psichologijos – pasiekimus, juolab, kad ir ekonominės bei valdymo teorijos į juos atsižvelgė. Tad ir teisės (norminio akto, įstatymo) efektyvumo samprata, jos siejimas su koku nors apskaičiavimo įvairėju, kai kada net gana ryžtingai atsigręžiant į visą visuomenę ir išsakant mintį, jog tiesmuko apskaičiavimo ir įvertinimo, be daugelio visuomeninių procesų analizės, būti negali.

Pažymėtina, kad teisės moksle plėtota ir kita kryptis, nesiejusi įstatymo su tam tikru konkrečiu įstatymų leidėjo tikslu, neišskyrusi teisės, kaip ypatingos „virš“ visuomenės esančios socialinių normų sistemos, ir atitinkamai teisės vertinimo nesiejusi su tuo, ar ji (įstatymas) pasiekė įstatymų leidėjo tikslus.

Kitoks teisės supratimas reiškia ir kitokį supratimą to, kokia teisės yra arba turėtų būti „gera“, „tinkama“ ar vertinga. Jei įstatymų leidėjas nori, kad visuomenė paisytų įstatymų, jis turi kuo labiau priartėti prie joje susiklosčiusių papročių, nesiūlyti jokių novatoriškų, neįprastų elgesio modelių. Įstatymas turi būti „patogus“, nedrastiškas, įprastas visuomenėje. Elgiantis kitaip, jis „pasmerktas“. Tokį požiūrį į įstatymų veiksmingumą formavo tiek F. K. Savigny, tiek E. Erlichas.¹³

Pripažinus, kad teisė – ne norminių teisės aktų sistema, tiesiog tam tikrą formą ir galią turinčių socialinių normų sistema, egzistuojanti visuomenėje greta kitų socialinių normų, pripažįstama ir tai, kad teisės „tinkamumo“ vertinimas negali būti atskirtas nuo socialinių procesų, konkrečių visuomeninių situacijų. Visai kas kita – įstatymų, kitų teisės aktų vertinimas. Juos galima nagrinėti teisinės technikos aspektais ir daryti tai labai detalai.

Teisės, kaip įrankio, veiksmingumo kritiniai momentai yra net keli:

1. netinkamas problemos suvokimas;
2. netinkamas teisės tikslo supratimas arba klaidingas teisinės idėjos;
3. netinkamas teisės normų išreiškimas teisės išraiškos formomis (teisės šaltiniuose);
4. netinkamas teisės išraiškos formos (šaltinio) aiškinimas;
5. netinkamas teisės įgyvendinimas arba apskritai neįgyvendinimas.¹⁴

Jei blogai suvoktas įstatymo tikslas, tada nėra prasmės kalbėti apie tokio įstatymo socialinį veiksmingumą, nes nežinant kokiems tikslams įstatymas skirtas, negalima aiškiai apibrėžti, koku laipsniu tie tikslai įstatymo taikymu buvo pasiekti. Juk įstatymu buvo

¹³ Cit. op. 6, p. 18.

¹⁴ Cit. op. 5, p. 67- 68.

tiesiogiai siekta nustatyti tam tikrą tvarką ir ta tvarka priimtu įstatymu nustatyta de facto. Vadinasi, jau pačiu įstatymo išleidimu – tvarkos nustatymu yra šimtu procentų įgyvendintas tokio įstatymo veiksmingumas. Išeitų, kad konkretus įstatymas veiksmingas, savo tikslus pasiekiantis dar nepradėjus jam veikti. Toks įstatymo paskirties formulavimas neturi teisinės vertės ir yra paprasčiausiai tekstinis balansas, kuris niekam neįpareigoja: kokia tvarka bus nustatyta, tokia ji ir atitiks įstatymo tikslus, nes, kaip sakytą, tvarkos nustatymu įstatymo tikslas prasideda ir pasibaigia. Išeitų, kad čia svarbu ne reguliavimo rezultatai, o pats reguliavimas dėl reguliavimo. Dėl šios painiavos vargu, ar galima kaltinti įstatymų leidėją (politikus); tai išimtinai teisininkų, rengiančių įstatymų projektus, kvalifikacijos problema, paveldėta iš teisinio pozityvizmo tradicijos.¹⁵

Modernioji teisės pasižymi sudėtingumu: teisinė kalba painėja, teisinės procedūros darosi vis pinesnės (dažnai geras jų išmanymas lemia ginčo baigtį) ir jų vingrybes pajėgūs įvaldyti tik specialistai. Noras siekti teisinio reguliavimo aiškumo ir suprantamumo verčia visose valstybėse kalbėti apie teisinės technikos uždavinius, o teisėkūra traktuojama kaip sudedamoji bendro teisės mokslo dalis. Lietuva šiuo požiūriu nėra išimtis. Norminių teisės aktų gausa, nuolatinis jų keitimas ir tik besiformuojančios kitokio, turiningo teisinio teksto aiškinimo tendencijos skatina teisinę bendruomenę atkreipti dėmesį į teisinio teksto išraiškos priemones – juk įstatymų leidėjas kuria specifinius komunikatus, siekdamas daryti įtaką adresatų elgesiui. Jei pavyktų sukurti tam tikrus teisinio teksto formavimo ir interpretavimo standartus, gal galėtume įveikti tokią chaotišką norminių teisės aktų kūrimą ir taikymą.¹⁶

¹⁵ VAIŠVILA, A. „Ar kiekvienam įstatymui taikytinas socialinio veiksmingumo kriterijus?“. *Jurisprudencija*, Mokslo darbai, 2004, Nr. 54 (46), p. 9.

¹⁶ LASTAUSKIENĖ, G. "Teisinio reguliavimo priemonių derinimas". *Teisė*, 2005, Nr. 57, p. 7.

II. TEISINĖ TECHNIKA BEI ĮSTATYMAS, KAIP TEISINĖS TECHNIKOS OBJETKAS

1. Teisinės technikos sąvoka ir rūšys

Teisinė technika – tai istoriškai susiklosčiusios bendrosios technikos dalis, pritaikyta arba specialiai sukurta teisėkūros ir teisės realizavimui didinti. Tai taisyklių, būdų, priemonių rengiant, priimant, sisteminant teisės aktus sistema. Teisinė technika – nematerialinio pobūdžio priemonės ir būdai, nustatyti taisyklėse, kurios įtvirtintos teisės aktuose.

Galime išskirti tokius pagrindinius teisinės technikos tikslus:

1. Racionalizuoti teisinę veiklą;
2. Užtikrinti teisės aktų aiškumą, paprastumą ir atitikimą formos reikalavimams.

Kadangi teisinė technika yra kompleksinis dalykas, skiriamos tokios teisinės technikos rūšys:

1. Įstatymų leidybos (teisėkūros) technika. Tai – teisės norminių aktų rengimo, sisteminimo taisyklių, priemonių, būdų visuma, kad aktai būtų aiškesni, suprantamesni ir efektyvesni. Įstatymų leidybos technikos objektas – teisės norminio akto tekstas. Įstatymų ir kitų norminių aktų efektyvumas priklauso nuo formuluočių, terminų aiškumo, tokiu būdu įstatymų leidybos technika padeda išvengti įvairių teisės spragų.

2. Teisės ir teisės aktų taikymo technika, arba individualių teisės aktų technika, dar kitaip apibrėžiama kaip teisės aktų taikymo ir kitų teisės aktų rengimo tvarka: jų forminimas priklauso nuo reguliuojamų santykių pobūdžio, o formą apsprendžia tam tikri teisės norminiai aktai. Bendros teisės ir teisės aktų taikymo ar teisės aktų rengimo taisyklės pasireiškia tuo, jog kiekvienas aktas turi turėti pavadinimą, organą, laiką, išdavimo, dieną, adresatą, atitinkamų pareigūnų parašus ir pan., jų turinys turi būti labai aiškus, trumpas, nedviprasmiškas. Teisės norminių aktų naudojama terminologija neturi skirtis nuo teisės aktų terminologijos; jei daromos pataisos, tai daromos tame pačiame pagrindiniame įstatyme ir pan.

3. Teisės norminių aktų apskaitos technika. Ši apskaita daroma teisėkūros teisės norminių aktų sisteminimo tikslu, kad teisingai būtų taikoma teisė. Apskaita daroma tiek teisėkūros, tiek teisės taikymo organų. Skiriamos tokios apskaitos rūšys:

1. žurnalinė;
2. kartotekinė;
3. kompiuterinė;

4. įstatymų ir kitų teisės aktų registras.

4. Teisės norminių aktų sisteminimo technika. Teisės norminių aktų sisteminimas – veikla, skirta sukurti, tobulinti ar sutvarkyti teisės normas, aktus. Išskiriamos 3 sisteminimo formos:

1. kodifikacija – kodifikuotas aktas – jungtinis teisės norminis aktas;
2. inkorporavimas – procese nekeičiamas teisės normų turinys;
3. konsolidavimas – panašus į sisteminį inkorporavimą, bet turi kodifikacijos požymių. Konsolidavimas naudojamas, kur nėra galimybės ar būtinybės taikyti kodifikavimą.

Pagal savo turinį teisinė technika susideda iš dviejų elementų:

1. techninių priemonių – juridinės konstrukcijos, terminologija;
2. techninių būdų – teisės normų išdėstymo būdai, nuorodų sistema ir pan.¹⁷

Kitas teisinės technikos ypatumas, jog ji pasireiškia trimis pagrindinėmis egzistavimo formomis:

1. Teisinė technika kaip kompleksas nematerialių, techninio charakterio būdų ir priemonių. Kaip techniniai jie naudojami kuriant, įforminant ir sisteminant daugelį įvairiausių aktų. Jų reikšmė teisės turinio atžvilgiu – tarnybinė, atspindinti nematerialius ideologinius reiškinius ir kategorijas.

2. Teisinė technika pasireiškia taisyklėmis, pagal kurias ji ir naudojama praktiniame teisės norminių aktų kūrybos ir įteisinimo procese. Teisės mokslas šioje srityje turi lemiamą reikšmę, nes aukštas kokybinis lygis gali būti pasiektas tik tobulai teoriškai suformuluotomis ir praktiniame gyvenime patikrintomis rekomendacijomis. Čia svarbi ir neteisinių mokslų įtaka.

3. Teisinė technika per teisinius norminius aktus tampa viena iš teisės formų, nes kai techninių priemonių ir būdų dėka sukuriami norminiai aktai, jie tampa teisės sistemos dalimi. Teisinės technikos lygis valstybėje ir apsprendžiamas pagal realų techninių būdų ir metodų panaudojimą teisėkūroje. Taigi teisinės technikos lygis valstybėje – vienas iš teisinės kultūros rodiklių.

Tačiau, nors teisinės technikos sąvoka ir labai plati, ji neturi apimti procedūrinių (procesinių) veiksmų ir operacijų, susijusių su techninių priemonių ir būdų panaudojimu. Techniniai – organizaciniai teisės aktų kūrimo, pakeitimo, panaikinimo klausimai – teisinė - techninė teisės reguliavimo pusė.

¹⁷ АЛЕКСЕЕВ, С.С. *Общая теория права*: В 2-х т. – М.: „Юридическая литература“, 1981.

Teisinė technika gali būti skirstoma ir kitaip:

1. pagal teisės aktų, aptarnaujamų techninėmis priemonėmis ir būdais, rūšis;
2. pagal šių rūšių ir būdų turinį.

Pagal teisės aktų rūšis teisinė technika skirstoma į:

1. teisėkūros – skirta bendrai teisės teorijai. Teisėkūros technika, kaip ir teisėkūra, gali būti suprantama dvejopai. A. Načič teisėkūros techniką traktuoja siaurąja ir plačiąja prasmėmis:

- siaurąja prasme – teisėkūros technika suprantama kaip įstatymų leidimo technika (*законодательная техника*) – visas dėmesys kreipiamas į teisės aktų išorinės formos, vidinės struktūros, kalbos, logikos, stiliaus reikalavimus.
- plačiąja prasme – apskritai kaip teisinė arba teisės technika (*юридическая техника*), į kurios reguliavimo sferą įeina ne tik norminių teisės aktų parengimo, bet ir įforminimo, skelbimo, patvirtinimo bei sisteminimo techniniai būdai ir priemonės, pritaikyti arba specialiai sukurti teisėkūros ir teisės realizavimo efektyvumui didinti.

2. individualių aktų technika – daugiau skirta šakinėms teisės mokslo sritims (pvz., civilinei teisei – sutartys).¹⁸

Toliau darbe naudojama būtent teisėkūros technikos samprata siaurąja prasme, – analizuojant teisės aktų išorinę formą, kalbinius, stiliaus aspektus, tačiau nepaliekama nuošalėje ir įstatymo leidėjų tikslų analizė. Atsižvelgiant į teisėkūros technikos lygį tiriama dabartinių įstatymų kokybė.

2. Teisėkūros technikos objektas ir tikslai

2.1. Teisėkūros technikos objektas

Jei teisinę techniką apibrėžiame tik kaip įstatymų ir kitų norminių teisės aktų rengimo, didžiausią dėmesį skiriant šių aktų turiniui, taisyklių ir būdų sistemą, tai teisėkūros technikos objektas bus teisės norma. Teisinės technikos objektą suprantant siaurąja prasme, t.y., kaip norminių teisės aktų tobulinimą jų rengimo procese, teisėkūros technikos būdų ir priemonių taikymo sfera tampa gana ribota, ir didžiausias dėmesys skiriamas teisės akto normoms, jų tobulinimui, nes būtent teisės normų turinys, jų loginis, gramatinis išdėstymas,

¹⁸ НАЧИЧ, А. *Правотворчество. Теория и законодательная техника*. Москва, 1984., p. 256.

nuoseklumas, aiškumas ir kitos savybės tampa sfera, kurią gali veikti teisėkūros technikos priemonės.

Teisinę techniką suvokiant kaip visumą taisyklių, būdų ir priemonių, kurie naudojami rengiant, įforminant, skelbiant ir sisteminant norminius teisės aktus, teisėkūros technikos objekto sfera išsiplės. Teisinės technikos objektu tuomet matysime ne tik teisės normą, kaip pirminę teisėkūros proceso ląstelę, bet ir norminių teisės aktų tekstus, jų įforminimo, skelbimo, įsigaliojimo, sisteminimo procesus bei informacinį jų pritaikymą (tai ypač svarbu sisteminant teisės aktus). Taigi apibendrinant galima teigti, jog priklausomai nuo teisėkūros technikos sąvokos supratimo, jos objektu galime laikyti teisės normą arba teisinės technikos objektą galime struktūrizuoti, aprėpdami smulkesnes teisėkūros technikos veikimo ir taikymo sferos dalis. Šiame darbe kaip teisės technikos objektas pasirinktas įstatymas, atskleidžiant būtent šio teisės akto įforminimo ypatumus, reikalavimus jam.

2.2. Įstatymas, kaip teisėkūros technikos objektas

2.2.1. Įstatymų požymiai

Kadangi tyrimas orientuotas į šiandieną, jame atskirai nesigilinama į galimas moksle diskutuojamas įstatymo sampratas, įstatymo traktavimą priartinant prie šiandieninės Lietuvos teisinės kultūros, Lietuvos norminių aktų, reglamentuojančių jų leidybą, nuostatų. Įstatymas tyrime – tai, ką aukščiausia įstatymų leidžiamosios valdžios institucija tam tikra tvarka priėmė, kaip rašytinį, visiems privalomą, valstybės prievarta garantuojamą teisės aktą.¹⁹

Visgi išskiriant įstatymo požymius, pirmiausia reikia paminėti, jog specifinis, tik įstatymui būdingas požymis yra tas, kad jis yra aukščiausiosios atstovaujamosios valstybės valdžios institucijos aktas. Įstatymų leidybos teisė Lietuvoje suteiktas tik Lietuvos Respublikos Seimui (tai – viena iš Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67 straipsnyje išvardintų Seimo išimtinių teisių).

Antra, įstatymas turi aukščiausią teisinę galią; trečia – įstatymas yra neginčijamas. Visos valstybės institucijos, ūkio subjektai, gyventojai, pareigūnai privalo jį tiksliai vykdyti. Niekas, išskyrus Konstitucinį Teismą, neturi teisės užginčyti vieno ar kito įstatymo teisėtumo. Ketvirta, įstatymas gali būti pakeistas arba panaikintas tik kitu įstatymu, ir tai gali padaryti tik pats Seimas.

¹⁹ *Cit. op.* 8, p. 8-9.

2.2.2. Įstatymų leidimo tvarka

Tai, kad įstatymai yra svarbiausi norminių teisės aktų sistemoje, kad jie turi aukščiausią teisinę galią visų kitų teisės aktų atžvilgiu, lemia specifinę įstatymų leidimo tvarką. Įstatymas dažnai yra ilgo ir sudėtingo analitinio proceso rezultatas. Rengiant įstatymo projektą, pirmiausia išanalizuojami galiojantys teisės aktai ir nustatoma, ar reikia leisti konkretų įstatymą. Jei toks poreikis yra, rengiamas įstatymų projektas. Skiriamos keturios savarankiškos įstatymo leidimo stadijos: įstatymo leidybos iniciatyva, projekto svarstymas, įstatymo priėmimas ir įstatymo paskelbimas.

Įstatymo iniciatyvos teisė (t.y., teisė pateikti įstatymo projektą Seimui tiesiogiai svarstyti) pagal Konstituciją suteikta Seimo nariams, Respublikos Prezidentui ir Vyriausybei.

Įstatymų leidybos iniciatyvos teisę turi ir Lietuvos Respublikos piliečiai – 50 tūkstančių piliečių, turinčių rinkimų teisę, gali teikti Seimui įstatymo projektą, kurį šis privalo svarstyti, bet neprivalo priimti.

Įstatymo projekto svarstymas pradedamas projektą pateikusių institucijos atstovo ar Seimo nario pranešimu, išklausomi Seimo narių pareiškimai, kuriuose aptariamai svarstomo įstatymo projekto privalumai ir trūkumai. Visi įstatymai Seime priimami laikantis Seimo Statute nustatytų reikalavimų. Įstatymas laikomas priimtu, jei už jį balsavo dauguma Seimo narių, dalyvavusių posėdyje. Įstatymo paskelbimas – paskutinė įstatymo leidimo stadija. Seimo priimti įstatymai, pasirašyti Lietuvos Respublikos Prezidento, skelbiami „Valstybės žiniuose“.²⁰

Tikslas, uždavinys ir paskirtis Lietuvos įstatymuose

Nepaprastai svarbus yra aiškus įstatymo tikslų formulavimas – jis yra vienas iš formalių įstatymo požymių, deja, glaudžiai susijusių ir su įstatymų turiniu. Jis svarbus tuo, kad įpareigoja įstatymų leidėją aiškiai įsivaizduoti (matyti) tą socialinių santykių tikrovę, kurią jis nori sukurti, valdyti konkrečiu teisiniu reguliavimu. Įstatymo tikslai lemia visą jo normų turinį ir pobūdį, nurodo, kokias teisės normas įstatymų leidėjas privalo sukurti, kad būtų įgyvendinti jo sumanyti įstatymo tikslai. Jei įstatymo tikslai suvokti neaiškiai, jei

²⁰ DAMBRAUSKIENĖ, G. et al, *Lietuvos teisės pagrindai*. Vilnius: Justitia, 2004, p. 39-41.

nežinoma, ko konkrečiu įstatymu siekiama, kokių padarinių galima tikėtis, tai nežinoma ir kokias reikia formuluoti teisės normas, kiek jos būtinos tikslų atžvilgiu. Neaiškus tikslų formulavimas gali būti viena iš įstatymų nepagrįsto kaitaliojimo, aklo eksperimentavimo žmonių teisėmis priežasčių: įstatymų kaitaliojimu tada reiškiasi statistinė tikimybė rasti konkrečiai socialinių santykių situacijai adekvatų teisinį reguliavimą.²¹

Skandūs būna įstatymo tikslų tapatinimo su reguliavimo objektu arba priemonėmis padariniai. Įstatymo tikslą, arba paskirtį, sutapatinus su pačiu teisiniu reguliavimu arba jo objektu (santykiais, kurie tuo įstatymu reguliuojami), išeitų, kad reguliavimas įstatymais lyg pats save laiko tikslu, jis lyg ir abejingas reguliavimo kokybei, jis tuos santykius tiesiog reglamentuoja, o ne derina priešingus interesus, ne siekia didesnio teisingumo, efektyvesnės žmogaus teisių apsaugos. Todėl čia lyg ir išnyksta žmogus ir jo teisės kaip to reguliavimo adresatai, yra tiesiog reglamentuojanti veikla, nežinia, kam skirta, ir nežinia, kokios kokybės. Tada bendra demokratinių konstitucijų nuostata apie žmogaus teisių pirmumą ir apie valstybės įstaigų, taip pat ir teisėkūros tarnybą žmogaus teisėms pavirsta lyg ir niekam neįpareigojančia ideologija.

Taip atsiveria galimybė reguliuoti socialinius santykius bet kaip, panaikinti kriterijų, pagal kurį būtų vertinama konkretaus įstatymo nustatoma „teisinė tvarka“, jos kokybė ir socialinis gyvybingumas.²²

Įstatymų efektyvumas neretai iš esmės siejamas su tam tikru tikslu. Lietuvos įstatymuose naudojamos 3 skirtingos sąvokos, kurias galima priskirti įstatymų tikslingumui – *tikslas, paskirtis, uždaviniai*.

Remiantis Dabartinės lietuvių kalbos žodynu, *tikslas* – norimas pasiekti dalykas.²³ Tame pačiame žodyne žodžio *paskirtis* reikšmė apibrėžiama keliais būdais. Viena jų – iš anksto numatytas tikslas, kita – ko nors panaudojimo sritis, pritaikymas. Žodis *uždavinys* taip pat suprantamas nevienareikšmiškai. *Uždavinys* – užduotas, pavestas darbas. Žodis *uždavinys* gali būti suprantamas ir kaip klausimas, reikalaujantis atsakymo, dalykas, reikalaujantis sprendimo. Akivaizdu, kad visi trys žodžiai naudojami ir skirtingomis, ir tapačiomis ar labai panašiomis bei viena kitą papildančiomis reikšmėmis.²⁴

Išnagrinėjus 43 atitiktinai parinktus įstatymus, kuriuose vartojamos šios sąvokos, paaiškėjo, kad daugiausiai – net 21-ame (48,9 proc.) – vartojama *paskirtis*. Ji įstatymuose

²¹ Cit. op. 15, p. 7.

²² Ibid., p. 8.

²³ KEINYS, S. (vyr. red.), *Dabartinės lietuvių kalbos žodynas*. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidykla, 1993.

²⁴ Cit. op. 8, p. 41.

traktuojama kaip trumpas apibūdinimas to, kas išdėstyta norminiame akte, t.y., naudojama antroji žodžio reikšmė (ko nors panaudojimo sritis, paskyrimas). Antroje vietoje (13 įstatymų arba 29,9 proc.) – dviejų terminų (ir *tikslo*, ir *paskirties*) vartojimas drauge. Šiuo atveju įstatymuose *paskirtis* traktuojama kaip *tikslas*, t.y., kaip norimas pasiekti dalykas. Dabartinės lietuvių kalbos žodyno reikšmė žodis *tikslas* (nevarojant drauge nei *paskirties*, nei *uždavinio*), yra viso labo dviejuose (4,6 proc.) nagrinėtuose įstatymuose; dviejuose – yra ir *tikslas*, ir *paskirtis*, tačiau jis traktuojamas taip pat, kaip paprastai (48,9 proc.) *paskirtis*, o dar viename vartojamas *paskirties* terminas, tačiau mišriai, „supinant“ ir *paskirties*, ir *tikslo*, kaip siekiamo dalyko, prasmės. *Uždavinys (-iai)* yra trijuose nagrinėtuose įstatymuose (6,9 proc.), tačiau vėl – nevienodai. Viena iš jų šis žodis vartojamas kartu su *paskirtimi*, abiemis suteikiant paskirties reikšmę, analogiškai tai, kuria vartojama daugumoje įstatymų. Viena įstatyme *uždavinys* vartojamas užduoto, pavesto darbo reikšmę (viena reikšmių, kuria ir gali būti vartojamas šis žodis, remiantis Dabartinės lietuvių kalbos žodynu). Na, o dar viename iš trijų įstatymų *uždavinio* sąvoka „įdėta“ preambulėje. *Uždavinys* vartojamas užduoto, pavesto darbo prasme, dar įvardijant ir įstatymo priemonės šio uždavinio įvykdymui. Kitų, aukščiau nagrinėtų įstatymų kontekste šių priemonių įvardijimas būtų apibrėžtas kaip įstatymo *paskirtis*.

Darytina išvada, kad Lietuvos įstatymuose griežtai nusistovėjusios tvarkos, kada ir koku aspektu vartoti *paskirtį*, *tikslą*, *uždavinį* – nėra. Nebent, žodis paskirtis įstatymuose „nusistovėjęs“, tačiau ir ši išvada – sąlyginė.

Savaip minėti terminai vartojami Lietuvos teisės norminiuose aktuose, susijusiuose su įstatymų leidybos procesu. Įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatyme, reglamentuojant, kokia turi būti įstatymo struktūra, įtvirtinta, kad įstatymo pradžioje paprastai nurodoma šio akto paskirtis ir kitos bendrosios nuostatos. Kadangi šio įstatymo tekste taip pat vartojamas terminas paskirtis ir būtent taip, kaip jis vartojamas daugumoje (48,9 proc.) tirtų įstatymų (1 straipsnis. „Įstatymo paskirtis“). Šis įstatymas reglamentuoja Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimą, jo stadijas, teisės aktų formas, struktūros, turinio ir kalbos reikalavimus), darytina išvada, kad įstatymų leidėjas būtent taip vartojamą terminą paskirtis nori matyti visuose įstatymuose, kuriuose jis yra. Kita vertus, Lietuvos Respublikos Seimo (toliau – Seimas) Statute, apibrėžiant teikiamų registruoti projektų reikalavimus, kaip vienas jų įtvirtintas reikalavimas pateikti drauge su projektu aiškinamąjį raštą, kuriame būtų apibrėžti teikiamo projekto tikslai ir uždaviniai. Pagal straipsnio, kuriame apibrėžiame šie reikalavimai (135 str.) reikšmę, aiškinamąjį raštą

pateikia projekto iniciatoriai. Vadinasi, projekto iniciatoriai (asmenys, turintys įstatymų leidybos iniciatyvos teisę), turi apibrėžti aiškinamajame rašte projekto tikslus ir uždavinius.²⁵

Gretinant Lietuvos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos, Seimo Statuto nuostatas, Dabartinės lietuvių kalbos žodyne siūlomas terminų tikslas, paskirtis, uždavinys reikšmės, galima atitinkamai modeliuoti šių reikšmių prasmes įstatymų leidyboje: tikslas – įstatymų leidėjo (iniciatoriaus) norimas pasiekti tikslas. Įstatymas tokiu atveju – lyg priemonė tikslui pasiekti, o tokiu atveju įstatymui priskiriami tam tikri uždaviniai, kurių uždavėjas – įstatymų leidėjas. Uždaviniai (užduoti, pavesti darbai) turi būti vykdomi tam tikroje srityje, dėl tam tikrų dalykų ir tam tikrais būdais. Sritis, dalykai, būdai – tai jau įstatymo paskirtis (remiantis Dabartinės lietuvių kalbos žodynu – ko nors panaudojimo sritis, pritaikymas).

Žinoma, tokia traktuotė galima tik tuo atveju, jei teisės kūrėju pripažįstamas ypatingas subjektas, kas yra daroma ne visos teisės sampratos teorijose. Konceptijos, paveiktos ekonominės teorijos, leidžia modeliuoti tikslo, paskirties ir uždavinio sampratas būtent taip ir būtent tokiu santykiu. Atitinkamai įstatymų leidėjo tikslus pagal norimą sureguliuoti sferą bei būdą, pagal tai, kaip jis numato tikslą siekti, galima priskirti vienai ar kitai grupei, kuri, materializavus tikslus teisės normose (užrašius norminiame akte), tampa teisės norminių aktų grupės, sudarančios tam tikrą teisės šaką, pagrindu. Tuomet tam tikros teisės šakos funkcijos reiškia ne ką kita, kaip tam tikrą grupę įstatymų leidėjo tikslų.

Įstatymo, kaip įrankio, suvokimas būdingas ir pripažįstant teisę socialinės kontrolės priemone, socializacijos dalimi, kurioje teisės tikslas – visuomenei priimtino elgesio asmens formavimas, todėl teisės tikslas, kaip ir pati socializacija – nuolat trunkantis, kintantis ir nesibaigiantis procesas. Teisės tikslas, teisę laikant socialinės kontrolės priemone, sutampa su visuomenės tikslais, su visuomenės išlikimu, jo gyvavimu, todėl valstybės valdžia, įstatymų leidėjai turi kuo labiau skatinti visuomenės gyvavimui palankius procesus ir atitinkamą teisėkūrą. Įstatymų paskirtis tokiu atveju – nurodyti visuomenės gyvavimą garantuojančius, visuomenei palankius elgesio modelius, šių elgesio modelių laidavimą, realizuojant pagrindinį teisės tikslą. Įstatymai – priemonė pagrindiniam teisės tikslui pasiekti – formuoti visuomenei priimtina elgesį. Įstatymų leidėjai tokiu atveju – tarsi tarpininkai, atstovaujantys visuomenės tikslams ir savo kompetencijos ribose naudojantys įstatymus kaip įrankius.²⁶

²⁵ *Cit. op. 8, p. 42.*

²⁶ *Cit. op. 8, p. 42-43.*

2.3. Teisėkūros technikos uždaviniai

Įstatymų leidyba yra sudėtingas ir daugiapakopis procesas, ribojantis, varžantis žmogaus teises ir dėl to labai atsakingas, reikalaujantis iš įstatymų leidėjo solidžios mokslinės kompetencijos, gebėjimo suvokti įvairių visuomeninio gyvenimo sričių raidos perspektyvas, numatyti socialinius priimamų įstatymų veikimo padarinius.²⁷

Kalbant apie teisėkūros technikos uždavinius (tikslus), reikia paminėti ir tai, kad nors ir teisinė technika yra viena iš teisėkūros tobulinimo, veiksmingumo, kokybės užtikrinimo krypčių, tačiau su teisėkūros procesu turi tą patį bendrą tikslą: šiais procesais siekiama sukurti ir tobulinti vientisą, darnią teisės normų sistemą, reguliuojančią ir aprėpiančią būtinus reguliuoti visuomeninius santykius. Atsižvelgiant į tai, kad teisėkūros technika yra pritaikyta arba specialiai sukurta teisėkūros ir teisės realizavimo (taikymo) efektyvumui didinti, suprantama, jog teisinei technikai keliama ir tik jai priskirtini tikslai:

1. racionaliai ir visapusiškai reguliuoti visuomenės santykius, vengiant norminių teisės aktų dviprasmiškumo, netikslumų, terminologijos skirtingumų, norminimo spragų ir kitų trūkumų;
2. formuluoti ir išdėstyti teisės normas taip, kad asmenys, kuriems jos skirtos ir kuriomis jie naudojami, aiškiai suprastų jiems skiriamų elgesio taisyklių turinį ir pobūdį;
3. tobulinti teisėkūros procesą techniniu požiūriu: norminių teisės aktų įforminimo, skelbimo, sisteminimo procesus nuosekliai daryti suprantamus ir tarnaujančius visuomenei, t.y., teisėkūros procesą ir jo rezultatą sukurti aiškius, veiksmingus ir lemti jų praktinį įgyvendinimą – taikymą.

Apibendrinant galima pasakyti, kad teisėkūros teisinė technika padeda teisės kūrimo procese tiksliau atspindėti visuomenės poreikius, aiškiai išreikšti valstybės valią, tobulinti patį teisėkūros procesą – šie įvardyti veiksniai turi didelės, praktiškai lemiamos įtakos, ar konkretus norminis teisės aktas bus realiai naudojamas, t.y., ar šis aktas bus praktiškai taikomas reguliuojant tam tikrus visuomeninius santykius, nes būtent teisės akto aiškumas, konkretumas, prieinamumas ir kai kurios kitos akto savybės lemia praktinį naudojimąsi norminiu teisės aktu.

²⁷ VAIŠVILA, A. *Teisės teorija: vadovėlis*. Vilnius: Justitia, 2000, p. 181.

2.4. Teisės norminių aktų kalba ir stilius

2.4.1. Reikalavimai teisės norminių aktų kalbai

Teisės norminių aktų kalba yra viena svarbiausių teisinės technikos dalių. Formuluoiant teisės normas vartotini trijų rūšių terminai: bendrieji neteisiniai terminai, kuriais žymimos bendrosios sąvokos (asmuo, valstybė, metodas, veika ir pan.), bendrieji teisės terminai – žodžiai, kuriais žymimos teisės sąvokos, vartojamos daugelyje teisės mokslų (teisė, teisingumas, teisės norma, teisinė atsakomybė ir pan.) ir specialūs teisės terminai – žymintys teisės sąvokas, vartojamas tik kai kuriuose teisės moksluose (netesybės, administracinė atsakomybė, didesnio pavojaus šaltinis ir pan.)²⁸.

Taigi minėtieji terminai, kuriant teisinius tekstus, visi veikia bendrai ir tam, kad jie tinkamai veiktų, suprantamai ir aiškiai išreikštų teisės normas, elgesio taisykles darytų visiems prieinamas ir suprantamas, jiems keliama tam tikri reikalavimai:

1. terminų vienareikšmiškumas. Teisės normos turi būti formuluojamos trumpai, tiksliai ir apibrėžtai. Žodinis teisės normos tekstas neturi skirtis nuo loginės prasmės. Neturi būti dviprasmybių, nesuprantamų terminų. Taip pat reikia vengti tarptautinių žodžių, archaizmų, metaforų, daugiareikšmių frazių. Straipsnio tekstas neturi būti kartojamas kitame straipsnyje. Neleistini žodžių sutrumpinimai, išskyrus atvejus, kai pateikiama nuoroda į leidinį, kuriame šis aktas oficialiai paskelbtas. Pirmą kartą minimas pavadinimas negali būti trumpinamas.
2. teisės terminijos vienovė. Šiuo reikalavimu, kurį būtų galima laikyti vienu iš teisės terminų vienareikšmiškumo reikalavimo sukonkretinimų, parbrėžiama būtinybė tam tikruose norminiuose teisės aktuose teisės terminus vartoti ta pačia prasme. Pasak prof. A.Vaišvilos, termino prasmė – tai ta sąvoka (tie esminiai žymimo objekto požymiai), kurią terminas žymi.²⁹ Reglamentuojant visuomeninius santykius negalima vienu terminu žymėti kelių teisės sąvokų arba atvirkščiai – keliais terminais vienos sąvokos. Toks nusižengimas teisės akto kalbai loginiu požiūriu į teisės akto supratimą įneša daug neaiškumo, dviprasmiškumo. Teisės akte turi būti naudojami tik teisės moksle ir teisės praktikoje visuotinai pripažinti ir gramatiškai bei stilistiškai teisingi terminai, jie turi būti vartojami įprasta tai veiklos sričiai prasme. Teisinių terminų tikslumo ir apibrėžtumo yra siekiama su tam tikrais apibrėžimais – definicijomis, kuriomis yra apibrėžiami reikalingi aiškinimo terminai, pateikiami jų išaiškinimai, kurie yra būtini, norint, kad teisės norma būtų vienodai suprantama. Definicijos

²⁸ *Cit. op.* 27, p. 190.

²⁹ *Ibid.*, p. 190.

dažname teisės normų akte pateikiamos viename iš pirmųjų teisės akto straipsnių ir toks pateikimas palengvina norminio teisės akto supratimą, tiksliai apibrėžia vartojamų terminų reikšmes. Toks teisinis būdas, kai tam tikroje teisės akto vietoje suformuluota definicinė teisinė norma tampa privaloma taikant kitas to teisės akto normas, vadinamos formalizacija. Formalizacija daro teisinį reguliavimą tikslesnį, labiau apibrėžtą bei prieinamą suvokimo prasme teisės akto adresatams. Vartojant specialius terminus, sąvokas, definicijas teisės akte pasiekama aiškumo, išvengiama dviprasmybių, apibrėžiant tam tikrus į teisinio reguliavimo sferą patenkančius reiškinius, visuomeninius santykius ir t. t.³⁰

3. santykinis teisės normų pastovumas. Teisės normų formuluotės turi pasižymėti tam tikru standartiškumu, gramatiniu vienodumu, stabilumu. Dažnas terminologinis novatoriškumas nepageidautinas, nes gali sukelti nesusipratimų. Teisės terminai turi keistis tik keičiantis teisės sampratai, su kuria į teisę ateina naujos teisės sąvokos arba senosios įgyja kai kurių naujų esminių požymių, kurių vienareikšmiškai neišaiškina senieji teisės terminai. Jie turi atsirasti ne naujuose teisės aktuose, o per teisės mokslą, kuris pagrįstų ir motyvuotų jų atsiradimą.

4. Teisės kalbos (terminų) ekonomiškumas, lakoniškumas. Teisės norma turi būti formuluojama naudojant kuo mažiau kalbinių priemonių. Teisės akto tekstas turi būti lengvai apžvelgiamas, formuluojamas tik loginiu požiūriu būtinais terminais, tekstas turi būti kuo trumpesnis, išreikštas glaustai ir tuo pačiu suprantamai. Daugžodžiavimas kartu su formuluočių neapibrėžtumu gali tapti pagrindu įvairiai aiškinti teisės normą, kliudyti vienareikšmiškai ją suprasti ir taikyti. Taip gali būti prarasta pagrindinė mintis, atsirasti pagrindas nevienareikšmiškai aiškinti teisės normą.³¹

5. Teisės aktų išsamumas – irgi labai svarbus teisinės technikos keliamų reikalavimų, kuris leidžiant teisės aktus kartais gana sunkiai suderinamas su jau minėtuoju lakoniškumu. Teisės aktų išsamus pobūdis yra būtinas, norint, kad tam tikras teisinis dokumentas realiai veiktų visuomenėje ir būtų jai visapusiškai naudingas. Šis reikalavimas ypatingai svarbus todėl, kad teisės aktas, reguliuojantis tam tikrą visuomeninių santykių sritį, niekad neapims visiškai visos savo reguliuojamo santykio sferos, t.y., liks teisės normomis nereguluotų, tačiau reguliuoti būtinų atvejų, ir jiems įvykus, konkretus teisės aktas, į kurio reguliavimo sferą nepateko turėję būti sureguliuoti visuomeniniai santykiai, praktiškai taps „negyvas“ – realiai netaikomas, visuomenės gyvenimui jis taps nereikšmingas. Visiškai

³⁰ *Ibid.*, p. 191.

³¹ *Ibid.*, p. 190-193.

aišku, kad net pats išsamiausias norminis teisės aktas nepajėgia reglamentuoti visų galimų visuomeninių santykių, to daryti net nėra būtina, tačiau gyvenimo realybė suponuoja būtinybę teisės normas formuluoti abstrakčiai. Iš šio reikalavimo teisės kalbai išplaukia dar vienas – abstraktumas.

6. Abstraktumas. Kaip jau buvo minėta, konkretus, tam tikrą visuomeninių santykių sritį reglamentuojantis teisės aktas negali apimti visų teoriškai galinčių įvykti atvejų, todėl tai sukelia reikalingumą teisės normas formuluoti kiek galima abstrakčiau (kiek tai yra įmanoma, suvokiant, kad visus teisinių santykių kazus aprėpti nėra įmanoma), paliekant galimybę kompetentingoms institucijoms teisės normą aiškinti. Taigi teisės norma turi būti abstrakti, norint, kad ją būtų galima plačiai taikyti ir naudoti, o prireikus – konkretinti.

7. Teisinių terminų dinamiškumas. Vykstant nuolatinei mokslo pažangai, natūralu, kad tobulėja ir teisės teorijos mokslas. Todėl nenuostabu, kad ir į teisinę terminologiją ateina nemažai naujų, iš kitų valstybių teisinės terminologijos atėjusių ar teisės teoretikų suformuluotų teisės terminų. Todėl pamažu tam tikra dalis teisinės terminologijos atsinaujina: teisės teorijoje įsitvirtinusių terminus keičia kiti (pavyzdžiui, teisėdara – teisėkūra, prievolė – pareiga ir pan.). Pasak A.Vaišvilos, nauji teisės terminai turėtų ateiti į oficialių teisės aktų terminiją ne per teisės aktus, o per teisės mokslą, kur pirmiausiai suformuojama, pagrindžiama ir logiškai legalizuojama tokio termino prasmė – teisinė sąvoka. Tik pripažintas jurisprudencijoje naujas teisės terminas gali būti vartotinas formuluojant teisės normas, nes jis jau bus įsitvirtinęs teisininkų bei visuomenės teisinėje sąmonėje ir vienareikšmiškai suprantamas.³² Dinamiškumas teisės terminologijoje yra teigiamas reiškiny, nes tik tobulėjantis teisinės technikos požiūriu teisės aktas gali tinkamai integruotis į visuomenės gyvenimą, atitikti jos poreikius.

8. Teisės akto valstybinė kalba. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 14 straipsnio nuostatoje įtvirtinta, kad “valstybinė kalba – lietuvių kalba“. Tai galioja ir norminių teisės aktų kalbai. Be to, teisės aktai turi būti rašomi laikantis bendrinės lietuvių kalbos normų, kalba turi būti gramatiškai, sintaksiškai teisinga. Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatyme išreikšta nuostata dėl tarptautinių žodžių vartojimo: “Tarptautiniai žodžiai vartojami tik tada, kai lietuvių kalboje nėra šių žodžių atitikmenų.“³³ Teisės akte visi bendriniai kitų kalbų žodžiai turi būti išversti į lietuvių kalbą, ir pirmenybė

³² *Ibid.*, p. 192.

³³ Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymas. Valstybės žinios, 1995, Nr. I-872.

teiktina lietuviškiems terminams. Prireikus tarptautinis terminas gali būti nurodytas pagrečiui su lietuviškuoju (vienas iš jų – skliaustuose). Teisės aktas turi atitikti svetimžodžių keitimo lietuviškais atitikmenimis tvarkos reikalavimus.³⁴ Be to, teisės akte turi būti teikiami ir sunorminti vietovardžiai.³⁵

Norminiuose teisės aktuose negali pasitaikyti sintaksinių, gramatinių bei loginių kalbos trūkumų: silogizmų, metaforų, archaizmų, barbarizmų ir pan. Norminio teisės akto kalba – ne literatūrinė kalba. Joje negali būti svarstymų, įtikinėjimų, prieštaravimų – teisinė kalba turi būti oficiali, t.y., ji turi pasireikšti privalomumu pobūdžiu, aiškiomis, glaustomis norminio pobūdžio formuluotėmis. Tai, kad teisės normos yra skirtos visuomenių santykių reguliavimui ir išdėstytos oficialiuose, valstybės išleistuose teisės normų aktuose, dokumentuose, lemia jose naudojamos teisinės kalbos formalųjį apibrėžtumą. Ji turi aiškiai ir konkrečiai formuluoti elgesio taisykles, kad teisės normų adresatas aiškiai suvoktų, ko iš jo reikalaujama.

Taigi, aptarus teisės kalbai keliamus reikalavimus, galima išskirti geros teisinės kalbos požymius: tikslumas, apibrėžtumas, vienareikšmiškumas, aiškumas, nuoseklumas, logiškumas, gramatinis taisyklingumas, lakoniškumo suderinimas su būtinu išsamumu, konkretumo su abstraktumu ir pan.

2.4.2. Teisės aktų stilius

Norminio teisės akto stilius turi būti direktyvus ir oficialus. Pasak prof. S. Vansevičiaus, direktyvus stiliaus pobūdis pasireiškia jo privalomomis, valinėmis formuluotėmis. Teisės subjektai turi suvokti, kad jie privalo elgtis tiksliai pagal įstatymų nuostatas ir neperžengti nustatytų ribų. Direktyvus stiliaus pobūdis rodo suverenią valstybės galią – oficialios, įstatymų leidėjo suformuluotos teisės normos, priimtose aukščiausiųjų atstovaujamųjų valstybės institucijų, skelbiamos oficialiuose leidiniuose, pasirašomos valstybės vadovo, yra privalomos visiems, ir niekas, išskyrus patį įstatymų leidėją, negali jų keisti, papildyti ar naikinti.³⁶

³⁴ Svetimžodžių keitimo lietuviškais atitikmenimis tvarka. Valstybės žinios, 2000, Nr. 95-2995.

³⁵ Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2002 m. kovo 21 d. įsakymas Nr. 75 “Dėl teisingumo ministro 1998 m. rugpjūčio 17 d. įsakymo Nr. 104 “Dėl įstatymų ir kitų teisės aktų rengimo rekomendacijų” pakeitimo”. Valstybės žinios, 2002, Nr.: 50-1923.

³⁶ *Cit. op. 2, p. 190.*

Taigi įstatymo stilius privalo būti ne aiškinamasis, įtikinamasis ar įrodomasis, o paliepiamų, įsakymų, reikalavimų vykdyti nustatytas elgesio taisyklės. Kai leidžiamų norminių teisės aktų stiliui bus būdingas racionalumas, motyvavimas ir formalus apibrėžtumas, teisinius aktus jų adresatai vienodai juos supras ir laikysis, juos vykdys ir taikys.

Be to, teisės kalba, kaip ir bet kurios kitos profesijos kalba, turi tik jai būdingų ypatumų. Taigi pripažįstant tam tikrą šios kalbos išskirtinumą ir pateisinant kai kuriuos nukrypimus nuo bendrinės kalbos normų, reikia siekti, kad ši kalba, kiek įmanoma, atitiktų visus taisyklingai kalbai keliamus reikalavimus.³⁷

Kalbinis tyrimas tampa bejėgis, siekiant įvertinti žodžius, kurių tarsi kodekse ar kitame norminiame akte nesimato. Tai – blanketinių konstrukcijų atvejai. Lietuvos įstatymų leidyboje apstu pavyzdžių, kai įstatymo tekste teigiama, jog atsakomybė tenka arba kokie nors veiksmai atliekami įstatymų nustatyta tvarka, Vyriausybės nustatyta tvarka ir pan. Neretai, konstruojant banketines normas, daroma ne konkreti, o apibendrinta nuoroda į tam tikros institucijos kompetencijoje (dažnai – deleguotoje kompetencijoje) priimtą, tik ketinamą priimti teisės aktą arba į tam tikrą tvarką, nekonkretinant tą tvarką nustatančios institucijos. Vienaip ar kitaip banketinės normos ar banketinės dispozicijos visuomet susijusios su tuo, kad dalis esmės, slypinčios normoje, iš pradžių yra tik numanoma, ar ta esmė apskritai dar net neegzistuoja (atvejai, kai nurodomas tik ketinamas priimti teisės aktas). Būtent dėl „paslėptos“ esmės banketinės normos, banketinės dispozicijos, kaip teisinės technikos tyrimo objekto (teisės norminio akto), dalis iš tokio tyrimo „iškrenta“ ir reikalauja sau atskiro tyrimo, kuris, savo ruožtu, dažnai reiškia „išėjimą“ už konkrečios teisės šakos, už tam tikros rūšies normų tyrimo ribų.³⁸

³⁷ PEČKUVIENĖ L., „Kai kurių išvestinių daiktavardžių ir būdvardžių vartojimas teisės kalboje“. *Jurisprudencija*, 2005, Nr. 70(62), p. 145.

³⁸ *Cit. op.* 8, p. 72.

III. FAKTORIAI, VEIKIANTYS TEISINĘ TECHNIKĄ IR ĮSTATYMŲ KOKYBĘ

1. Įstatymų leidėjo tikslai

Teisės normos – socialinės normos, o būdamos tokiomis, jos gyvuoja ne specialiai joms sukurtoje visuomenėje, o toje pačioje, kurioje gyvuoja ir kitos tai visuomenei būdingos socialinės normos. Įstatymai, kaip atskira socialinių normų rūšis, turi savų ypatumų, susijusių ne tik su jų prigimties, esmės, turinio savybėmis, bet ir su tam tikra specifine socialine aplinka. Kiekvieno konkretaus Lietuvos įstatymo „kelyje“ yra du aiškūs ir vienas nuo kito besiskiriantys etapai – įstatymų leidyba bei taikymas. Juose skiriasi ne tik požiūris į įstatymą, bet ir tiesiogiai su šiuo požiūriu susijusios visuomeninės grupės. Įstatymų leidyboje tai – parlamentariai, taikyme – taikytojai (teisėjai, prokurorai ir kt.), neabejotinai turinčios savų ypatybių, galinčių įvairiai veikti tyrimo dalyką. Įstatymų leidyboje įtakos galimybės slypi jau įstatymų leidybos pradžioje, t.y., formuojant įstatymų leidėjų idėją apie įstatymą ir jo tikslą. Vėliau šios idėjos užrašomos (materializuojamos) ir gali būti suprantamos įvairiai – atitinkamai įstatymų leidėjų valiai arba ne.³⁹

Tai, kaip įstatymų adresatas reaguoja į įstatymą, laikosi jo reikalavimų, neatsiejamai susiję su nusistovėjusiomis normomis, papročiais, kultūriniais principais. Visa tai palengvina žmogui racionalų elgesio paaiškinimą. Jei tokio įstatymas nedera su nusistovėjusiomis normomis, papročiais, galima tikėtis siūlomų elgesio modelių (teisės reikalavimų) atmetimo. Tai – tik dar vienas patvirtinimas minties, kad esamas poveikis teisėtam elgesiui yra, jei teisės reikalavimai yra priartinami prie nusistovėjusių papročių, kultūrinių ar teisinių principų. Teisė turi siūlyti pakankamai suprantamus, o ne „keistus“ elgesio modelius, nes pastarieji gali sąlygoti sutrikimo jausmą ir atmetimą. Tokiu atveju žmonių sąmonėje kyla tai, ką D. G. Myers vadina „apčiuopiamu neteisingumu“.⁴⁰

Remiantis socialinės psichologijos išvadomis, siekiant efektyvių įstatymų, reikia sutelkti ypatingą dėmesį toms normoms, kurios yra labiausiai nutolusios nuo religijos, moralės, kurios nėra savaime suprantamos, nes jos neturi esamo socialinio poveikio ypatybės. Formuluoju, užrašant tokias normas įstatymuose, reikia siekti maksimalaus racionalumo, kad jos bent jau neprieštarautų susiklosčiusiems kultūriniais, teisės principams, papročiams.⁴¹ Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kaip teigia V. Poškevičius, kad

³⁹ *Cit. op. 8, p. 10.*

⁴⁰ MYERS, D. G. *Exploring Social Psychology*. Hope College, Holand, Michigan, 2000, p. 239.

⁴¹ *Cit. op. 8, p. 27.*

turinys ir forma gali būti išreškiami „raidėmis“, o įstatymų dvasia vis tiek slypi deklaruojamuose tiksluose, principų ir normų balanse ar disharmonijoje, apskritai tariant – tarp eilučių.⁴²

2. Ideologija, politika ir teisinė politika

Pripažįstant, kad įstatymų tikslų pagrindinis formuotojas Lietuvoje – įstatymų leidėjas, pripažįstama, kad privalomų tam tikrai visuomenei elgesio taisyklių tikslai nuo jo ir priklauso. Nuostatas dėl įstatymų tikslų gali lemti bendras visiems grupės nariams informacinis poveikis, tačiau gali būti ir kitokia, t.y., kitų socialinių grupių parlamentarams įtaka.

Bendru informaciniu poveikiu, lemiančių įstatymų leidėjų apsisprendimą dėl įstatymų tikslų, gali būti teisinė ideologija arba teisinė politika.⁴³ Galima teigti, kad ideologija apima minčių, idėjų sistemą, o politika – priemonės ir būdus, šiomis idėjomis ir mintimis grindžiamus bei jas įgyvendinančius.⁴⁴

Terminas *teisinė politika* yra tapęs kasdieniu ir tarsi natūraliai įsiliejusiu į šiandieninę teisinę kalbą. Knygos „Politologija teisininkams. Paskaitų kursas“ autoriai siūlo apibrėžti teisinę politiką kaip teisės veikimo srityje realizuojamų idėjų, priemonių, uždavinių, tikslų, programų, principų, nuostatų ir teisės būdų kompleksą.⁴⁵ Teisinę politiką jie įvardija kaip valstybės politikos dalį, valstybės politinio kurso, taip pat jos oficialių lyderių, valstybės valdingų institucijų valios įtvirtinimą.

Aiškaus teisinės politikos formuotojo nėra. Be to, ir esami teisės aktai nėra tokie, kad garantuotų nuoseklią teisinę politiką, jos įgyvendinimo būdus ir priemones. Teisės mokslas pastaruoju dešimtmečiu patyrė nemažai permainų ir neretai būna sunku išskirti vyraujančias Lietuvos teisinės idėjas, o drauge – ir ideologiją. Tai lemia atvejus, kai valstybės institucijai tenka rinktis tarp skirtingų idėjų, principų arba tenka bandyti jas derinti. Nereiktų pamiršti ir mokslinės idėjos bei įstatymo tarpusavio ryšio. Kiekvienos minties patvirtinimas, įgyvendinimas teisės norminiu aktu, o ypač įstatymu sustiprina jos tolimesnį gyvenimą,

⁴² POŠKEVIČIUS, V. „Lietuvos Konstitucijos projektas ir teisės technika. Lietuvos valstybingumo teisinės problemos“. *Pirmojo pasaulio lietuvių teisininkų kongreso straipsnių ir tezių rinkinys*. Vilnius, 1993, p. 1, cituota iš Algimantas DZIEGORAITIS, „Įstatymų karas (3). *Justitia*, Nr. 1, 1997, p. 8.

⁴³ *Cit. op.* 8, p. 44.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 45.

⁴⁵ *Политология для юристов: Курс лекций*, под. ред. Проф. Н. И. Матузова и проф. А.В. Малько. Москва: Юрист, 1999, p. 127.

tačiau įstatymas gali atspindėti ir būti susijęs ne tik su mokslinė, bet ir tam tikros partijos ar atskiros žmogaus idėjų sistema, su partine ideologija. Šia prasme, teoriškai, parlamente turinti daugumą partija turėtų labiau laiduoti sklandžią įstatymų leidybą, įstatymų stabilumą, tačiau, akivaizdus įstatymų „kaitaliojimas“ nėra susijęs su teisinės politikos vieningumu ar tęstinumu. Jį lemiančių priežasčių reikia ieškoti veiksmuose, lemiančiuose įstatymų leidėjų tikslus, realizuojant savo įstatymų leidybos iniciatyvos teisę.⁴⁶

3. Įstatymų leidėjų išsilavinimas ir kompetencija

Seimo nariams buvo pateiktas klausimas apie teisinį išsilavinimą, kuo buvo stengiasi nustatyti galimą teisinio išsilavinimo įtaką įstatymų tikslų nustatymui bei įstatymų kokybiškumo vertinimui. 16 (15 proc.) parlamentarų pasisakė jį turį. Pažymėtina, kad oficialiame Seimo interneto puslapyje patikrinus 2000-2004 m. Seimo narių biografijų duomenis ir visų Seimo narių tik 10 priskirtini prie tų, kurie apklausos metu turėjo teisinį išsilavinimą (į šį skaičių įtraukus ir nebaigusius teisės studijų aukštosiose mokyklose, bet tyrimo metu studijavusius jose).

Reziumuojant, kad Seimo nariai, apibūdindami save kaip turinčius teisinį išsilavinimą, galėjo traktuoti teisinį išsilavinimą ne kaip konkrečios aukštosios mokyklos teisės specialybės diplomo turėjimą, o kaip ilgametę sukaupą praktiką, taip pat reziumuojant, kad tokia jų pačių nuomonę gali būti pagrįsta, Seimo narių pateikti duomenys dėl teisinio išsilavinimo analizuoti detaliau. Paaiškėjo, kad nurodžiusių, jog jie turi teisinį išsilavinimą, teikti įstatymų projektai buvo priimami 1,5 karto dažniau nei parlamentarų, nurodžiusių, jog jie teisinio išsilavinimo neturi. Tačiau dvigubai daugiau manančių, kad jų kelti įstatymų tikslai dažniausiai pasiekiami, buvo tarp Seimo narių, neturinčių teisinio išsilavinimo.⁴⁷

4. Teisinės technika ir įstatymo suvokimas

Priminsime, kad įstatymo paskirtis apibrėžtina kaip uždavinių (užduotų, pavestų darbų) vykdymas tam tikroje srityje, dėl tam tikrų dalykų ir tam tikrais būdais. Kadangi norminiai aktai, kuriuose konkretizuojami uždaviniai, turi ideologinį pobūdį, teigtina, kad įstatymai – paskirtį konkretizuojantys, tam tikrais būdais ir dėl tam tikrų dalykų uždavinius,

⁴⁶ *Cit. op.* 8, p. 51.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 54.

įtvirtintus ideologinį pobūdį turinčiuose teisės norminiuose aktuose, vykdančios teisės norminiai aktai.

Iš to, kas aukščiau pasakyta, matyti, kad įstatymo uždavinys – taip pat labiau politinė kategorija. Manytume, kad būtent įstatymo paskirtis yra tai, ką labiausiai gali lemti ir lemia profesionali – teisinė, mokslinė – teisinė mintis. Dalyko, būdų ir priemonių parinkimas, kitaip tariant, siūlymas įstatymų leidėjui tam tikro teisinio reguliavimo dalyko ir būdo – daugiau ar mažiau prioritetinė teisininkų sritis, kurią, nors ir labai sąlyginai, tačiau galima atskirti nuo politikos ir ideologijos. Išgryninus įstatymo ir jo efektyvumo vertinimą iki profesionalaus – teisinio – darbo, tenka vertinti tai, kaip įstatymas atitinka savo paskirtį.⁴⁸

Kaip įstatymo paskirtis išreiškiama, sukonkretinama – susiję su tam tikrais loginiais, kalbiniais ir kitais procesais, kurie teisės moksle vadinami įvairiai – teisine technika, teisėkūros technika, juridine teisėkūros technika, įstatymų leidybos technika. Skiriasi ne tik terminija, bet ir sąvokų turinys. Vienas pagrindinių skirtumų – objekto traktavimas. Objektu gali būti suprantamas įstatymo (norminio akto) tekstas. Juo gali būti ir teisėkūros proceso nuo norminio akto projekto ruošimo iki jo paskelbimo bei sisteminimo tam tikras aspektas – visa tai, kas daugiau ar mažiau nesiejama su tiesioginiu įstatymų leidėjo ar kito kompetentingo subjekto valios pasireiškimu.⁴⁹

Štai pasak S. Vansevičiaus, „norminių teisės aktų kokybei ir veiksmingumui teisėkūros technika kartais ne mažiau reikšminga nei pats turinys. Nuo aiškiai ir logiškai išdėstyto akto turinio, yra ar nėra jame atvirų ar paslėptų prieštaravimų, tiksliai ar netiksliai apibrėžta teisės terminija, priklauso, tiksliai ar netiksliai bus suprastas aktas ir veiksmingai ar ne jis bus taikomas praktiškai.“⁵⁰ Teisėkūros technika ir teisės norminio akto tekstas čia aiškiai susiję. Atitinkamai, S. Vansevičius apibrėžia ir įstatymų leidybos techniką. Pasako jo, įstatymų leidybos technika – racionaliausia ir nuosekliausia įstatymų ir juos papildančių aktų formulavimo, atsižvelgiant į jų esmę ir turinį, taisyklių ir būdų sistema.⁵¹ Tuo tarpu A. Vaišvilos siūlo teisėkūros techniką apibrėžti kaip sistemą kalbinių, loginių ir organizacinių priemonių bei procedūrų, kuriomis formuluojamos, aiškinamos ir struktūriškai išdėstomos teisės normos, rengiami, sudaromi, įforminami, išleidžiami, sisteminami, saugomi ir randami teisės normų aktai.⁵²

⁴⁸ Cit. op. 8, p. 62.

⁴⁹ Ibid., p. 63.

⁵⁰ Cit. op. 2, p. 178.

⁵¹ Ibid., 182.

⁵² Cit. op. 27, p. 178.

Tam tikrų būdų ir priemonių paisymas garantuoja įstatymo kokybiškumą, o pastarasis – įstatymo efektyvumą. Iš esmės, kai kalbama apie teisinės technikos tobulinimą – kalbama ne apie ką kitą, o apie teisės norminio akto kokybiškumą, kaip apie galutinį siektiną rezultatą. Žinoma, įstatymo kokybiškumo sąvoka vėlgi skiriasi, priklausomai nuo to, ką įtraukiame į būdų ir priemonių turinį. Pavyzdžiui, įstatymo kokybiškumas yra siejamas su įstatymų gebėjimu atitikti ekonomines ir socialines realijas, su įstatymo atitikimu visuomenės poreikius ir gebėjimu garantuoti visuomeninių santykių reguliavimą taip, kad būtų įgyvendinti įstatymui keliami tikslai. Atitinkamai išskiriami trys įstatymo kokybiškumo kriterijai: socialinis, politinis ir teisinis.⁵³

Požymiai arba jiems adekvačios taisyklės skirstomos į požymius, būdingus įstatymo, kaip teisės šaltinio formos, išorei ir požymius, būdingus įstatymo, kaip teisės šaltinio formos, vidui (požymiai, būdingi sudarančioms įstatymą teisės normoms, jų išdėstymui, struktūrai ir pan.). Tiek pirmieji, tiek antrieji požymiai, jiems adekvačios taisyklės – gan specifinės, reikalaujančios žinojimo, studijų, teisinės technikos tradicijų tam tikroje valstybėje pažinimo, supratimo. Jų pritaikymas tam, kad įstatymas atitiktų savo paskirtį, kaip jau minėta, – profesinių įgūdžių reikalaujantis darbas.

Tad teisinės technikos ir įstatymo kokybės analizė, kaip ir įstatymo atitikties jo paskirčiai, analizė susijusi būtent su teisinio įdirbio vertinimu, su teisinio darbo profesionalumu. Kokybiškumas ir paskirties atitikimas – susiję. Įstatymui neturint arba neatitinkant tam tikrų požymių, sudarančių jo kokybiškumą, jis negali atitikti ir savo paskirties.⁵⁴

5. Lietuvos įstatymų leidėjų teisinės technikos įtaka įstatymų efektyvumui

Jau minėta, kad įstatymo paskirtis, kokybiškumas ir specialios, profesionalios žinios yra neatsiejami veiksniai, bei, kad teisės norminio akto kokybė susijusi su jo efektyvumu. Tačiau nuo pačių įstatymų leidėjų priklauso tai, kiek jie atsižvelgs ar išvis neatsižvelgs į profesionalų siūlymus. Labai svarbios tokiu atveju tampa įstatymų leidėjų, kaip tam tikros socialinės grupės narių, nuostatos dėl teisinės technikos, įstatymų kokybės ir įstatymo efektyvumo sąsajų, taip pat jų nuostatos dėl specialistų (profesionalų) žinių reikalingumo. Remiantis R. Bakševičienės disertacija, 2001 m. balandžio – gegužės mėnesiais buvo

⁵³ Тихомирова А. *Законодательная техника*, Москва, 2000, p 42.

⁵⁴ *Cit. op.* 8, p. 65.

apklausti 2000-2004 m. Seimo kadencijos Seimo nariai ir 13 Seimo Teisės departamento konsultantų. Iš 86 apklaustų Seimo narių 7 turėjo daugiau nei vieną aukštąjį, 65 aukštąjį ir 14 aukštesnįjį išsilavinimą.

Į klausimą, ar teisinė technika turi įtakos įstatymų efektyvumui, 64 proc. Seimo narių atsakė teigiamai, 34 proc. nurodė atsakymą „nebūtinai, nes tai – tik formalūs reikalavimai“ ir 2 procentai pasirinko atsakymą „ne“. 36 Seimo nariai (42 proc.) įstatymą, neatitinkantį teisinės technikos reikalavimų, laikė nepavykusiu.

Įstatymo aiškumą ir nuoseklumą didžioji dalis Seimo narių įvardijo kaip priemonę, padedančią įstatymų leidėjui pasiekti tikslus išleidžiant įstatymą. Net 63 proc. Seimo narių manė, kad įstatymo tekstas turi būti suprantamas visiems (28 proc. atitinkamai manė – „priklausomai nuo akto rūšies“, 9 proc. – „tik tiems, kuriems jis skirtas“).⁵⁵

Norint sužinoti, kaip Seimo nariai įgyvendina nuostatą dėl to, kad teisinė technika lemia įstatymo efektyvumą, buvo paprašyta nurodyti, kuo jie remiasi, vadovaujasi, rengdami įstatymų projektus. Nors ir nedaug viršijant kitus, tačiau daugiausia (38 Seimo nariai, arba 44 proc.) pasirinko atsakymą „tariasi su teisininkais“. Pridėjus prie šių kitus 37 atsakymus (43 proc.), jungiančius tuos, kuriuose nurodyti visi klausime siūlomi alternatyvūs variantai, taip pat ir „tarimasis su teisininkais, Seimo narių, kurie rengdami įstatymų projektus tariasi su teisininkais, procentas išaugo iki 87 proc.

Didelis procentas gautas, tiesiogiai paklausus Seimo narių apie tai, ar, jų manymu, būtina tartis su profesionalais (teisininkais), rengiant įstatymų projektus. 70 proc. respondentų nurodė, kad tartis su profesionalais būtina, likę – kad tai priklauso nuo situacijos.⁵⁶

Atsižvelgiant į tai, kad Seimo nariai, sprendžiant iš jų atsakymų, siejo tai, ką jie laikė pavykusiu įstatymu, su įstatymo aiškumu, nuoseklumu ir suprantamumu, taip pat į tai, kad, jų nuomone, rengiant įstatymo projektą, reikia tartis su teisininkais ir specialistais, bei tai, kad, jų nuomone, teisinė technika turi įtakos įstatymų efektyvumui, darytina išvada, kad Seimo nariai siejo teisininkų ar kitų specialistų žinias bei įstatymų pavykimą ir vertino įstatymo kokybiškumą, kaip būtiną sąlygą efektyvių įstatymų leidybai.

Visgi analizuojant Seimo narių atsakymus apie veiksnius, turinčius įtakos įstatymų leidybos teisės realizavimui, rezultatus, matyti, kad tai, kaip jie vertina įstatymų kokybiškumą, priklauso nuo to, kokią politinę poziciją jie turi parlamente.

⁵⁵ *Cit. op.* 8, p. 73-74.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 75.

Pažymėtina, kad nuostata dėl teisinės technikos, įstatymų kokybiškumo, specialistų darbo ir įstatymų efektyvumo ryšio – ne tokia stipri, kad įveiktų politines nuostatas. Jos silpnumą rodo ir tai, kad, parlamentarų nuomone, dažnai keičiamas įstatymas negali būti laikomas pavykusi, tai, kad dauguma jų mano, jog įstatymai keičiami per dažnai ir visgi – dažnai juos keičia. Kad įstatymai būtų efektyvesni, reikėtų formuoti naują griežtesnę nuostatą dėl įstatymo kokybės. Ji gali būti ir pagrindas keisti susiformavusią tradicinę nuostatą dėl dažnos įstatymų kaitos.⁵⁷

⁵⁷ *Cit. op.* 8, p. 78.

III. LIETUVOS RESPUBLIKOS ĮSTATYMŲ KOKYBĖS VERTINIMAS

1. Teisės vertinimas

Kalbant apie įstatymų leidybą, reikėtų pažymėti, kad ji visada yra sąmoninga ir tikslinga žmonių veikla. Tačiau to paties negalima pasakyti apie visą teisėkūrą apskritai, nes ji pirmiausia remiasi spontanišku, o ne tikslingu ir iš anksto suplanuotu elgesio taisyklių formavimusi. Bet ši veikla ne šiaip sąmoninga ir tikslinga veikla, o veikla, kuria siekiama suderinti dvi valias – įstatymų leidėjo ir įstatymų adresato valią.⁵⁸

Teisė vertinama įvairiuose teisėkūros proceso etapuose – nuo įstatymų idėjų užuomazgų iki teisės realizavimo. Šie etapai yra specifiniai; kiekvieno iš jų ypatumus lemia daugelis dalykų: skirtingi objektai (teisėkūros procese, pavyzdžiui, parlamentarai, tiesės realizavime – teisėjai), jų veiklos pobūdis, politinės ir kitos nuostatos, išsilavinimas ir pan. Tai reiškia, kad nėra ir negali būti vieningo visos, kad ir tam tikros visuomenės, teisės vertinimo bet, kita vertus, tai reiškia, kad teisės vertinimo tyrinėjimas neturi apsiriboti vienu aspektu, bet privalo apimti visuomenę, jos grupes.⁵⁹

Esamos teisės vertinimas, tinkamos, „geros“, „teisingos“ teisės siekimas – žmonijos istorijai įprastas reiškinys. Dar senovės Romoje, kuomet piliečių bendruomenei kurta ius civile teisė dėl besiplečiančių prekybos ryšių nebegalėjo tenkinti teisės subjektų poreikių, „tinkamesne“ teise tapo ius gentium teisė, kuri, atsižvelgus į besikeičiančias gyvenimo aplinkybes, išplėtė galimybes tapti teisės subjektu. Iš esmės patogumas, naudingumas tapo nusistovėjusių subjektiškumo kriterijų pokyčių priežastimi. Tai savo ruožtu reiškė, kad tinkama teisė – spontaniška, besikeičiančias gyvenimo aplinkybes atspindinti, „patogi“, naudinga teisė.⁶⁰

Teisės mokslas pradėjo ieškoti to, ką būtų įmanoma vadinti teisės logišku tikslu. Šiomis paieškomis buvo siekiama įtvirtinti teisės, kaip ypatingos socialinių normų sistemos, supratimą. Įstatymas savo forma ne tik labiausiai išskyrė ir geriausiai apibrėžė teisę, bet ir tiko su apibrėžtumu susijusioms paieškomis. Tad greitai jis ir tapo teisės sudedamąja dalimi, ir „tinkamai“, „gerai“ teisei apibrėžti atsirado kitų kriterijų, kurie nedaug teturėjo bendro su kartu su visuomene besivystančia ir į pasikeitusias gyvenimo aplinkybes nesuvaržytai reaguojančia naudinga ar protinga teise. Teisė tapo sistema, su savais veikimo dėsniais,

⁵⁸ RAGAUSKAS, P. „Įstatymų leidėjų kompetencija ir diskrecija“. *Teisė*, 2005, Nr. 55, p. 134-147.

⁵⁹ *Cit. op.* 8, p. 5.

⁶⁰ *Cit. op.* 6, p. 17.

reikalinga atskiros analinės ir pažinimo, turinčia ypatingą – įstatymo pavidalą (formą). Ji tapo kažkuo, esančiu „virš“ ar „šalia“ įprasto žmonių gyvenimo.⁶¹

Pažymėtina, kad visu aptartu laikotarpiu teisės (įstatymo) išliko nepaprastai svarbus tinkamumo vertinimas. Tačiau teisės ir įstatymo sutapatinimas ar net įstatymo tiesioginis susiejimas su subjekto valia „padiktavo“ ir savas įstatymo vertinimo taisykles. Tinkamas, geras įstatymas tapo gera priemone jo leidėjo tikslams pasiekti. Suprantama, būtent toks teisės ir įstatymo supratimas paskatino teisinės technikos – įstatymo užrašymo, išorinės rašytinės formos įgijimo, o drauge – kodifikacijos raidą.

3. Įstatymų leidėjų įstatymų kokybės vertinimas

Vertindami Seimo priimamų įstatymų kokybiškumą 75 proc. valdančiajai daugumai save priskyrusių 2000-2004 Seimo kadencijos narių nurodė esant pakankamai kokybiškus ir tik 25 proc. vertino juos kaip nepakankamai kokybiškus. Skirtingai nei valdančiajai daugumai priklausiusieji, tik 25 proc. apklaustų daugumai nepriklausiusių atstovų teigiamai vertino priimtų įstatymų kokybę, o 70 proc. pasirinko atsakymą „nepakankamai kokybiški“. 5 proc. respondentų šiuo klausimu nepareiškė nuomonės.⁶²

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad apklausiant Seimo narius įstatymų tikslų realizavimo tema ir prašant nuomonės apie įstatymų kokybiškumą, nebuvo nurodytas laikotarpis, su kuriuo reikėtų tai sieti. Kadangi apie priimamų įstatymų kokybiškumą buvo klausiama nedetalizuojant, kokios kadencijos Seimo priimamų įstatymų kokybiškumą reikia vertinti, o tyrimas buvo atliktas 2000-2004 m. kadencijos Seimui dirbus tik pusę metų, manytina, jog perrinktieji parlamentarai, atsakinėdami, vertino visų priimamų (priimtų) įstatymų Lietuvoje kokybiškumą. Spėtina, kad valdančiajai daugumai 1996-2000 m. Seime nepriklausę parlamentarai neigiamą požiūrį į priimamų įstatymų kokybiškumą grindė požiūriu į ankstesniojo Seimo darbą. Atitinkamai jai priklausę parlamentarai tuo grindė savo teigiamą požiūrį.

Be to, įstatymų kokybiškumo vertinimui nebuvo nurodytas laikotarpis, nebuvo detalizuojama ir pati įstatymų kokybiškumo sąvoka, paliekant galimybę patiems Seimo nariams spręsti apie šios sąvokos turinį.

⁶¹ *Ibid.*, p. 18.

⁶² *Cit. op.* 8, p. 51.

Įstatymo kokybiškumo vertinimas labai iškalbingas. Įstatymų teigiamas ir neigiamas vertinimas su priklausomumu (nepriklausomumu) valdančiajai daugumai iš esmės atskleidžia ir paaiškina bendras tendencijas įstatymų leidyboje ir jau aprašytą įstatymų „kaitaliojimą“. T.y., valdančioji dauguma savo pačios priimtus įstatymus vertina kaip kokybiškus, o jai nepriklausantieji įstatymų tokiais nelaiko. Atitinkamai pasikeitus daugumos ir mažumos santykiui Seime, keičiami įstatymai. Iš esmės priklausomumas ar nepriklausomumas daugumai, kaip parodė tyrimas, yra esminis nuostatos tam tikro įstatymo atžvilgiu susiformavimo šaltinis. Nuostata, grįsta konkrečiu motyvu ir sunkiai keičiama.⁶³

Įstatymų kokybiškumo vertinimas atskleidė, kad kitų veiksnių (politinių pažiūrų) įtaka yra daug didesnė negu veiksnių, nurodytų pačių Seimo narių (asmeninė patirtis, rinkėjų kreipimaisi).⁶⁴ Atsižvelgę į perrinktų Seimo narių atsakymų apie įstatymų kokybiškumą, priklausomybę nuo Seimo nario buvimo valdančioje daugumoje, jau padarėme išvadą, kad priklausomumas ar nepriklausomumas daugumai yra esminis nuostatos tam tikro įstatymo atžvilgiu susiformavimo šaltinis. Tai patvirtino ir visų respondentų įstatymų kokybiškumo vertinimo pasiskirstymas – t.y., valdančiajai daugumai nepriklausantys parlamentarai įstatymus, kaip nepakankamai kokybiškus, vertino 2 kartus dažniau. Matyti, kad tendencija ta pati: įstatymo kokybiškumo vertinimas susijęs su priklausomumu valdančiajai daugumai. Visuotinė įstatymų kokybiškumo vertinimo trūkumą galėjo lemti tiek tyrimo metu nepakankamas priimtų įstatymų skaičius, netenkinantis nei valdančiajai daugumai priklausiusių, nei jai nepriklausiusių, buvusios kadencijos Seimo darbo vertinimas, neigiama nuomonė apie įstatymų techninę kokybę (teisinę techniką) ir kiti veiksniai.⁶⁵

Taigi tyrimas atskleidė, kad pasikeitus politinių jėgų pusiausvyrai parlamente keičiami įstatymai. Priklausomumas tam tikrai politinei jėgai formuoja esmines nuostatas jų atžvilgiu. Šios nuostatos ir yra nuolatinio įstatymų keitimo tendencijos šaknys ir dėl konkretaus, subjektyviai reikšmingo motyvo – sunkiai keičiamos.

Į anketoje pateiktą klausimą: „Kaip manote, įstatymai Lietuvoje keičiami: per retai; normaliai; per dažnai; kita“, – 73,8 proc. apklaustų parlamentarų atsakė, kad įstatymai keičiami pernelyg dažnai, 20,4 proc. apklaustų pasirinko atsakymą „normaliai“.

6, arba 5,8 proc., apklaustųjų į šį klausimą pateikė savo atsakymo variantą. Šie Seimo nariai manė, kad dažnai keičiami ne pirmo būtinumo įstatymai, jog įstatymai neturėtų būti

⁶³ *Cit. op.* 8, p. 55.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 57.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 60.

leidžiami tarsi „konvejeriu“. Jie išreiškė požiūrį, jog ne tokia intensyvi įstatymų leidybą leistų geriau įsigilinti į teikiamus įstatymų projektus, kas „dabar fiziškai yra sunkiai įmanoma“. Vis dėlto „politinė“ nuostata yra tokia svari, kad „nugali“ pačių Seimo narių neigiamą nuomonę apie dažną įstatymų keitimą.⁶⁶

3. Teisės aktų trūkumai

Lietuvos Respublikos Seimas nuo 1990 m. kovo 10 dienos iki 2007 metų vasaros priėmė per 6700 įstatymų. Vien nuo 2000-ųjų spalio iki 2004-ųjų lapkričio priimti net 1872 įstatymai. 2004 – 2008 m. kadencijos Seimas per 7 sesijas priėmė jau 1168 teisės aktus.⁶⁷

Iš tiesų tai milžiniškas įstatymų konvejeris ir neįprastas reiškinys, nes paprastai istorijoje tokia milžiniška įstatymų gausa pastebima tik įvykus dideliems socialiniams perversmams. Lietuvoje atkūrus nepriklausomybę, pirmos kadencijos, antros kadencijos Seimų priimtų įstatymų kiekiai suprantami dėl naujos teisės sistemos kūrimo būtinybės, tačiau nemažėjantys ir net didėjantys įstatymų leidybos mastai praėjus daugiau nei 15 metų po nepriklausomybės atkūrimo iškalbingai liudija jau ne naujos teisės sistemos kūrimą, bet jos perkrovą, įstatymų kiekybės pirmenybę kokybinių rodiklių atžvilgiu.

Tai, kad aukščiausią teisinę galią turintys teisės aktai nuolat keičiami, pildomi ir taisomi po keliasdešimt kartų, rodo teisės nestabilumą ir neturėjimą aiškos tokių aktų priėmimo koncepcijos. Nestabili teisė kuria nestabilumą visuomenėje, kuri net ir norėdama negali nuosekliai sekti savo parlamento darbo, o kai negali ir nespėja sekti, tada atstovaujamoji demokratija neišvengiamai pasmerkta Seimo atotrūkiui nuo visuomenės. Neišvengiamas tada ir demokratijos susilpnėjimas ir net pavojus jai išnykti, nes tada atsiranda puikios sąlygos demokratijai transformuotis į oligarchiją. Tai, kad demokratija yra silpna, liudija ir įstatymų priėmimo kvorumas – Lietuvoje užtenka pusės posėdyje dalyvaujančių balsų daugumos. Kitaip tariant, nemažai svarbių įstatymų mūsų šalyje priimta už juos balsavus vos 36–40 parlamentarų, tai yra vos ketvirtadaliui Seimo. O tai ir vėl veda prie įstatymų leidybos infliacijos. Prie jos veda ir pernelyg lanksčios įstatymų leidybos procedūros. Pradedant jau nuo įstatymų iniciatyvos: daugiau dėl daugiausiai įstatymų projektų užregistravusių Seimo narių, lyg toji aktų kiekybė nors kiek iškalbingai liudytų

⁶⁶ *Ibid.*, p. 61.

⁶⁷ Lietuvos Respublikos Seimas. *Teisės aktų leidybos Seime statistiniai duomenys (2004 – 2008 metų kadencija)* [interaktyvus]. [Žiūrėta 2008-03-14]. Prieiga per internetą: <<http://www3.lrs.lt/docs2/TVTKKENX.DOC>>.

kokybę. Ne veltui Prancūzijos Nacionalinėje Asamblėjoje, siekiant projektų kokybės ir parlamento neapkrovimo neišdiskutuotinomis iniciatyvomis, įstatymų iniciatyvos teisę turi ne vienas, o grupė parlamentarų. Tai yra viena įstatymų kiekybės mažinimo procedūrų.⁶⁸

Kuo labiau detalizuodami įstatymus patenkame į nesustabdomą ratą. Neišvengiama gausa lemia nekokybiškumą: Seimo nariai nebedalyvauja posėdžiuose, o jei dalyvauja, ne visada žino ar įsigilina į visas gausias nuostatas, kurias svarsto ir už kurias balsuoja. Užprogramuotos klaidos gyvenime tampa skaudžios – vienas straipsnis keičiamas net iki 20 kartų, visuomenei ir tokių nuostatų taikytojams kyla neaiškumų, nebeįmanoma žinoti, kaip yra reglamentuojama, net ir teisininkai nebegali prognozuoti naujo reglamentavimo tendencijų.

Svarbu tai, kad teisinis reglamentavimas niekada nelieka be pasekmių: socialiniai dėsniai, kaip ir gamtos dėsniai, užpildo bet kokią tuštumą ir negali būti be atoveiksmio – susargdinus vieną elementą, suserga ir kiti. Didindami įstatymų kokybę, stiprintume demokratiją ir visuomenę. Pažabodami įstatymų infliaciją, sudarytumėme sąlygas ir socialinei, ekonominei, kultūrinei gerovei, nes visuomenė tik tada gali kurti palankias gyvenimo sąlygas, kai ji prognozuoja taisykles ir gali jausti jų stabilumą.⁶⁹

Daugelis priimtų šalies įstatymų netgi eiliniam piliečiui palieka slogų neužbaigtumo, nesuvokiamumo arba nesuprantamo painumo išpūdį. Nederėtų užmiršti aktualios įstatymų propagandos veiklos ir apskritai visos Lietuvos teisės populiarinimo formų ir metodų rengimo darbų. Antraip, įstatymų turinys, jų prasmė ir paskirtis žmonėms ne visada bus aiškūs ir priimtini. Neišmanantis įstatymų pilietis jų paprasčiausiai, kaip rodo tyrimai, negerbia arba nežino, kaip taikyti teisės aktus ar sąmoningai laikytis nustatytų pareigų. Valstybėje smukęs įstatymo prestižas ir teisinė kultūra. Seimui ir kitoms valstybės institucijoms yra pavykę sukurti neblogų įstatymų – pažangių, reikalingų ir netgi neblogai veikiančių, tačiau tokių atvejų palyginti nedaug. Iš dalies taip yra todėl, kad įstatymai dažnai rengiami ir svarstomi neprofesionaliai, nekompetentingai ir apytikriai suprantat dalyką. Kol Seime dominuos ne teisininkai, o kitų profesijų atstovai ir specialistai, tokios situacijos, kokia yra dabar, išvengti nepavyks. Dažnai tvirtinama, kad įstatymų vykdymą labai sunkina ir materialinių – techninių išteklių stoka, gerai parengtų, drausmingų valdininkų stygius, pačių teisininkų pasyvumas, nesugebėjimas derinti įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios

⁶⁸ BEINORAVIČIUS, D. „Pragaištingi įstatymų „infliacijos“ padariniai“. Iš *Veidas* [interaktyvus]. 2008, nr. 2 [žiūrėta 2008-02-18]. Prieiga per internetą: <www.verslas.banga.lt/lt/leidinys.full/4790af012ecbf>.

⁶⁹ *Ibid.*

valdžios veiksmų ir kiti veiksniai. Žinoma, negalima teigti, kad visi šalies įstatymai neveikia. Juk Seimas yra svarbiausias Lietuvos gyvenimą stabilizuojantis veiksnys.⁷⁰

Įstatymai yra dviprasmiški, tad juos įgyvendinant nuolatos prireikia valdininkų interpretacijų. Įstatymų leidybos procedūros ne tik neleidžia šių blogybių išvengti, bet visomis prasmėmis skatina vis prastėjančią įstatymų kokybę. Būtina paminėti, kad didelė dalis įstatymų buvo priimta tam, kad pataisytų jau galiojančius. Tokių pataisų tam pačiam įstatymui pasitaikydavo po du, tris, o kartais ir penkis kartus per metus.⁷¹

Reikia pripažinti, kad šiandieninė įstatymų leidimo praktika pasireiškia tokiais teisinės kontrakultūros požymiais: įstatymai priimami chaotiškai, padrikai, jie nėra tobuli, įstatymai gina tik atskirų subjektų, siekiančių išsaugoti savo turimas privilegijas, monopolinę padėtį, interesus, valstybės institucijos nevykdo įstatymų įsigaliojimo tvarkos nurodymų arba vykdo juos pavėluotai ir t.t. Vakarų Europos valstybėse per metus išleidžiama apie 30 įstatymų, o Lietuvoje tai padaroma per vieną Seimo posėdį.

Įstatymuose aiškus informacijos perteklius, kurio išvengti galėtų padėti informacijos teisinis aiškumas, nuoseklumas, tačiau, kaip rodo praktika, įstatymuose remiamasi visiškai priešingomis nuostatomis – daugiažodiškumu, neracionaliu teisinės informacijos dėstymu, vartojamų sąvokų neapibrėžtumu, painumu ir t.t.⁷²

Kita itin didelė problema – įstatymuose egzistuojantys prieštaravimai ir jų šalinimas. Šią problemą padėtų spręsti vis platesnis informacinių technologijų taikymas, rengiant įstatymus. Jos padėtų suvienodinti įstatymų tekstus, suderinti įstatymus, išanalizuoti jų išsamumą bei numatyti reguliavimo padarinius. Įstatymų tekstas turėtų būti kaip įmanoma aiškesnis, be daugiareikšmių sintaksinių – loginių konstrukcijų, atitikti struktūros ir apipavidalinimo reikalavimus.⁷³

Dažnai įstatymai apkraunami medžiaga, kuri turėtų būti nustatyta poįstatyminiuose aktuose – juk įstatymai nustato bendro pobūdžio taisykles, o jau poįstatyminiais aktais galima detaliau reglamentuoti jų įgyvendinimo tvarką. Taip pat dažni atvejai, kai tam, kad įstatymas galėtų veikti, reikalaujama priimti poįstatyminius teisės aktus, o tai daryti delsiama. Delsiant priimti šiuos aktus, kyla grėsmė įstatymų kokybei.⁷⁴

⁷⁰ DZIEGORAITIS, A. „Įstatymų karas (2)“. *Justitia*, Nr. 6, 1996, p. 4.

⁷¹ Lietuvos Laisvosios rinkos institutas, „Įstatymų leidyba“. Iš *Laisvoji rinka* [interaktyvus]. 2000, nr. 5 [žiūrėta 2008-02-18]. Prieiga per internetą: <http://www.lrinka.lt/Leidinys/kita/2000.5.knyga.phtml>.

⁷² ŠULCAS, I. „Įstatymų kokybė ir efektyvumas“. *Teisinės minties šventė – 2003*, p. 48.

⁷³ *Ibid.*, p. 49.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 49.

Dažnai nauji įstatymų projektai svarstomi ypatingos skubos tvarka, nebandoma gilintis į kiekvieną įstatymo straipsnį, negalvojama apie šio įstatymo padarinius. Visa tai naudinga įstatymų projekto rengėjams, kurie dažniausiai stengiasi tokiais projektais paslėpti neteisėtus savo interesus. Greitai ir ne iki galo ištyrus įstatymų projektų klaidos aptinkamos tik po tam tikro laiko. Tai vėlgi lemia dažną įstatymų keitimą, dėl kurio vėliau jie tampa nesuderinami su poįstatyminiais teisės aktais.⁷⁵

Kita opi problema - įstatymų sistemos nebuvimas. Įstatymų sistema visų pirma išspręstų įstatymų suderinamumo problemą ir padarytų efektyvesnį įstatymų leidybos procesą. Įstatymai priimami nepakankamai atsižvelgiant į tai, kaip jie derinsis su jau galiojančiais teisės aktais, kaip bus taikomi esant normų konkurencijai. Tad kruopšti ir visokeriopa išankstinė įstatymų projektų rengimo sistema taip pat tik palengvintų parlamento darbą ir t.t.⁷⁶

Mąstantis ir atsakingai į savo pilietinę pareigą žiūrintis teisininkas turi ko nerimauti dėl to, kad visai mūsų teisės reformai trukdo daugybę pastaruoju laiku priimtų teisės normų, kuriose, deja, apstu laikinumo ir keičiamumo elementų. Susipažinus su tokiais įstatymais iš tiesų apima nerimas, nes deputatai ir valdininkai, atrodo, patys nelabai suvokia, kokius įstatymus jie priima ir už ką balsuoja. Dėsninga, kad tokiu atveju valstybė praranda tvarkos ir organizuotumo, pilietinių teisių ir laisvių apsaugos garanto pozicijas. Galbūt kai kurių problemų pavyktų išvengti užtikrinus parlamentinę kontrolę, garantuojančią šios institucijos veiksmų teisėtumą, pagrindimą ir tikslingumą.⁷⁷

Itin svarbu ir perspektyvu tirti, kaip teisės mechanizmai veikia žmonių sąmonę ir elgesį, kaip žmonės geba suprasti ir „apdoroti“ didžiulius teisinės informacijos srautus bei tiksliai praktiškai taikyti įvairius elgesio variantus. Antraip teisinės informacijos perteklius taps lemtingu barjeru, atskiriančiu nuo adresatų ištisas teisinio valstybės reguliavimo sritis. Nekokybiškos, netikslios ir neišsamios teisinės informacijos žmonės nesugebės teisingai suprasti ir įgyvendinti. Lietuvoje, deja, ir dabar teisinės informacijos komunikatyvumo spragos yra akivaizdžios. Tai, žinoma, rodo nepakankamą mūsų valstybės valdymo grandžių darbą joms priskirtuose teisės srityse.⁷⁸

⁷⁵ *Ibid.*, 49.

⁷⁶ *Ibid.*, 50.

⁷⁷ *Cit. op.* 70, p. 4-5.

⁷⁸ DZIEGORAITIS, A. „Įstatymų karas (3)“. *Justitia*, Nr. 1, 1997, p. 8.

4. Teisės aktų kokybės gerinimas

4.1. Reikalavimai įstatymams

Norminių teisės aktų reikalavimai yra aiškiai apibrėžti ir teisės aktas, kuris yra vadinamas norminiu ir oficialiu, šiuos griežtai nustatytus reikalavimus turi atitikti. Visi Lietuvoje išleidžiami norminiai teisės aktai privalo atitikti Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų norminių teisės aktų rengimo tvarkos įstatyme nustatytus reikalavimus. Įstatyme eilės tvarka turi būti randamos šios struktūrinės išorinės formos dalys:

1. Įvadinė dalis. Joje išdėstyti: subjekto, išleidusio įstatymą pavadinimas, kuris parodo įstatymo galiojimo sritį ir jo teisinę galią; įstatymo turinio pavadinimas, parodantis reguliuojamų visuomeninių santykių sritį. Įstatymo pavadinimui keliama tam tikri reikalavimai - jis turi būti trumpas ir lakoniškas bei atskleisti įstatymo turinio esmę; įstatymo priėmimo data, numeris ir priėmimo vieta; įstatymo preambulė - ji yra įvadinė įstatymo dalis, kurioje paprastai išdėstomi įstatymo priėmimo motyvai, uždaviniai, tikslai, reikšmė. Paprastai preambulėje žmonės propaguojami įstatymo laikytis, jį praktiškai įgyvendinti. Preambulė nėra privaloma įstatymo dalis, nes kartais dalykai, paprastai dėstomi preambulėje, logiškai išplaukia iš įstatymo nuostatų.

2. Norminė dalis. Tai yra pagrindinė įstatymo dalis, kurioje išdėstomos teisės normos - elgesio taisyklės, kuriomis nustatomi paliepimai, įgalinimai, leidimai ir draudimai visuomeninių santykių dalyviams. Įstatymo norminė dalis, priklausomai nuo įstatymo teksto apimties yra nevienodai struktūriškai išplėtotą, Įstatymą struktūros požiūriu sudaro: dalys, skyriai, skirsniai, straipsniai, paragrafai. Visos išvardytos įstatymo sudedamosios dalys (išskyrus paragrafus) privalo turėti savo pavadinimus (antraštes), kurie trumpai, aiškiai išreiškia įstatymo struktūrinės dalies esmę, padeda greičiau ir patogiau naudotis įstatymu. Įstatymo dalių, skyrių ir skirsnių pavadinimai rašomi didžiosiomis raidėmis eilutės centre, straipsnių pavadinimai rašomi mažosiomis raidėmis. Įstatymo dalys ir skyriai žymimi romėniškais, straipsniai - arabiškais skaitmenimis. Įstatymo straipsnį sudaro dalys ir dalių punktai. Atsižvelgiant į konkretaus įstatymo turinį, pobūdį ir apimtį jame gali būti ir ne visos struktūrinės dalys.

3. Baigiamoji dalis. Joje paprastai reglamentuojami tokie įstatymo požymiai: nurodymas dėl kitų teisės norminių aktų panaikinimo įsigaliojus naujai parengtam; įstatymo įsigaliojimo data; įstatymą pasirašiusio pareigūno pareigos, vardas ir pavardė, papildomi įstatymo struktūros elementai gali būti: priedai, nuorodos, pastabos.

Įstatymui turėtų būti keliami tokie reikalavimai: socialiai reguliuoti visuomenės santykius, vengti spragų, teisės normas formuoti taip, kad adresatai aiškiai suprastų jiems nustatomų teisių ir pareigų turinį bei pobūdį, taip pat formuoti teisinius faktus, kurių pagrindu tos teisės ir pareigos atsiranda, atlikti jam keliamus struktūros, kalbos ir kitus reikalavimus.

Nereikėtų pamiršti, kad įstatymai skelbiami ne tik teisininkams, ekonomistams, bet ir piliečiams. Todėl įstatymai, kiti teisės norminiai aktai turi būti surašomi aiškia kalba, o patys suderinti vieni su kitais.⁷⁹

Kiekvienas įstatymas turėtų „gimti“ nuo įstatymo idėjos, kuri būtų visapusiškai išnagrinėjama, išanalizuojama, ir tik tada virstų teisės norma, galinčia tinkamai reguliuoti teisinius santykius. Įstatymų leidyba turėtų remtis tokiais principais: teisėtumu, demokratiškumu, viešumu, profesionalumu, išsamumu, ekonomiškumu ir kitais. Kaip teigia F. Baconas, „įstatymą galima laikyti geru, jeigu jis tikslus, jei jo reikalavimai teisingi, jei jis lengvai vykdomas, jei suderintas su valstybės forma ir jei skatina piliečius gėriui“.⁸⁰

Didesnė įstatymų rengėjų kompetencija, platesnis teorinio ir praktinio mąstymo akiratis tikrai lemtų neabejotinai geresnę rengiamo įstatymo ar jo projekto kokybę ir patikimumą. Jau Antikoje buvo suvokta, kad „įstatymus gali kurti bet kas, jei tik jis turi politinę valdžią, tačiau sukurti naudingą įstatymą yra keblu, nes tam reikia ir išmanymo.“⁸¹

Kaip jau buvo aptarta, kalbant apie reikalavimus teisės normų kalbai, įstatymai turėtų atitikti šiuos kalbos reikalavimus: terminai turi būti vienareikšmiški, teisės terminija vienoda, teisės normos formuluotės turi pasižymėti tam tikru standartiškumu, gramatiniu vienodumu ir stabilumu, teisės kalbos terminų glaustumu. Nauji teisės terminai į įstatymų ir kitų teisės aktų terminiją turėtų ateiti ne per teisės aktus, o per teisės mokslą, kuriame pirmiausiai suformuluojama, pagrindžiama ir logiškai legalizuojama tokio termino prasme – teisinė sąvoka.⁸²

Pagrindinis sąmoningai vykdomų pokyčių instrumentas šiuolaikinėje visuomenėje yra įstatymų leidyba, tačiau net rūpestingiausiai iš anksto apmąstę kiekvieną atskirą įstatyminių

⁷⁹ BUTKYS, Č. „Leidžiamų įstatymų redakciniai trūkumai“. *Teisė*. 1940. Nr. 50, cituota iš Irmantas Šulcas „Įstatymų kokybė ir efektyvumas“. *Teisinės minties šventė – 2003*, p. 47.

⁸⁰ *Cit. op.* 1, p. 185.

⁸¹ VAIŠVILA, A. *Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje*. Vilnius: Litimo, 2000, p. 353.

⁸² *Cit. op.* 72, p. 50.

aktą niekada negalėsime visiškai perdaryti teisinės sistemos kaip visumos arba sukurti jos iš naujo pagal nuoseklų projektą.⁸³

4.2. Teisės akto rengimo technika

Ryšys tarp teisės struktūros ir teisinės technikos labai santykinis: teisinė technika pasireiškia norminių teisės aktų išorine forma tiek specialiu juridiniu teisės aktų turiniu, tiek ir išoriniame žodiniame akto pavidale.

Teisės aktas apibrėžiamas kaip įgalios valstybės valdžios institucijos arba referendumu priimamas aktas, kuriame nustatomos, keičiamos arba naikinamos teisės normos. Rengiant teisės aktą galima išskirti tokias stadijas:

1. teisės akto paskirties ir jo rengimo užduoties nustatymas;
2. rengėjo nustatymas (parinkimas);
3. teisės akto teksto parengimas;
4. teisės akto derinimas ir aprobavimas.⁸⁴

Pasak prof. S. Vansevičiaus, kiekvienas, o ypač fundamentinis norminis teisės aktas turi maksimaliai išreikšti ir atsižvelgti į materialiąsias visuomenės gyvenimo sąlygas, ekonomikos, įvairių rūšių nuosavybės lygį, skirtingą socialinių ir politinių jėgų santykį, įvairių politinių partijų ir judėjimų aktyvumą, tautinių mažumų santykius, santykių su kitomis šalimis ir tautomis pobūdį, valstybės vietą ir vaidmenį tarptautinėje teisinėje sistemoje.⁸⁵ Kad būtų pasiektas bendras teisėkūrai ir teisėkūros technikai tikslas – sukurti ir tobulinti vientisą, darnią teisės normų sistemą, aprėpiančią ir reguliuojančią būtinus reguliuoti visuomeninius santykius, – rengiant visuomenei reikšmingą teisės aktą, reikia iširti ir įsigilinti į įvairiausius veiksnius, lemiančius visuomeninių santykių reguliavimą, išsiaiškinti ir atsižvelgti į visos, kiek tai įmanoma, visuomenės interesus. Taip pat prof. S. Vansevičius siūlo lyginti rengiamą norminį teisės aktą su kitų valstybės teisės normų aktais bei su analogiškais kitų valstybių teisės sistemų norminiais aktais.⁸⁶

⁸³ *Cit. op.* 1, p. 103.

⁸⁴ Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymas. Valstybės žinios, 1995, Nr. 41-991.

⁸⁵ *Cit. op.* 2, p. 177.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 177.

Kuriant teisės norminius aktus įstatymų leidėjui yra privaloma:

1. Pažinti įvairių socialinių grupių ir visuomenės apskritai interesus, toje visuomenėje susiklosčiusius papročius, tradicijas, visuomenės daugumos ekonomines, intelektines, psichologines galimybes įgyvendinti projektuojamo įstatymo nustatomą tvarką ir į tai atsižvelgiant reguliuoti socialinius santykius;
2. Panaudoti teisėkūrai mokslo ir technikos laimėjimus;
3. Lyginti projektuojamą įstatymą ne tik su panašiais praeityje taikytais teisinio reguliavimo būdais ar su dabar galiojančiais kitų šalių įstatymais, bet ir su kitais tos pačios socialinių santykių rūšies reguliatoriais (pvz., dorovės normomis) ir kita.

Pagrindiniai principai ruošiant norminius teisės aktus yra šie:

1. teisės aktas turi būti logiškas ir nuoseklus;
2. neturi būti prieštaravimų tiek konkretaus teisės akto turinyje, tiek ir teisinių aktų sistemoje;
3. maksimalus lakoniškumas ir kompaktiškumas, tuo pačiu giliai ir visapusiškai atspindint teisės normos turinį;
4. akto kalbos aiškumas, paprastumas ir suprantamumas;
5. naudojamų terminų ir formuluočių tikslumas;
6. teisės aktų stambinimas, mažinant jų kiekį tuo pačiu klausimu ir lengvinant naudojimąsi jais;
7. aiškus teisinių ir neteisinių (moralės) bei pastovių ir laikinų normų išskyrimas.

Teisinės technikos lygis valstybėje – vienas iš teisinės kultūros rodiklių. Teisinė teisėkūros technika padeda aiškiau išreikšti įstatymų leidėjo valią, žmogaus teisių saugos poreikius, lengvina teisės normų paiešką, jų įgyvendinimą, racionalizuoja visą teisinį procesą.

4.3. Priemonės teisės aktų kokybei gerinti

Toną teisinei sistemai diktuoja ar bent turi diktuoti teisėkūra. Ji lemia ne tik teisės turinį, bet ir tai, kas ir kiek leidžiama įgyvendinant teisę, kokia kryptis įgyvendinant teisę nurodoma kaip privaloma.⁸⁷ Jei teisę vertiname kaip įrankį, tai teisėkūros subjektas,

⁸⁷ *Cit. op.* 5, p. 62.

siekiantis įtvirtinti veiksmingą ir efektyvią teisę, turi atkreipti dėmesį į procesą, kuris vyksta teisei veikiant žmogaus elgesį.⁸⁸

Teisėkūros būklė, o ypač norminių teisės aktų kokybė labai priklauso nuo to, kokiomis metodologinėmis nuostatomis bei principais bus grindžiama ir kaip organizuojama teisės aktų rengimo sistema, ir iš viso – ar yra sukurta tokia sistema. Todėl Lietuvoje būtina sukurti teisės aktų planavimo, rengimo bei vertinimo sistemą, nes pagrindinės teisėkūros problemos Lietuvoje susijusios su įstatymų ir kitų teisės aktų kokybės, jų veiksmingumo ir stabilumo užtikrinimu. Neretai įstatymai priimami skubotai, ne visada atsižvelgiama į teisės specialistų pastabas, ilgalaikius valstybės tikslus ir visuomenės poreikius, žmonių nuomonę ir nuostatas, todėl yra pernelyg dažnai keičiami. Mokslinėje – praktinėje konferencijoje “Teisinės sistemos reforma: teisėkūros problemos” buvo pasiūlyta teisėkūros, o ypač norminių teisės aktų rengimo, procesą tobulinti tokiais teisiniais ir organizaciniais būdais ir priemonėmis:

1. Reikėtų padaryti galiojančio Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų norminių teisės aktų rengimo tvarkos įstatymo pataisas: numatyti jame teisės aktų rengimo planavimą, teisės akto koncepcijos, jo paskirties, rengimo užduoties privalomą nustatymą, taip pat instituciją (asmenis), kontroliuojančius teisės aktų projektų rengimą.
2. Organizuoti valstybės tarnautojų, rengiančių teisės aktų projektus, mokymą.
3. Organizuoti teisininkų, rengiančių teisės aktų projektus ir atliekančių galiojančių teisės aktų ekspertizę bei teisės aktų projektų ekspertizę, kvalifikacijos kėlimą bei nuolatinį mokymą;
4. Parengti bendrą Lietuvos Respublikos teisėkūros įstatymą, kuriame būtų nustatyta įstatymų ir kitų teisės aktų rengimo tvarka bei procedūra, privalomos šio proceso stadijos (poreikių ištyrimas, koncepcijos suformulavimas ekonominis pagrindimas, įvairių ekspertizių atlikimas ir t. t.);
5. Numatyti ir įgyvendinti konkrečias priemones teisės terminijos ir teisės kalbos problemoms spręsti.⁸⁹

Matyti, kad teisės specialistai konkrečiai išvelgia problemas, kylančias teisėkūros ir būtent teisėkūros technikos sferos srityje ir pateikia siūlymus kaip šias problemas spręsti. Žinoma, yra ir kitų galimų būdų (pvz., teisės akto projekto aptarimas su interesuotomis visuomenės grupėmis, teisės akto projekto paskelbimas internete ir jo svarstymas ten, taip pat

⁸⁸ *Ibid.*, p. 67.

⁸⁹ Mokslinė – praktinė konferencija “Teisinės sistemos reforma: Teisėkūros problemos” . *Teisės problemos*, 2000. Nr. 2.

platus kompiuterinės technikos naudojimas sisteminant norminius teisės aktus: teisinių dokumentų bazių kūrimas, specializuotų teisinių sistemų kūrimas ir t.t.) gerinant padėtį įstatymų rengime, bet svarbiausia, kad bent į dalį pateiktų siūlymų būtų atsižvelgta tai atliekančių institucijų, nes tik tuomet šiuose procesuose bus juntama teigiamų permainų.

Atsižvelgdami į Lietuvos teisės tradicijas ir teisinio žmonių mentaliteto problemas (įstatymų abstraktumo, deklaratyvumo ir nekonstruktyvumo toleravimą, arba atvirkščiai, priimtų teisės aktų ignoravimą ar net demonstratyvią nepagarbą ar nepaisymą, tik besiformuojantį teisinės ir politinės kultūros lygį, nepakankamą mūsų teisės tradicijų suvokimą ir t.t.), mūsų įstatymų leidėjai privalo kuo skubiausiai perimti modernią, pažangią kodifikavimo techniką ir kūrybiškai, išradingai taikyti ją rengdami įstatymus. Analizė taip pat rodo, kad kuriant Lietuvos teisinę sistemą itin aktualu ryžtingai ir kvalifikuotai šalinti įstatymų prieštaravimus, atkurti įstatymo prestižą ir nustatyti akivaizdų jo prioritetą prieš kitus teisės aktus. Dar viena svarbi problema – laiku sistemingai inkorporuoti naujai priimamų įstatymų normas į kol kas galiojančius ir būsimus materialinius ir procesinius Lietuvos kodeksus.⁹⁰

Beje, visa galiojančių įstatymų keitimo ir jų pildymo strategija bei tendencijos parodė, kad tokia praktika sukūrė palankias sąlygas įvairių lobistinių grupuočių siekiams deformuoti net gerai parengtus teisės aktus ir pritaikyti juos tik savo grupiniams ar žinybiniais interesams. Todėl siūlomų formuluočių iniciatoriai privalėtų pagrįsti ir motyvuoti vieno ar kito įstatymo papildymą arba pakeitimą tik pagrįstais ypatingos svarbos ir įtikinamais argumentais. Be to, kiekvienu atveju būtina reikliai ir principingai nustatyti, kodėl inicijuojamos įstatymo rekonstrukcijos nebuvo jau galiojančiame įstatyme. Tokia griežta pozicija, be abejonės, padėtų disciplinuoti visą mūsų įstatymų leidybą ir bent iš dalies užkirstų kelią visokiems įstatymų pažeidimams, spragų ir landų juose mėgėjams.⁹¹

Išvengti informacinio balasto teisės normose padeda jų turinio lakoniškumas, aiškumas, nuoseklumas, naujumas ir pan. Praktika rodo, kad leidžiamus įstatymus suprasti ypač trukdo jų daugiažodiškumas, neracionalus teisinės informacijos dėstymas, vartojamų sąvokų neapibrėžtumas, painumas, nemotyvuotai nustatyti nepaprastai glausti kai kurių įstatymų įsigaliojimo terminai, blogas organizacinis aprūpinimas ir kiti trūkumai.⁹²

⁹⁰ STAČIOKAS, S., *Lietuvos Respublika – teisinė valstybė. Lietuvos Respublikos Konstitucija: tiesioginis taikymas ir nuosavybės teisių apsauga*. Vilnius, 1994, p. 3.

⁹¹ *Cit. op.* 78, p. 9.

⁹² *Ibid.*, p. 9.

Išvados

1. Teisinė technika – tai istoriškai susiklosčiusios bendrosios technikos dalis, pritaikyta arba specialiai sukurta teisėkūros ir teisės realizavimui didinti; tai taisyklių, būdų, priemonių rengiant, priimant, sisteminant teisės aktus sistema. Pagal teisės aktų rūšis teisinė technika skirstoma į

1. teisėkūros techniką, kuri gali būti suprantama dvejopai:

- siaurąją prasme – teisėkūros technika suprantama kaip įstatymų leidimo technika.
- plačiąją prasme – apskritai kaip teisinė arba teisės technika, į kurios reguliavimo sferą įeina ne tik norminių teisės aktų parengimo, bet ir įforminimo, skelbimo, patvirtinimo bei sisteminimo techniniai būdai ir priemonės.

2. individualių aktų techniką.

2. Galima išskirti tokius pagrindinius teisinės technikos tikslus:

1. Racionalizuoti teisinę veiklą;

2. Užtikrinti teisės aktų aiškumą, paprastumą ir atitikimą formos reikalavimams.

Kalbant apie teisėkūros technikos tikslus, reikia paminėti, kad nors teisinė technika ir yra viena iš teisėkūros tobulinimo, veiksmingumo, kokybės užtikrinimo krypčių, tačiau su teisėkūros procesu turi tą patį bendrą tikslą: šiais procesais siekiama sukurti ir tobulinti vientisą, darnią teisės normų sistemą, reguliuojančią ir aprėpiančią būtinus reguliuoti visuomeninius santykius, o tam pasiekti reikia iširti ir įsigilinti į įvairiausius veiksniai, lemiančius visuomeninių santykių reguliavimą, išsiaiškinti ir atsižvelgti į visas, kiek tai įmanoma, visuomenės interesus.

Apibendrinant galima pasakyti, kad teisėkūros teisinė technika padeda teisės kūrimo procese tiksliau atspindėti visuomenės poreikius, aiškiai išreikšti valstybės valią, tobulinti patį teisėkūros procesą – šie įvardyti veiksniai turi didelės, praktiškai lemiamos įtakos, ar konkretus norminis teisės aktas bus realiai naudojamas, t.y., ar šis aktas bus praktiškai taikomas reguliuojant tam tikrus visuomeninius santykius.

3. Teisinės technikos objektas darbe – įstatymas. Teisinės techniko objektą suprantant siaurąją prasme, t.y., įstatymų tobulinimą jų rengimo procese, teisėkūros technikos būdų ir priemonių taikymo sfera tampa gana ribota, ir didžiausias dėmesys skiriamas teisės akto

tobulinimui, nes būtent teisės normų turinys, jų loginis, gramatinis išdėstymas, nuoseklumas, aiškumas ir kitos savybės tampa sfera, kurią gali veikti teisėkūros technikos priemonės.

4. Įstatymų kokybę lemia daugybė faktorių - įstatymų leidyboje įtakos galimybės slypi jau įstatymų leidybos pradžioje, t.y., formuojant įstatymų leidėjų idėją apie įstatymą ir jo tikslą. Neatsiejamas faktoriumi, lemiančiu įstatymų leidėjų nustatomus įstatymų tikslus, tampa ir teisinė ideologija arba teisinė politika, įstatymų leidėjų išsilavinimas ir kompetencija, teisinis įdirbis, profesionalumas.

5. Lietuvos įstatymų leidėjai, sprendžiant iš jų atsakymų, sieja tai, ką jie laiko pavykusiū įstatymu, su įstatymo aiškumu, nuoseklumu ir suprantamumu, taip pat, jų nuomone, rengiant įstatymo projektą, reikia tartis su teisininkais ir specialistais, bei, jų nuomone, teisinė technika turi įtakos įstatymų efektyvumui. Darytina išvada, kad Seimo nariai sieja teisininkų ar kitų specialistų žinias bei įstatymų pavykimą ir vertina aukštą teisinės technikos lygį bei įstatymo kokybiškumą, kaip būtinas sąlygas efektyvių įstatymų leidybai.

6. Galima teigti, kad teisinės technikos išmanymas lemia tinkamą norminio teisės akto parengimą bei efektyvų taikymą, ir jei iš jo nebus pašalinti trūkumai, kol tam tikras teisės aktas taps teisinės sistemos dalimi ir realiai pradės joje veikti, konkretus įstatymas gali tapti "negyvas", t.y. praktiškai netaikomas. Taigi, rengiant teisės aktą į tokius reikalavimus jam, kaip aiškumas, lakoniškumas, bet ir išsamumas, abstraktumas, oficialumas, terminologijos ekonomiškumas, vienareikšmiškumas, teisinės technikos dinamiškumas.

7. Teisinė technika yra tik įrankis, kuriuo įforminamos ir taikomos tam tikros nuostatos. Teisinė technika yra svarbus, bet ne pagrindinis dalykas, siekiant užtikrinti teisės veiksmingumą. Teisės efektyvumą ir veiksmingumą lemia ne tiek teisės įgyvendinimas, kiek esminį vaidmenį vaidina teisės tikslų formulavimas, priemonių parinkimas, teisės formos ir teisinio reguliavimo apimties parinkimas. Vadinas, siekiant užtikrinti teisės socialinį veiksmingumą, priminis yra teisėkūros procesas.⁹³

⁹³ *Cit. op. 5, p. 70.*

8. Šiandieninė įstatymų leidimo praktika pasireiškia tokiais teisinės kontrakultūros požymiais: įstatymai priimami chaotiškai, padrikai, juose aiškus informacijos perteklius, vyrauja daugiažodiškumas, neracionalus teisinės informacijos dėstymas, vartojamų sąvokų neapibrėžtumas, painumas ir t.t. Egzistuoja ir kitos problemos – įstatymuose randami prieštaravimai, naujų įstatymų projektai svarstomi ypatingos skubos tvarka, nebandoma gilintis į kiekvieną įstatymo straipsnį, negalvojama apie šio įstatymo padarinius. Neegzistuoja įstatymų sistema, įstatymai priimami nepakankamai atsižvelgiant į tai, kaip jie derinsis su jau galiojančiais teisės aktais, kaip bus taikomi esant normų konkurencijai.

9. Įstatymų kokybei gerinti siūloma taikyti atitinkamas priemones:

1. Įstatymuose esančio informacijos pertekliaus išvengti galėtų padėti informacijos teisinis aiškumas, nuoseklumas;
2. Įstatymuose egzistuojančių prieštaravimų problemą padėtų spręsti vis platesnis informacinių technologijų taikymas, rengiant įstatymus;
3. Būtina kruopšti ir visokeriopa išankstinė įstatymų projektų rengimo sistema;
4. Reikalingos galiojančio Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų norminių teisės aktų rengimo tvarkos įstatymo pataisos: būtina numatyti jame teisės aktų rengimo planavimą, teisės akto koncepcijos, jo paskirties, rengimo užduoties privalomą nustatymą, taip pat instituciją (asmenis), kontroliuojančius teisės aktų projektų rengimą.
5. Organizuoti valstybės tarnautojų, rengiančių teisės aktų projektus, mokymą.
6. Organizuoti teisininkų, rengiančių teisės aktų projektus ir atliekančių galiojančių teisės aktų ekspertizę bei teisės aktų projektų ekspertizę, kvalifikacijos kėlimą bei nuolatinį mokymą;
7. Parengti bendrą Lietuvos Respublikos teisėkūros įstatymą, kuriame būtų nustatyta įstatymų ir kitų teisės aktų rengimo tvarka bei procedūra, privalomos šio proceso stadijos (poreikių ištyrimas, koncepcijos suformulavimas ekonominis pagrindimas, įvairių ekspertizių atlikimas ir t. t.);
8. Numatyti ir įgyvendinti konkrečias priemones teisės terminijos ir teisės kalbos problemoms spręsti.

Literatūros sąrašas

TEISĖS AKTAI:

1. Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų norminių aktų rengimo tvarkos įstatymas. (Valstybės žinios, 1995, Nr. 41-991).
2. Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos įstatymas. (Valstybės žinios, 2002, Nr. 124-5626).
3. Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų registro įstatymas. (Valstybės žinios, 1995, Nr. 41-992).
4. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymas. (Valstybės žinios, 1998, Nr. 41-1131).
5. Lietuvos archyvų departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės generalinio direktoriaus 2001 m. kovo 30 d. įsakymas “Dėl dokumentų rengimo ir įforminimo taisyklių patvirtinimo” pakeitimo”. (Valstybės žinios, 2001, Nr.: 30-1009).
6. Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2002 m. kovo 21 d. įsakymas Nr. 75 “Dėl teisingumo ministro 1998 m. rugpjūčio 17 d. įsakymo Nr. 104 “Dėl įstatymų ir kitų teisės aktų rengimo rekomendacijų” pakeitimo”. (Valstybės žinios, 2002, Nr.: 50-1923).

SPECIALIOJI LITERATŪRA

Vadovėliai ir monografijos:

7. DAMBRAUSKIENĖ, G., A. MARCIJONAS, E. MONKEVIČIUS, P. PETKEVIČIUS, V. PIESLIAKAS, J. ŠATAS, E. ŠILEIKIS, V. VALANČIUS, A. VILEITA, D. ŽALIMAS, S. ŽALIMIENĖ. *Lietuvos teisės pagrindai*. Vilnius: Justitia, 2004.
8. HAYEK, F. A. *Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė*. Vilnius: Eugrimas, 1998.
9. KEINYS, S. (vyr. red.), *Dabartinės lietuvių kalbos žodynas*. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidykla, 1993.
10. MYERS, D. G. *Exploring Social Psychology*. Hope College, Holand, Michigan, 2000.
11. PAVILIONIS, V. *Tarybinės teisės normų efektyvumo klausimai*. Mokymo priemonė. Vilnius, 1978.
12. VAIŠVILA, A. *Teisės teorija*. Vilnius: Justitia, 2000.
13. VAIŠVILA, A. *Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje*. Vilnius: Litimo, 2000.
14. VANSEVIČIUS, S. *Valstybės ir teisės teorija*. Vilnius: Justitia, 2000.

15. АЛЕКСЕЕВ, С.С. *Общая теория права*: В 2-х т. – М.: „Юридическая литература“, 1981.
16. КУЛЧАР, К. *Основы социологии права*. Москва, 1981.
17. КУДРЯВЦЕВ, В.Н., НИКИТИНСКИЙ В.И., САМОЩЕНКО И.С., ГЛАЭЫРИН В.В. *Эффективность правовых норм*. Москва, 1980.
18. *Политология для юристов: Курс лекций*, под. ред. Проф. Н. И. МАТУЗОВА и проф. А.В. МАЛЬКО. Москва: Юрист, 1999.
19. ТИХОМИРОВА, А. *Законодательная техника*, Москва, 2000.
20. *Эффективность государственного управления*, пер. с.англ./Общ. БАТЧИКОВА, С.А. и С.Ю.ГЛАЭБЕВА. Ред.. Москва, 1998.

STRAIPSNIAI PERIODINIUOSE LEIDINIUOSE:

21. BAKŠEVIČIENĖ, R. „Kai kurie įstatymų, politikos ir ideologijos aspektai“. *Teisė*. 2001, Nr. 40, 16-28.
22. BAKŠEVIČIENĖ, R. „Teisės vertinimo suvokimas Lietuvoje: istorinės prieigos, šiandieninė situacija, ateities gairės“. *Teisė*, 2004, Nr. 50.
23. BAKŠEVIČIENĖ, R. „Teisinė technika – priemonė pasiekti įstatymų atitiktį savo paskirčiai (kai kurie baudžiamųjų įstatymų efektyvumo aspektai). *Teisė*. 2002. Nr. 45.
24. BAKŠEVIČIENĖ, R. „Įstatymų efektyvumo sociologiniai aspektai (baudžiamųjų įstatymų tyrimo pagrindai)“. Doktoro disertacija, Vilniaus universitetas, 2003.
25. BEINORAVIČIUS, D. „Teisės ir istorijos santykis“. Doktoro disertacija, Vilnius, 2003.
26. DZIEGORAITIS, A. „Įstatymų karas (2)“. *Justitia*. 1996. Nr. 6.
27. DZIEGORAITIS, A. „Įstatymų karas (3)“. *Justitia*. 1997. Nr. 1.
28. DZIEGORAITIS, A. „Įstatymų karas (4)“. *Justitia*. 1998. Nr. 2.
29. KRUMINIENĖ, K. „Teisės socialinis veiksmingumas“. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. 2006. 2 (7), 94-97.
30. LASTAUSKIENĖ, G. „Teisinio reguliavimo priemonių derinimas“. *Teisė*, 2005, Nr. 57.
31. LASTAUSKIENĖ, G. „Teisinio teksto interpretavimo ribų ir teisės principų santykis: teorinės nuostatos ir Lietuvos teismų praktika“. *Teisės problemos*, 2005/1, Nr. 47, 5-25.
32. PEČKUVIENĖ, L. „Kai kurių išvestinių daiktavardžių ir būdvardžių vartojimas teisės kalboje“. *Jurisprudencija*, 2005, Nr. 70(62), 141-146.
33. RAGAUSKAS, P. „Įstatymų leidėjų kompetencija ir diskrecija“. *Teisė*, 2005, Nr. 55.

34. STAČIOKAS, S. „Lietuvos Respublika – teisinė valstybė“. Lietuvos Respublikos Konstitucija: tiesioginis taikymas ir nuosavybės teisių apsauga. Vilnius, 1994.
35. ŠIMAŠIUS, R. „Teisėkūra ir teisės socialinis veiksmingumas“. *Jurisprudencija*, 2004, Nr. 54 (46), 62.
36. VAIŠVILA, A. „Ar kiekvienam įstatymui taikytinas socialinio veiksmingumo kriterijus?“. *Jurisprudencija*, 2004, Nr. 54 (46), 7.
37. ДЕРЕВНИН, А. А. „Правотворческая техника как инструмент создания текста права.“ *Академический юридический журнал*. Иркутск, 2000. Nr.1

Elektroniniai dokumentai:

38. BEINORAVIČIUS, D. „Pragaištingi įstatymų „infliacijos“ padariniai“. Iš *Veidas* [interaktyvus]. 2008, nr. 2 [žiūrėta 2008-02-18]. Prieiga per internetą: <<http://www.verslas.banga.lt/lt/leidinys.full/4790af012ecbf>>.
39. Lietuvos Laisvosios rinkos institutas, „Įstatymų leidyba“. Iš *Laisvoji rinka* [interaktyvus]. 2000, nr. 5 [žiūrėta 2008-02-18]. Prieiga per internetą: <<http://www.lrinka.lt/Leidinys/kita/2000.5.knyga.phtml>>.
40. Lietuvos Respublikos Seimas. *Teisės aktų leidybos Seime statistiniai duomenys (2004 – 2008 metų kadencija)* [interaktyvus]. [Žiūrėta 2008-03-14]. Prieiga per internetą: <<http://www3.lrs.lt/docs2/TVTKKENX.DOC>>.

Santrauka

Baigiamajame magistro darbe „Teisinė technika ir įstatymo kokybė“ (angl. *Legal techniques and Quality of Laws*) nagrinėjamas šiandieninės Lietuvos teisinės technikos bei įstatymų kokybės lygis. Teisinės technikos įvaldymo poreikį jaučia visi tie, kurie susiduria su teisės aktų kūryba, taikymu, sisteminiu, ir nors apie įstatymų kūrimą, leidimą, priėmimą, įsigaliojimą, šių procedūrų teigiamus bei apie neigiamus bruožus nemažai diskutuojama tiek teisės teoretikų, tiek praktikų, tiek ir politikų, teisinė technika, o ypač teisėkūros procesas, išlieka atviru klausimu, kadangi esama įstatymų kokybė nėra patenkinti nei patys įstatymų leidėjai, nei jų adresatai. Darbe teisinė technika aptariama kaip vienas galimų teisės veiksmingumo veiksnių, apibrėžiamos teisinės ir teisėkūros technikos sąvokos, objektai, uždaviniai. Nemažai dėmesio skiriama šiandieninei Lietuvos įstatymų leidėjų teisinei technikai, analizuojamas pačių įstatymų leidėjų požiūris į ją bei esamų įstatymų kokybę. Atskleidus pagrindinius įstatymų trūkumus, pateikiami būdai ir priemonės, kurie būtini, norint sukurti logišką, aiškų, tikslų teisės aktą bei pateikiami pasiūlymai, kokiomis priemonėmis ir kaip gerinti įstatymų kokybę.

Summary

Legal Techniques and Quality of Laws

In this study the author analyses the level of legal techniques and quality of present laws of the Republic of Lithuania. Everyone who deals with legislation, application, systemization of law, feels the need of management of the legal techniques. Though there are many debates about legislation, application, systemization and positive or negative aspects of these procedures, the legislation process still remains an open issue, because neither legislators themselves nor addressees are satisfied with the quality of laws.

In this study legal techniques is discussed as one of possible factors of efficiency of law, the definitions of legal and legislative techniques, the object and goals of them are proposed. The study also focuses on the present legal techniques of the legislators of the Republic of Lithuania, the analysis of the legislators' attitude and evaluation of the present laws quality. After developing the main negative aspects of Lithuanian laws, the possible means and ways of achieving a logical, clear and exact law are proposed.

