

**Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Konstitucinės ir administracinės teisės katedra**

Ievos Pukelytės
V kurso, valstybės valdymo
studijų atšakos studentės

Magistro darbas

Įstatymų leidybos procedūra

Vadovas: doc. dr. Kęstutis Lapinskas

Recenzentas: asist. Kęstutis Virketis

Vilnius 2007

Turinys

Turinys	2
Įvadas	3
I. Įstatymų samprata ir įstatymų leidybos principai	5
1. Įstatymų samprata	5
2. Įstatymų leidybos principai	8
II. Įstatymų leidybos procedūros stadijos	14
1. Inicijavimo stadija	15
2. Svarstymo stadija	22
2.1. Svarstymas pagrindiniame komitete	23
2.2. Svarstymas Seimo posėdyje	26
2.3. Įstatymų projektų svarstymas skubos ir ypatingos skubos tvarka	29
3. Įstatymo projekto priėmimo stadija	32
4. Promulgavimo stadija	35
4.1. Įstatymo patvirtinimas	36
4.2. Įstatymo vetavimas	38
4.3. Pakartotinis Prezidento grąžinto įstatymo svarstymas	40
III. Atskirų įstatymų rengimo, svarstymo ir priėmimo ypatumai	42
1. Įstatymo dėl valstybės biudžeto rengimas, svarstymas ir priėmimas	42
2. Konstitucinių įstatymų priėmimas	46
3. Įstatymų keitimas Konstituciniam Teismui pripažinus juos negaliojančiais	51
Išvados	55
Literatūros sąrašas	57
Santrauka	65
Summary	67

Įvadas

Įstatymų leidyba yra viena sudėtingiausių ir atsakingiausių valstybės funkcijų, kurią įgyvendinant yra kuriama valstybės teisinė tvarka, modeliuojamas politinis, socialinis, ūkinis ir kultūrinis šalies gyvenimas. *Th. Hobbes* yra pažymėjęs, jog „valstybė nėra asmuo ir ką nors daryti gali tik per savo atstovą (t. y. suverena), todėl suverenas yra vienintelis įstatymų leidėjas“¹. Daugelyje valstybių suverenitetą turi Tauta bei parlamentas – Tautos atstovų susirinkimas. Šiame darbe nenagrinėjami referendumo ypatumai, apsiribojama tik parlamentine įstatymų leidybos procedūra, kadangi dauguma įstatymų priimami ne Tautos, o parlamento.

Parlamentui yra suteiktos gana plačios teisės priimti bet kokio turinio įstatymus. Tačiau, kad įstatymų leidyboje dalyvaujantys asmenys nepiktnaudžiautų turimomis galiomis, jie privalo laikytis Konstitucijos bei iš anksto nustatytų taisyklių, kurios sudaro įstatymų leidybos procedūros esmę. Be to, įstatymų poveikio totalumas skatina kuo geriau pažinti ir įvertinti įstatymų leidybos procedūrą ir taip geriau suprasti jo teikiamas galimybes.

Tinkamas įstatymų leidybos procedūros taisyklių nustatymas, bei jų laikymasis padeda laiduoti teisės sistemos darną, užtikrinti teisėtumą įstatymų leidyboje. Atsižvelgiant į tai, galima teigti, jog įstatymų leidybos procedūros tyrimas yra svarbus ne tik pačios procedūros efektyvumui, bet ir įstatymų kokybei. Taigi šio darbo tikslas – susipažinti su esama įstatymų leidybos procedūra ir jos problemomis bei pasiūlyti galimus šių problemų sprendimų variantus, kad būtų patobulinta ne tik pati įstatymų leidybos procedūra, bet ir jos rezultatas – įstatymai.

Prieš nagrinėjant įstatymų leidybos procedūrą šiame darbe yra aptariama įstatymų samprata, pagrindinį dėmesį skiriant Lietuvos teisės moksle bei praktikoje suformuotai įstatymo sampratai. Be to, nemažai dėmesio skiriama įstatymų leidybos principams, kurių pagrindu nustatoma įstatymų leidybos procedūra. Įstatymų leidybos procedūra teisės moksle yra skirstoma į kelias stadijas. Šiame darbe kiekviena Lietuvos įstatymų leidybos procedūros stadija nagrinėjama atskirai, dalies pabaigoje pateikiant lyginamuosius Latvijos bei Suomijos įstatymų leidybos procedūrų pavyzdžius. Šios šalys buvo pasirinktos neatsitiktinai. Latvija dėl to, kad mūsų šalių istorinė patirtis panaši ir buvo palyginti, kuo skiriasi šios šalies patirtis įstatymų leidyboje, o Suomija dėl to, kad šioje šalyje įstatymų leidybos procedūra per ilgą

¹ *HOBBS, Thomas. Leviatanas. Vilnius: Pradai, 1999. p. 267*

laiką yra nusistovėjusi ir iš jos patirties galima pasimokyti. Atskira darbo dalis skirta įstatymų, kurių leidybos procedūra turi tam tikrų ypatumų.

Šiame darbe pasitelkiami analitinis, lyginamasis, sisteminis, loginis, aprašomasis² metodai. Plačiausiai taikomas analitinis metodas, padėjęs įvertinti įstatymų leidybos procedūrą bei aptarti jos problemas ir pasiūlyti galimus sprendimų variantus.

Nors įstatymų leidybos procedūra yra gana svarbi priimamų įstatymų kokybei, tačiau ši tema Lietuvos moksle nėra plačiai nagrinėjama. Dažniausiai ji analizuojama įstatymų leidybos procedūroje dalyvaujančių subjektų (Seimo, Vyriausybės, Prezidento) aspektu arba pateikiama atskirų įstatymų leidybos procedūroje pasitaikančių problemų analizė.

Atskleidžiant temą daugiausiai remtasi Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencija. Taip pat naudotasi lietuvių autorių K. Jovaišo, P. Ragauskos, E. Šileikio, A. Vaišvilos, A. Abramavičiaus, V. Sinkevičiaus ir V. A. Vaičiūčio darbais.

² Nepasitelkus šio metodo būtų sunku apibūdinti esamą įstatymų leidybos procedūrą bei iširti esamas problemas

I. Įstatymų samprata ir įstatymų leidybos principai

1. Įstatymų samprata

„Kur tik yra socialinis gyvenimas, ten visur mes randame teisę veikiant“, pažymėjo pirmojo lietuviško sociologijos vadovėlio autorius P. Leonas³. Kadangi visuomenėje gyvenantis žmogus yra ne tik tikslingai veikianti, bet ir tam tikromis taisyklėmis besivadovaujanti būtybė, tai teisė yra pagrindinė visuomenės reguliavimo priemonė.

Teisės sampratos klausimas vienas sudėtingiausių klausimų teisės moksle, į kurį bandė atsakyti ne vienas teisininkas. Tai liudija ir teisės sampratų įvairovė. Vieniems teisė yra tas pats, kas teisės normų rinkinys arba teisėjų faktiškai priimtų sprendimų rinkinys, kitiems teisė yra adekvatu žmogaus psichiniams išgyvenimams, dar kitiems – teisės normos, kurios atsiranda iš žmogaus prigimties⁴.

Nepaisant to, kaip teisė yra suprantama, teisei būtina išorinė išraiška, tam kad ji taptų tikrove ir galėtų vykdyti savo funkcijas. Tai vadinamieji teisės šaltiniai. Teisės šaltiniai gali būti suprantami kaip teisinės minties šaltinis. Tačiau šiame darbe bus vadovaujama kita teisės šaltinio samprata, pagal kurią teisės šaltinis reiškia beveik tą patį, ką ir teisės forma. Pagal tokią sampratą svarbiausi teisės šaltiniai pasaulio šalyse yra: teisės papročiai, norminiai teisės aktai, teisinės sutartys.

Norminiai teisės aktai – tai rašytine forma išreikšti valstybės institucijų sprendimai, kuriuose yra teisės normos⁵. Teisės normos, tuo tarpu, yra teisinio reguliavimo priemonės, norminis visuomeninio santykio modelis, dažniausiai nustatytas ir garantuojamas valstybės⁶. Svarbiausi norminiai teisės aktai yra įstatymai. Nors apie „įstatymą“ teisininkai paprastai rašo kaip apie savaime suprantamą dalyką, kuriam nereikia papildomų paaiškinimų, tačiau terminas „įstatymas“, kaip ir kai kurie kiti teisiniai terminai, nėra vienareikšmis.

³ LEONAS, Petras. Raštai. T. II. Teisės enciklopedijos paskaitos. Sociologijos paskaitos. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005, p. 463

⁴ VAIŠVILA, Alfonsas. Teisės teorija. Vadovėlis. Antrasis, pataisytas ir papildytas leidimas. Vilnius: Justitia, 2004, p. 69

⁵ VANSEVIČIUS, Stasys. Valstybės ir teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000, p. 117

⁶ Šiuolaikinė valstybė. Vadovėlis. Sudarytojas Juozas Matakas. Kaunas: Technologija, 1999, P. 243

Įstatymais yra kuriama valstybės teisinė tvarka, kuri daro poveikį ne tik atskiroms valdžios institucijoms, bet ir visoms socialinio gyvenimo sritims. Kiekvienas asmuo yra šios tvarkos vienaip ar kitaip paliečiamas. Išvengti įstatymų neįmanoma, kaip ir pačios valstybės kontrolės bei kišimosi.

Anot Montesquieu, įstatymai plačiaja šio žodžio prasme – tai privalomi santykiai, kurie išplaukia iš daiktų prigimties⁷. Šia prasme, galima sakyti, viskas, kas egzistuoja, paklūsta saviems įstatymams. Tačiau tokia įstatymo samprata būtų per plati, be to, ji nėra teisinė, todėl tradiciškai įstatymai suprantami daug paprasčiau. Tai yra atstovaujamosios valdžios institucijos specialia tvarka priimtas pirminis teisės aktas, nustatantis teisės normas, reguliuojančias svarbiausius visuomeninius santykius ir turintis aukščiausiąją teisinę galią⁸. Pagal tokį įstatymo apibrėžimą būtų galima išskirti tokius jo požymius:

1. Įstatymai yra priimami aukščiausios atstovaujamosios valdžios – parlamento;
2. Pasižymi aukščiausia juridine galia;
3. Nustato bendro pobūdžio elgesio taisykles;
4. Reguliuoja svarbiausius visuomeninius santykius;
5. Priimami pagal specialią procedūrą.

Remiantis šiais požymiais toliau bus aptariama, kaip Lietuvoje suprantama įstatymo samprata.

Demokratinėse valstybėse įstatymų priėmimas patikimas parlamentui – valdžios institucijai, kurią sudaro tautos atstovai. Tik tautos atstovų vykdoma įstatymų leidžiamoji valdžia užtikrina demokratiją ir tautos savivaldą. Tokiu būdu leidžiami įstatymai gali būti patikima visuomenės valdymo priemonė, socialinių ekonominių procesų regulatorius, aiškus teisinių subjektų konfliktų sprendimo būdas. Visos šios priemonės gali padėti išlaikyti visuomenės santykių darną. Pažymėtina, kad aiškūs ir patikimi įstatymai, kuriuos gerbia visuomenė, gali tarpininkauti tarp valstybės ir gyventojų⁹.

Lietuvoje įstatymas suprantamas kaip Konstitucijos ir Seimo statuto nustatyta tvarka išleistas pirminis teisės aktas, išreiškiantis įstatymų leidėjo valią ir turintis aukščiausiąją galią¹⁰. Ši galia grindžiama tuo, kad tautos įgalioto įstatymo leidėjo – Seimo – priimtame įstatyme išreiškiama tautos valia svarbiausiais visuomenės gyvenimo klausimais. Tokia

⁷ MONTESQUIEU, Chales-Louis de Secondat. Apie įstatymų dvasią. Vilnius: Mintis, 2004, p. 1

⁸ VAIŠVILA, Alfonsas. Teisės teorija. Antrasis leidimas. Vilnius: Justitia, 2004. p. 313-314

⁹ LAMENTOWICZ, Wojciech. Šių laikų valstybė. Vilnius: Alma littera, 1998, p. 71

¹⁰ Konstitucinio Teismo 1994 m. sausio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 1993 m. birželio 17 d. Seimo nutarimo "Dėl žemės reformos pagrindinių kryptų" atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1994, Nr. 7-116

išvadą galima daryti remiantis Lietuvos Respublikos Konstitucijos 4 straipsniu: „aukščiausią suverenią galią Tauta vykdo [...] per demokratiškai išrinktus atstovus“¹¹.

Kai kurių šalių konstitucijos numato vadinamąją perduodamąją įstatymų leidybą, kai įstatymo leidėjo pavedimu Vyriausybė gali leisti teisės aktus, turinčius įstatymo galią. Konstitucijos normos reglamentuoja tokius įstatymų leidybos suteikimo atvejus, kartu nustatydamos atitinkamas ribas ir garantijas¹². Konstitucinis Teismas šiuo klausimu yra pasisakęs: „teisės leisti įstatymus delegavimas Vyriausybei turi būti legitiminis, t.y. pagrįstas valstybės konstitucijoje įtvirtintomis nuostatomis. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įstatymų leidybos delegavimas nenumatytas, todėl Vyriausybė gali priimti tik poįstatyminius teisės aktus“¹³.

Kai kurių valstybių įstatymų leidybos praktikoje taip pat yra žinomi ir vadinamieji programiniai įstatymai. Jie nustato valstybės ekonominės ir socialinės veiklos tikslus, bet ne teisės normas, reguliuojančias teisinių santykių subjektų elgesį. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje nėra numatyti programiniai įstatymai kaip speciali įstatymų forma, todėl visi įstatymai vertintini kaip faktinio galiojimo pirminiai teisės aktai, kurie privalomi visiems teisinių santykių subjektams¹⁴.

Įstatymų reguliavimo ribos priklauso nuo daugelio veiksnių – teisės tradicijų, visuomenės politinės ir teisinės kultūros lygio¹⁵. Konstitucinis Teismas 1995 m. spalio 26 d. nutarime yra konstatavęs, kad demokratinėje visuomenėje prioritetą teikiamas žmogui, todėl viskas, kas susiję su pagrindinėmis žmogaus teisėmis ir laisvėmis, privalo būti reguliuojama įstatymais¹⁶. Be to, kai kuriuose Konstitucijos straipsniuose išakmiai nurodoma tam tikrus visuomeninius santykius reguliuoti įstatymais (pavyzdžiui, Konstitucijos 19, 20, 21, 22, 23, 25 ir kiti straipsniai). Taigi, galima teigti, kad įstatymais reguliuojami svarbiausi

¹¹ Lietuvos Respublikos Konstitucija // Lietuvos Aidas, Nr. 220 (1992-11-10); Valstybės Žinios, 1992, Nr. 33-1014

¹² JARAŠIŪNAS, Egidijus. Įstatymo samprata: istorinis, lyginimasis ir nacionalinis aspektai // Parlamento studijos. Mokslo darbai. 2005, Nr. 4

¹³ Konstitucinio Teismo 1995 spalio 26 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo "Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų" // Valstybės Žinios. 1995, Nr. 89-2007

¹⁴ Konstitucinio Teismo 1994 sausio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 1993 m. birželio 17 d. Seimo nutarimo "Dėl žemės reformos pagrindinių krypčių" atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1994, Nr. 7-116

¹⁵ SINKEVIČIUS, Vytautas. Įstatymas Konstitucinio Teismo nutarimuose // Teisė. 2004, Nr. 50

¹⁶ Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo "Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų" // Valstybės Žinios. 1995, Nr. 89-2007

visuomeniniai santykiai, tik ne visada galima pasakyti, kokie visuomeniniai santykiai laikytini svarbiais.

Konstitucijoje įtvirtintas asmenų lygybės prieš įstatymą principas (29 str.). Reiktų pabrėžti, jog lygybė yra įmanoma tik tuomet, kai visi tose pačiose situacijose esantys asmenys yra traktuojami vienodai. Kad su teisės subjektais bus elgiamasi vienodai, t.y. jie bus traktuojami kaip lygūs ir vienodomis sąlygomis įgis tiek pat ir tokių pat teisių ir pareigų, gali užtikrinti tik bendros taisyklės, o ne individualūs paliepimai. Vadinasi, Konstitucija įtvirtindama asmenų lygybės prieš įstatymą principą, kartu nustato, kad įstatymai yra bendras elgesio taisyklės formuluojantys teisės aktai. Taigi įstatymai yra ne tik svarbiausius visuomeninius santykius reguliuojantys, bet ir nustatantys bendras elgesio taisyklės.

Įstatymai yra priimami ypatinga tvarka. Įstatymų leidyba – viena iš valstybės valdžios funkcijų, o ją įkūnija Seimas. Įstatymų leidyba yra reglamentuojama Konstitucijos 68 – 72 straipsniuose, šias nuostatas detalizuoja Seimo statutas¹⁷, turintis įstatymo galią, kadangi Seimas gali įstatymais sukonkretinti savo tam tikrus konstitucinius įgaliojimus. Seimas nusistatydamas savo darbo tvarką turi diskrecija, tačiau, kaip yra pažymėjęs Konstitucinis Teismas, Seimas, nustatydamas savo struktūrą ir darbo tvarką, negali pažeisti Konstitucijos principų ir normų, taip pat Konstitucijoje nustatyto Seimo nario statuso¹⁸. Ne tik nustatydamas savo darbo tvarką privalo klausyti Konstitucijos, bet ir vykdydamas pagrindinę savo funkciją – įstatymų leidybą. Jei įstatymas buvo priimtas nesivadovaujant tiek Konstitucijoje, tiek Seimo statute nustatyta tvarka įstatymų leidybos tvarka, jis gali būti pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijai,

2. Įstatymų leidybos principai

Įstatymų leidyba yra daugialypė funkcija, susijusi su plačia įstatymo leidėjo politine ir teisine saviraiškos – įstatymų politikos – laisve, politiškai vertinant ir atitinkamai reglamentuojant diskutuojamus klausimus. Kadangi įstatymų leidyba yra svarbiausia pakankamai sudėtinga valstybės funkcija, ji visada turi reikšti įsipareigojimą veikti pagal iš

¹⁷ Valstybės Žinios, 1994, Nr. 15-249. Nauja redakcija nuo 1999 m. vasario 1 d. Valstybės Žinios, 1999, Nr. 5-97

¹⁸ Konstitucinio Teismo 2001 m. sausio 25 d. nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto 23 straipsnio, 38 straipsnio 2 dalies, 41 straipsnio 5 dalies, 152 straipsnio 5 dalies, 155 straipsnio 4 dalies, 156 straipsnio 5 dalies, 180 straipsnio, 208 straipsnio 4 bei 11 dalių ir 231 straipsnio 3 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai” // Valstybės Žinios. 2001, Nr. 10-295

anksto paskelbtus reikalavimus, todėl toliau darbe bus aptariami įstatymų leidybos principai, t.y. tam tikri imperatyvūs reikalavimai, kurie padeda užtikrinti įstatymų leidybos (tiek procedūros, tiek rezultato) sėkmingumą.

Apibūdinant įstatymų leidybos procedūrą, galima išskirti šiuos principus: teisėtumo, viešumo, demokratijos, kompetencijos, profesionalumo, nešališkumo bei daugumos. Tuo tarpu principai, apibūdinantys priimamų sprendimų turinį, būtų šie: teisėtumo, socialinės darnos, laisvės, lygybės ir teisingumo bei konservatyvumo¹⁹. Toliau šie principai bus aptariami plačiau.

Vienas svarbiausių principų, apibūdinančių įstatymų leidybos procedūrą, yra teisėtumo principas, kuris išreiškia reikalavimą griežtai laikytis nustatytų kompetencijos ribų ir procedūrinių taisyklių. Tai reiškia, kad įstatymus gali priimti tik reikiamus įgalinimus turintys subjektai (Lietuvoje įstatymus priimti gali tik Tauta ir Seimas) bei pagal nustatytą procedūrą, o pripažinus, kad priimant įstatymą buvo padaryta esminių procedūrinių pažeidimų, toks įstatymas gali netekti galios. Konstitucinio Teismo įstatymo 64 straipsnyje numatyta, jog pagrindas dėl teisės akto atitikimo Konstitucijai gali būti ir teisiškai motyvuota abejonė, kad įstatymas prieštarauja Konstitucijai pagal joje nustatytą priėmimo, pasirašymo, paskelbimo ar įsigaliojimo tvarką²⁰. Be to, kaip pažymėjo Konstitucinis Teismas, Seimas turi konstitucinę pareigą ne tik laikytis Konstitucijoje nustatytos įstatymų priėmimo tvarkos, bet ir Seimo statute apibrėžtų įstatymų priėmimo taisyklių. Tai sąlygoja nuostata, įtvirtinta Konstitucijos 69 straipsnio pirmojoje dalyje²¹.

Moderniosios demokratijos laikais abejonų nekelia ir įstatymų leidybos viešumo bei demokratijos principų reikšmė. Šie principai išreiškia reikalavimą, kad bendrus interesus liečiantys sprendimai nebūtų priimami piliečiams nežinant (viešumas) ir neturint galimybės dalyvauti (demokratija).

Viešumo principas grindžiamas poreikiu drausminti tautos atstovus, kuriems pavesta priimti įstatymus, nes kai įstatymų leidėjas konkrečių tikslų siekia viešai, yra užtikrinama, kad tokie tikslai atitiks ir visuomenės interesus. Demokratijos principo reikšmingumą lemia kiekvieno asmens teisė dalyvauti sprendžiant savo reikalus. Taigi, šie principai įpareigoja

¹⁹ RAGAUSKAS, Petras. Įstatymų leidyba Lietuvoje. Samprata ir institucinis modelis. Vilnius: Teisės institutas, 2005. p. 61

²⁰ Lietuvos Aidas. 1993 02 06, Nr. 24. Valstybės Žinios. Nr. 6-120

²¹ Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 8 d. nutarimas, „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1993 m. balandžio 15 d. nutarimo "Dėl Vilniaus miesto tarybos paleidimo ir kai kurių priemonių tvarkai savivaldybėse pagerinti" atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1993, Nr. 47-949

įstatymų leidėją viešai skelbti rengiamų įstatymų projektus, kad piliečiai galėtų su jais susipažinti ir pareikšti savo pasiūlymus.

Seimo Statute viešumo ir demokratijos principų įgyvendinimui skirtos kelios nuostatos. Visų pirma, 136 straipsnio 7 dalyje reikalaujama skelbti apie įregistruotą įstatymo projektą leidiniuose „Seimo kronika“ ir „Valstybės žinios“. Antra, Seimo statute nustatyta pagrindinio komiteto pareiga spaudoje skelbti informaciją, kaip galima susipažinti su komitete svarstomu įstatymo projektu bei iki kada yra laukiama pasiūlymų ir pastabų iš suinteresuotų asmenų dėl svarstomo projekto (147 str. 7 d.). Be to, pasibaigus laikui, per kurį turėjo būti pateikti pasiūlymai ir pastabos dėl įstatymo projekto, visos gautos pastabos yra svarstomos pagrindinio komiteto klausymuose, kuriuose dalyvauti kviečiami visi pasiūlymų ir pastabų teikėjai (148 str. 1 d.). Reiktų pažymėti, kad piliečiams sudarytos pakankamai geros sąlygos dalyvauti įstatymų leidyboje, tačiau piliečiai šioje srityje nėra itin aktyvūs. Užtikrinant demokratijos principo įgyvendinimą, reiktų ieškoti mechanizmų, kurie skatintų asmenys, ypač atitinkamų sričių specialistus, aktyviau dalyvauti rengiant ir svarstant įstatymų projektus.

Įstatymų socialinė svarba ir reikšmė visuomenės, valstybės ir kiekvieno individo gyvenime lemia tai, kad juos rengiant ir svarstant būtų užtikrinta reikiama kompetencija bei profesionalumas. Šie principai nėra vien įstatymų leidybos procedūroje dalyvaujančių žmonių asmeninių savybių apibūdinimas. Jie išreiškia nuolatinį šių savybių panaudojimą. Kaip pastebėjo A. Vaišvila, tai pastanga siekti kuriamų teisės aktų kokybės ir praktinio jų veiksmingumo²². Būtina visada abejoti siūlomais sprendimais, kiekvieną kartą iš naujo įvertinti susiklosčiusias aplinkybes ir galimas priimamo įstatymo ekonomines ir socialines pasekmes. Jau J. J. Rousseau teigė, jog išmintingas įstatymų leidėjas nepradeda kurti pačių geriausių įstatymų, prieš tai neištyręs, ar tauta, kuriai jis juos skiria, sugebės jų laikytis²³. Įstatymų leidyboje turi būti panaudotos visos reikiamos priemonės (pavyzdžiui, įvairūs sociologiniai metodai), remiamasi kitų šalių bei savo istorine patirtimi.

Kompetencijos ir profesionalumo reikalavimas nereiškia, jog pati įstatymų leidybos institucija turi būti sudaryta tik iš specialistų. Apie tai, kaip svarbu įstatymų leidybą apsaugoti nuo biurokratizmo ir totalaus profesionalizmo, kalbėjo ir M. Römeris. Jis sakė, kad „nėra ir negali būti teisės normoms tikrų receptų ir teisės nustatymas kiek sudėtingesnėje visuomenės grupėje, o ypatingai valstybėje, antriniame socialiniame junginyje negali būti

²² VAIŠVILA, Alfonsas. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000, p. 185

²³ ROUSSEAU, Jean-Jacques. Rinktiniai raštai. Vilnius: Mintis, 1979, p. 174

pavestas mokslininkams. Įstatymų leidimas – tai ne mokslininkų, bet socialinių veikėjų darbas. Šiuo kaip tik remiasi atstovaujamojų institucijų sunaudojimas ypač įstatymų leidimui. Įstatymų leidėjai turi būti ne mokslininkai, ne profesininkai, ne biurokratai, bet žmonės, kilę betarpiškai iš visuomenės, turį gyvus ryšius su socialiniais junginiais ir sociališkai jautrūs. Įstatymų leidybos organų sudarymas ne tarnybinio stažo, ne mokslo cenzo, ne aukštųjų mokyklų diplomų, ne „specų“ kvalifikacijomis, bet socialinių grupių atstovavimo pagrindais ir sociališko jautrumo kvalifikacijomis, tai yra vienas tvirtų ir brangių moderninės konstitucinės teisės principų. [...] Įstatymų redakcija yra techniškai dalykas, bet teisė yra socialinio gyvenimo išdava“²⁴. Atstovauti tautai turi įvairios socialinės grupės: atstovai ne tik technine bet ir socialine, tai yra, tapačių interesų, prasme. Taigi, užtikrinant minėtus principus, įstatymų leidėjams turi talkinti specialistai, žinantys socialinius dėsnius ir išmanantys jų veikimo mechanizmus bei pritaikymo galimybes.

Įstatymų leidyba turėtų padėti kurti teisingą socialinę tvarką. Tvarką, kuri subalansuotų prieštarigus skirtingų asmenų interesus. Kad tokios tvarkos sukūrimas būtų įmanomas, reikalingos tam tikros minimalios sąlygos: sprendimus priimančias asmenys turi būti nešališki arba jų šališkumas turėtų būti atskleistas ir maksimaliai apribotas.

Teisingumo, kaip nešališkumo, koncepcija nėra nauja. Tačiau iki šiol nebuvo pasiūlyta jokių veiksmingų būdų, galinčių užtikrinti tą nešališkumą. Kadangi egzistuoja žmonių interesai, neišvengiami ir tų interesų konfliktai, kuriuos išspręsti galima arba tenkinant vieną interesą kito sąskaita, arba randant kompromisą. Nepaisant to, šis principas turi tam tikrą turinį. Atviras politinis procesas, kurio metu parodomi interesai gali garantuoti subalansuotą sprendimą, tačiau tikėtis visiško ir nuoširdaus interesų atskleidimo yra utopiška idėja.

Reiktų pažymėti, jog įstatymų leidybos institucijų darbo taisyklės ir praktika gali užtikrinti bent minimalias nešališkumo principo įgyvendinimo sąlygas. Šiuo metu Lietuvos Respublikos įstatymai numato įvairiose įstatymų leidybos stadijose dalyvaujančių asmenų pareigą deklaruoti savo privačius interesus²⁵ bei būtinybę nusišalinti priimančiam su jais susijusius sprendimus²⁶.

²⁴ RÖMERIS, Mykolas. Valstybė ir jos konstitucinė teisė. D. I: Valstybė. T. I. Kaunas, 1934, p. 291

²⁵ Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas// Valstybės žinios. 1997, Nr. 67-1659

²⁶ Seimo statuto 18 str. 6d.: Prieš prasidedant klausimo svarstymui arba svarstymo metu Seimo narys, kuris tokiaime klausime turi privatų interesą, privalo informuoti posėdžio pirmininką apie interesų konflikto grėsmę ir nusišalinti nuo tolesnio klausimo svarstymo ir balsavimo.

Žinoma, bet koki mėginimą ieškoti kompromiso gali sužlugdyti daugumos principo taikymas. Tačiau tai nereiškia, kad šis Konstitucijos 69 straipsnio 2 dalyje įtvirtintas įstatymų leidybos principas yra blogas. Jis išreiškia pačią demokratijos esmę: visi lygūs, todėl kiekvieno balsas vienodai svarbus ir esant nesutarimui sprendimą galima priimti tik pasveriant, kurioje pusėje yra daugiau „lygių balsų“. Interesų kompromisą pasiekti galima ne visada, o ši sprendimų priėmimo taisyklė yra mažiausia iš blogybių.

Siekiant sušvelninti neigiamą paprastosios daugumos efektą, šis principas kartais yra modifikuojamas ir įgyja kvalifikuotos daugumos pavidalą. Pavyzdžiui, priimant įstatymus dėl Konstitucijos keitimo reikalaujama 2/3 visų Seimo narių balsų daugumos.

Pradedant kalbėti apie įstatymų leidybos procedūros metu priimamų sprendimų turinį apibūdinančius principus tenka dar kartą paminėti teisėtumo principą. Tačiau šiuo atveju – tai normų hierarchijos išlaikymas. Teisėtumas reiškia tai, kad įstatymo nuostatos atitinka aukštesnės teisinės galios nuostatas. Šiuo principu siekiama užtikrinti teisinės sistemos darną ir nuoseklumą. Šiuo metu Lietuvoje įstatymai, pagal Konstitucinio Teismo išaiškinimą, turi atitikti Konstitucijos bei konstitucinių įstatymų nuostatas

Labai svarbu, kad įstatymai nebūtų priimami vadovaujantis vienos konkrečios socialinės grupės interesais. Vadovaujantis socialinės darnos principu įstatymuose turi būti įtvirtinamos skirtingus interesus atitinkančios taisyklės, kad įstatymai derintų tuos interesus. Tik socialine darna pagrįsti įstatymai palaiko socialinę santarvę ir socialinį stabilumą, o jų vykdymas užtikrinamas minimalia valstybės prievarta²⁷. Socialinės darnos principas glaudžiai susijęs su laisvės, lygybės ir teisingumo principais. Šie principai padeda detalizuoti socialinės darnos pasiekimo būdus.

Teisinė socialinės darnos prielaida yra visų piliečių konstitucinis pripažinimas teisės subjektais, t.y. turinčiais neatimamų teisių ir laisvių ir dėl to – lygiateisiais vienas kito atžvilgiu. Be to, taip yra įgyvendinamas Konstitucijos 29 straipsnyje įtvirtintas visų asmenų lygybės principas. O jeigu taip, tai visi teisės subjektai turi teisę reikalauti iš valstybės ir vienodo dėmesio bei pagarbos savo teisėms.

Konstitucinis Teismas taip pat yra pasisakęs apie įstatymo leidėjo pareigą laikytis socialinės darnos principo. Nagrinėdamas vieną bylą jis teigė: „Tokių taisyklių (pensijų perskaičiavimo) nustatymas yra įstatymų leidėjo diskrecija. Jas nustatydamas, įstatymų

²⁷ VAIŠVILA, Alfonsas. Teisės teorija. Antrasis leidimas. Vilnius: Justitia, 2004, p. 185

leidėjas privalo paisyti teisingumo, socialinės darnos reikalavimų.²⁸ Be to, Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, jog įstatymų leidėjas privalo suderinti skirtingus interesus²⁹.

Be šių principų įstatymų leidėjas dar turėtų vadovautis konservatyvumo principu. Montesquieu šį principą, kaip vieną svarbiausių, akcentavo „Įstatymų dvasioje“. Jis taisyklės keičiančiam įstatymų leidėjui kėlė reikalavimą būti kiek įmanoma nuosaikesniam³⁰. Šiuo metu, sparčiai keičiantis socialiniams santykiams bei juos reguliuojančioms taisyklėms, šio principo reikšmė natūraliai sumažėjo. Tačiau jis tebėra aktualus, kadangi įstatymų efektyvumo požiūriu būtina, kad jie išliktų pakankamai stabilūs. Todėl reiktų vengti keisti įstatymus, kai tai yra ne būtinybė, o pasirinkimo dalykas. Be to, įstatymų nestabilumas mažina pagarbą patiems įstatymams bei juos sukūrusiai institucijai, taip pat sukelia daug nepatogumų asmenims, turintiems laikytis įstatymų.

²⁸ Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 3 d. nutarimas "Dėl Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo, Lietuvos Respublikos valstybinių pensijų įstatymo, Lietuvos Respublikos įstatymo "Dėl Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo pakeitimo ir papildymo" nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. lapkričio 18 d. nutarimu Nr. 1156 patvirtintų Valstybinių socialinio draudimo pensijų skyrimo ir mokėjimo nuostatų 84 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 45 straipsnio 4 daliai (1994 m. liepos 18 d. redakcija)"// Valstybės žinios. 2003, Nr. 115-5221

²⁹ Konstitucinio Teismo 1998 m. rugsėjo 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso 476 straipsnio trečiosios dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“// Valstybės Žinios. 1998, Nr. 85-2382

³⁰ MONTESQUIEU, *Chales-Louis de Secondat*. Apie įstatymų dvasią. Vilnius: Mintis, 2004 p. 67, 500, 606

II. Įstatymų leidybos procedūros stadijos

Įstatymų leidyba yra sąmoninga ir tikslinga veikla. Norint, kad ši veikla, per kurią labiausiai reiškiasi valstybės suverenitetas, būtų teisėta bei atitiktų kitus įstatymų leidybos principus, privalo būti nustatyta, pagal kokią procedūrą įstatymai turi būti priimami.

Lietuvoje, kaip ir daugelyje užsienio valstybių, įstatymai yra priimami sudėtinga įstatymų leidybos procedūra. Pamatinės įstatymų leidybos procedūros taisyklės yra nustatytos Konstitucijos 68 – 72 straipsniuose, jos detalizuojamos Seimo statute, turinčiu įstatymo galią, nes Konstitucijos 69 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad įstatymai priimami laikantis įstatymo nustatytos procedūros.

Konstitucijoje įtvirtinta įstatymų leidybos procedūra yra labai svarbi, nes pagal ją yra priimami įstatymai, t.y. įgyvendinama viena svarbiausių valstybės funkcijų. Be to, kaip pažymėjo E. Jarašiūnas, tik įstatymų leidybos procedūra padeda laiduoti teisės sistemos darną, užtikrinti teisėtumą teisės aktų leidyboje³¹.

Terminas „įstatymų leidybos procedūra“ gali būti vartojamas daugeliu prasmių. E. Šileikis išskyrė keturias įstatymų leidybos procedūros sampratas – formaliąją, materialiąją, siaurąją ir plačiąją³². Šiame darbe vartojama įstatymų leidybos procedūros samprata siaurąja prasme – kaip oficialus procesas, prasidedantis įstatymų leidybos iniciatyvos teisę turinčio subjekto kreipimusi į įstatymą priimti įgalintą instituciją (t.y. Seimą) su siūlymu priimti, pakeisti ar panaikinti tam tikrą įstatymą. Šis procesas baigiasi oficialiai paskelbus priimtą įstatymą arba priėmus tokį galutinį sprendimą, kuriuo įstatymo projektas atmetamas³³. Konstitucinis Teismas viename savo nutarimų taip pat yra pateikęs įstatymų leidybos procedūros sampratą, tai visuma juridškai reikšmingų veiksmų, būtinų, kad būtų priimtas įstatymas ir atliekamų tam tikra griežta logine ir laiko seka³⁴. Visos šios stadijos yra vienodai svarbios – tik pasibaigus vienai stadijai gali prasidėti kita, t.y. neparuošti ar nepateikti įstatymų projektai negali būti svarstomi ar priimami.

³¹ JARAŠIŪNAS, Egidijus. Valstybės ir valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas. Monografija. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2003. p. 192

³² ŠILEIKIS, Egidijus. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. p. 318

³³ RAGAUSKAS, Petras. Įstatymų leidyba Lietuvoje. Samprata ir institucinis modelis. Vilnius: Teisės institutas, 2005. p. 80

³⁴ Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 8 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 1993 m. kovo 16 d. įstatymo "Dėl Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymo dalinio pakeitimo ir papildymo" atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“// Valstybės žinios. 1993, Nr. 61-1666

Europos šalių parlamentuose įstatymų leidybos procedūros stadijų skaičius skiriasi – formaliai dažniausiai būna nuo trijų iki penkių stadijų. Aukščiausios Tarybos/Atkuriamojo Seimo (toliau AT/AS) įstatymų leidybos procedūra buvo gana fragmentuota, joje buvo net penki skirtingi įstatymų projektų nagrinėjimo etapai: projekto pateikimas, svarstymas nuolatinėje komisijoje, pirmasis svarstymas, antrasis svarstymas, trečiasis svarstymas ir projekto priėmimas³⁵. Po 1994 metų, Seime priėmus Seimo statutą, įstatymų leidybos procedūros stadijos yra šios: a) inicijavimo; b) svarstymo; c) priėmimo; d) promulgavimo. Taigi, kaip matyti, įstatymo leidybos procedūros stadijų skaičius buvo sumažintas. Taip buvo padaryta praktiniais sumetimais, siekiant paspartinti įstatymų projektų svarstymą ir priėmimą. Tačiau kai kurių stadijų atsisakymas reiškė ne ką kitą, kaip „veto taškų“ skaičiaus sumažinimą įstatymų leidybos procedūroje, taip sudarant palankias sąlygas Seimo daugumos galių koncentracijai įstatymo leidybos procese, ir tai tik paskatino didesnę teisės aktų „laidumą“³⁶.

Toliau šiame darbe nagrinėjama kiekviena iš paminėtų stadijų.

1. Inicijavimo stadija

Įstatymų leidybos iniciatyvos teisės realizavimas – pirmoji įstatymų leidybos procedūros stadija. Reiktų paminėti, jog kai kurie autoriai pirmąją įstatymų leidybos procedūros stadiją laiko įstatymų projektų rengimą³⁷. Šiame darbe bus laikomasi jau minėtos įstatymų leidybos sampratos, prasidedančios įstatymų inicijavimu.

Įstatymo inicijavimas – tai įstatymų leidybos iniciatyvos teisę turinčio subjekto kreipimasis į įstatymą priimti įgalintą instituciją su siūlymu priimti, pakeisti ar panaikinti tam tikrą įstatymą. Tuo tarpu Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad įstatymų leidybos iniciatyvos teisės esmė ir paskirtis – inicijuoti įstatymų leidybos procesą³⁸.

Pagal Konstitucijos 68 straipsnį įstatymų leidybos iniciatyvos teisę turi šie subjektai: Seimo narys arba jų grupė, Respublikos Prezidentas, Vyriausybė ir 50 tūkstančių piliečių. Šių subjektų pasiūlytus įstatymų projektus Seimas privalo svarstyti. Įstatymų projektus Seimui

³⁵ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos reglamentas// Valstybės žinios. 1991, Nr. 14-359

³⁶ LUKOŠAITIS, Alvidas. Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis. Monografija. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2005. p. 175

³⁷ ŠILEIKIS, Egidijus. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. p. 338-339

³⁸ Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 8 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 1993 m. kovo 16 d. įstatymo "Dėl Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymo dalinio pakeitimo ir papildymo" atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“// Valstybės žinios. 1993, Nr. 61-1666

gali pateikti ir įstatymo leidybos iniciatyvos teisės neturintys subjektai, tačiau tokiu atveju įstatymo projektai nėra perduodami svarstyti, su jais supažindinami tik atitinkami komitetai.

Suomijos Konstitucijoje nustatyta, kad įstatymų leidybos iniciatyvos teisę turi tik du subjektai: Vyriausybė ir Parlamento (originalo kalba: *Eduskunta*) nariai³⁹. Kiekvienais metais Vyriausybė pateikia apie 220-300 įstatymų projektų, o Parlamento nariai – 150-200⁴⁰. Dauguma priimtų naujų įstatymų ar įstatymų pakeitimų Suomijos Parlamente yra Vyriausybės pateikti, tuo tarpu tik keli Parlamento narių pateikti įstatymų projektai tampa įstatymais. Suomijoje dauguma įstatymų projektų yra svarstomi 2-4 mėnesius, nors kai kurių itin svarbių įstatymų nagrinėjimas gali užsitęsti net kelis metus. Reiktų pažymėti, kad pasibaigus Parlamento kadencijai, visi įstatymų projektai, kurie nebuvo pradėti svarstyti, yra panaikinami.

Latvijoje įstatymų leidybos teisę turi šie subjektai: Prezidentas, Vyriausybė, Parlamento (originalo kalba: *Saeima*) komitetai, mažiausiai penki Parlamento nariai, 1/10 elektorato⁴¹. Latvijos Parlamento darbo taisyklėse nustatyta, kad visi įstatymų leidybos teisę turintys subjektai teikia įstatymų projektus, išskyrus Prezidentą, kuris gali teikti ir pasiūlymus dėl įstatymų leidybos⁴². Vyriausybė, teikdama įstatymų projektus privalo paruošti aiškinamąjį raštą.

Seimo nariai, Prezidentas ir Vyriausybė įstatymų leidybos iniciatyvos teisę įgyvendina pateikdami įstatymo projektą Seimui, šiek tiek sunkiau šią teisę įgyvendinti piliečiams – jiems keliamos papildomos sąlygos dėl parašų surinkimo. Piliečių įstatymų iniciatyvos teisės realizavimą reglamentuoja Lietuvos Respublikos piliečių įstatymų leidybos iniciatyvos įstatymas⁴³. Pagal šį įstatymą 50 tūkstančių piliečių, turinčių rinkimų teisę, parašams dėl iniciatyvos projekto surinkti nustatomas imperatyvus dviejų mėnesių terminas nuo piliečių parašų rinkimo lapų išdavimo, kurį pažeidus įstatymo projektas negali būti teikiamas Seimui. Piliečių parašų rinkimų lapus išduoda Vyriausioji rinkimų komisija iniciatyvinei grupei, kuri yra sudaroma iš ne mažiau kaip 10 rinkimų teisę turinčių asmenų parengiamiesiems veiksams, susijusiems su piliečių įstatymo projekto teikimu Seimui, bei

³⁹ Suomijos Konstitucija (anglų k.) // Prieiga per internetą: http://www.servat.unibe.ch/law/icl/fi00000_.html [žiūrėta 2007-03-05]

⁴⁰ *Legislative work of Parliament* // Prieiga per internetą: <http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/aboutparliament/legislativework.htx> [žiūrėta 2007-03-05]

⁴¹ Latvijos Konstitucija (anglų k.) // Prieiga per internetą: http://www.servat.unibe.ch/law/icl/lg00000_.html [žiūrėta 2007-03-05]

⁴² Prieiga per internetą: http://www.saeima.lv/Likumdosana_eng/likumdosana_kart_rullis.html [žiūrėta 2007-03-05]

⁴³ Valstybės Žinios. 1999, Nr. 1-5

įregistruojama Vyriausioje rinkimų komisijoje. 50 tūkstančių piliečių iniciatyvos projektas Seime yra įregistruojamas tik tada, kai Vyriausioji rinkimų komisija pateikia Seimui išvadą, kad surinkti parašai atitinka įstatymų reikalavimus (per nustatytą terminą yra surinktas reikiamas parašų skaičius).

Įstatymų leidybos iniciatyvos teisė nėra absoliuti teisė. Absoliuti ji yra tik vienu aspektu: Seimui atsiranda pareiga svarstyti iniciatyvą. Tačiau ši teisė yra sąlyginė pagal Seimo daugumos nuožiūrą, atmesti apsvarstytą iniciatyvą. Be to, ši teisė yra sąlyginė ir todėl, kad jos įgyvendinimas priklauso nuo Seimo darbo tvarkos. Seimo statuto 135 straipsnyje išvardyti reikalavimai teikiamam įstatymo projektui: įstatymo projektas turi būti jo iniciatorių pasirašytas, kartu su įstatymo projektu turi būti pateiktas aiškinamasis raštas, kuriame turi būti nurodoma: šio projekto tikslai ir uždaviniai, teikiamų teisinių nuostatų naujumas, galimos neigiamos įstatymo projekto pasekmės, projekto suderinamumas su Lietuvos įstatymais, Europos žmogaus teisių deklaracija, Europos sąjungos dokumentais ir kiti dalykai.

Visi įstatymų leidybos iniciatyvos teisę turintys subjektai yra lygiaverčiai pagal jų projekto inicijavimo sukeltą teisinį padarinį: Seimas privalo svarstyti pateiktą projektą. Tačiau skirtingų šių teisę turinčių subjektų teisinė padėtis gali skirtis. Pavyzdžiui, įstatymo projektui, kurį pateikė 50 tūkstančių piliečių, netaikomas reikalavimas pateikti aiškinamąjį raštą. Be to, 50 tūkstančių piliečių pateikto įstatymo projekto Seimo Pirmininkas negali neteikti svarstyti Seimui, net jeigu Teisės ir teisėtvarkos komitetas padaro išvadą, kad įstatymo projektas prieštarauja Konstitucijai, taip pat jeigu pateiktąjį arba analogiško turinio įstatymo projektą Seimas per 6 mėnesius buvo atmetęs. Kitų įstatymų leidybos iniciatyvos teisę turinčių subjektų pateikti įstatymų projektai turi atitikti minėtus reikalavimus netaikomus piliečių pateiktam įstatymų projektui.

Seimo statute numatyta, kad asmenys ir institucijos, turintys įstatymų leidybos iniciatyvos teisę teikia įstatymų projektus ir pasiūlymus dėl jų leidybos. Tuo tarpu Konstitucija vienareikšmiškai nenurodo, kaip – projektu ar bendra idėja – turi būti įforminama įstatymų leidybos iniciatyva. Šiuo atveju reiktų pažymėti, jog Konstitucijoje numatyta galimybė 50 tūkstančių piliečių, turinčių rinkimų teisę, teikti Seimui įstatymo projektą (68 str. 2 d.) bei Vyriausybės funkcija teikti Seimui įstatymų projektus (94 str. 5 p.). Taigi, galima teigti, kad pagal Konstituciją Seimas neprivalo svarstyti pasiūlymų dėl įstatymų leidybos.

Reiktų pastebėti, jog Seimo statute numatyta tik galimybė teikti pasiūlymus dėl įstatymų leidybos, plačiau šios teisės įgyvendinimas nėra reglamentuojamas. Seimo statuto 139 straipsnio 3 dalyje numatyta, jog projektai, pateikti subjektų, neturinčių įstatymų leidybos iniciatyvos teisės, užregistruojami, bet svarstyti neperduodami, tačiau su jais supažindinami atitinkami komitetai. Taigi, sistemiškai aiškinant Seimo statutą, galima daryti išvadą, jog su pasiūlymais dėl įstatymų leidybos yra supažindinami atitinkami Seimo komitetai. Tačiau tai nėra įstatymų leidybos iniciatyvos teisė, tik tam tikros idėjos pateikimas Seimui, kurio nariai, susipažinę su pasiūlymu, vėliau gali įgyvendinti įstatymų leidybos iniciatyvos teisę. Taigi, prieš įgyvendinant įstatymų leidybos iniciatyvos teisę, turi būti parengtas įstatymo projektas.

Konstitucija numato įvairius teisės kūrimo būdus: vienu atveju – tą gali daryti tik įpareigotas asmuo (tarkime, priimti įstatymus); kitais atvejais – bet kokia kūryba yra uždrausta; dar kitais atvejais – ji yra apribota konkrečiais Konstitucijos straipsniais⁴⁴. Kaip yra pažymėjęs *F. A. von Hayek*, įstatymų leidėjas nėra saistomas jokių įstatymų, ir tai, ką jis nusprendžia konkrečiais klausimais, turi bendrą taisyklių galią⁴⁵. Ši taisyklė Seimui yra tik iš dalies teisinga. Konstitucinis yra pažymėjęs, jog Seimas nėra laisvas išleisti bet kokią įstatymą: jį saisto Konstitucija ir jo paties priimti įstatymai.⁴⁶

Šiuo metu įstatymai rengiami vadovaujantis 1995 m. gegužės 2 d. priimtu Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymu⁴⁷ bei Teisingumo ministro įsakymu patvirtintomis įstatymų ir kitų teisės aktų rengimo rekomendacijomis⁴⁸. Vadovaujantis šiuose teisės aktuose nustatytais taisyklėmis galima parengti juridinės technikos požiūriu nepriekaištingą įstatymo projektą. Tačiau įstatymui, kaip aukščiausios galios teisės aktui, to nepakanka. Kaip pažymėjo K. Jovaišas, projektai turi atitikti ne tik

⁴⁴ VILČINSKAS, Šarūnas. Konstituciniai teisės kūrimo pagrindai// *Lietuvos teisės kūrimo principai: tarptautinės konferencijos medžiaga*. Vilnius : Finansų ministerijos mokymo centro leidybos grupė, 1995, p. 78

⁴⁵ HAYEK, Friedrich August von. Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė. T. 1 Taisyklės ir tvarka: naujas liberalių teisingumo bei politinės ekonomijos principų išdėstymas. Vilnius: Eugrimas, 1998. p. 185

⁴⁶ Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 8 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 1993 m. kovo 16 d. įstatymo "Dėl Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymo dalinio pakeitimo ir papildymo" atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“// Valstybės žinios. 1993, Nr. 61-1666

⁴⁷ Valstybės žinios. 1995, Nr. 41-991

⁴⁸ Lietuvos Respublikos teisingumo ministro įsakymas 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.

Seimo statute ar Vyriausybės darbo reglamente nurodytus reikalavimus, bet ir tokius turinio ir kokybės reikalavimus, kurių praktiškai neįmanoma formalizuoti⁴⁹.

Kadangi įstatymų projektų rengimo padėtis Lietuvoje yra taisytina, tai stengiamasi įvairiais lygiais įvardinti esamas problemas ir pasiūlyti galimus jų sprendimo variantus. Galima būtų paminėti 2000 m. balandžio 20 d. vykusią mokslinę-praktinę konferenciją „Teisinės sistemos reforma: teisėkūros problemos“⁵⁰, 2001 m. lapkričio 15 d. trisdešimt trečiajame (157) Seimo posėdyje Liberalų frakcijos iniciatyva iškelta diskusija „Dėl įstatymų leidybos proceso pertvarkymo“⁵¹.

2006 m. lapkričio 28 d. Seime nutarimu buvo priimti Lietuvos Respublikos teisėkūros tobulinimo metmenys⁵² (reiktų paminėti, kad tai buvo ketvirtas Seimui pateiktas metmenų projektas nuo 2003 metų). Pagrindinis metmenų tikslas yra, apibendrinus svarbiausias spręstinas teisėkūros problemas, nustatyti galimas teisėkūros proceso tobulinimo kryptis ir metodus. Be to, iki 2007 m. liepos 1 d. Vyriausybė įpareigota parengti teisėkūros tobulinimo metmenų įgyvendinimo priemones, tarp jų ir įstatymų projektų rengimo metodiką. Galima teigti, jog šių teisėkūros metmenų priėmimas yra rimtas žingsnis sprendžiant įstatymų projektų rengimo metu kylančias problemas.

Seimo kanceliarijos duomenimis per 2004-2008 kadencijos Seimo I-V sesijas buvo registruoti 699 įstatymų projektai⁵³. Daugiausiai įstatymų projektų pateikė Vyriausybė – 388, Seimo nariai pateikė 231 įstatymų projektą, Respublikos Prezidentas – 1 įstatymų projektą ir 79 tarptautinių sutarčių ratifikavimo įstatymų projektus, kuriuos rengia Vyriausybė. Nė vieno projekto nepateikė 50 tūkstančių piliečių grupė. Kaip matyti iš pateiktų duomenų, labiausiai savo įstatymų leidybos iniciatyvos teise naudojosi Vyriausybė. Tai galima paaiškinti tuo, kad Vyriausybė yra suinteresuota pati rengti įstatymus, kuriuos po to privalės įgyvendinti. Be to, įstatymų projektų rengimas yra sudėtingas, brangus, didelių intelektinių sąnaudų ir įstatymų kūrimo drausmės reikalaujantis procesas, o Vyriausybė disponuoja didžiausiais ištekliais visoje šalyje (biurokratinis aparatas, strateginė bei operatyvinė informacija). Tai nebūtų blogai, bet įstatymų projektus rengia ne Vyriausybė, bet valdininkai, dažniausiai tie, kurių darbo sritis atitinka įstatymo projekto reguliavimo sritį. Taigi, gaunasi tokia situacija, kad

⁴⁹ JOVAIŠAS, Karolis. Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras. 2 dalis. Vilnius: Teisės institutas, K. Jovaišo Pl, 2002. p. 190

⁵⁰ Konferencijos medžiaga buvo išspausdina žurnale *Teisės problemos*. 2000. Nr. 2

⁵¹ http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=154235

⁵² Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas dėl Lietuvos Respublikos teisėkūros metmenų patvirtinimo ir jų įgyvendinimo// Valstybės žinios. 2006, Nr. 134-5066

⁵³ Teisės aktų leidybos Seime statistiniai duomenys I-V sesijos (2004 – 2008 m. kadencija) [žiūrėta 2006-03-05]. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=252&p_k=1

valstybės tarnautojas pats sau rašo įstatymus. Tačiau turėtų būt atvirkščiai – valstybės tarnautojas įstatymus turėtų tik vykdyti, o juos rengti turėtų specialistai⁵⁴.

Įstatymų rengimas – prognozuojamas (planuojamas) procesas, susijęs su tų visuomeninių santykių, kuriuos numatoma reguliuoti teisės aktais, visapusiška analize, valstybės veiklos prioritetais. Kartu įstatymų leidyba nėra tas dalykas, kurio planavimui būtų skiriamas pakankamas dėmesys tiek Seimo, tiek Vyriausybės lygmeniu⁵⁵.

Tam tikru įstatymų projektų rengimo planavimu būtų galima laikyti Vyriausybės programą, kuri anot Konstitucinio Teismo, yra „teisinis dokumentas, kuriame išdėstytos tam tikro laikotarpio valstybės veiklos gairės“⁵⁶. Vyriausybės programoje, tiksliau Vyriausybės programos įgyvendinimo priemonėse, yra numatytos pagrindinės Vyriausybės įstatymų leidybos iniciatyvos, leidžiančios prognozuoti, kokius įstatymo projektus Vyriausybė rengs. R. Ruškytė analizuodama aštuntosios Vyriausybės veiklą pastebėjo, jog aštuntoji Vyriausybė savo veiklos laikotarpiu (1997-2000 m.) numatė parengti 114 naujų įstatymų projektų, iš jų Seimas priėmė 51, tuo tarpu iš viso buvo priimta 330 naujų įstatymų⁵⁷.

A. Lukošaitis, nagrinėdamas įstatymų leidybos procedūrą, taip pat pastebėjo, kad Vyriausybės parengti „planiniai“ (parengti įgyvendinant Vyriausybės programos įgyvendinimo priemones) įstatymų projektai Seimui netampa svarbiausiais uždaviniais. Pasak autoriaus, tokią situaciją sąlygoja netobulos sprendimų priėmimo taisyklės, kurios neužtikrina efektyvaus Seimo ir Vyriausybės bendradarbiavimo⁵⁸.

Reiktų paminėti, jog Seimas taip pat planuoja įstatymų leidyba. Kiekvienos sesijos pradžioje jis priima nutarimą dėl atitinkamos sesijos darbų programos. Tačiau ši programa yra rengiama apibendrinus Vyriausybės teikiamus teisės aktų projektus, įgyvendinant Seimo patvirtintą Vyriausybės programą, siekiant Lietuvos nacionalinės teisės ir Europos Sąjungos teisės suderinamumo, atsižvelgiant į Seimo komitetų, frakcijų, Seimo narių teikiamus pasiūlymus, todėl negalima sesijos darbų programos laikyti įstatymų projektų rengimo planavimu, tik Seimo veiklos suplanavimu.

⁵⁴ MATULEVIČIUS, Algimantas. Prezidentinės respublikos privalumai// *Lietuvos Respublikos Konstitucija ir laikmetis*. Mokslinė-praktinė konferencija. 2002 m. sausio 16 d. Vilnius: Valstybės žinios, 2002

⁵⁵ JOVAIŠAS, Karolis. Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras. 2 dalis. Vilnius: Teisės institutas, K. Jovaišo PĮ, 2002. p. 190

⁵⁶ Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas“Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimo "Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos" atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai”// *Valstybės Žinios*. 1998, 5-99

⁵⁷ RUŠKYTĖ, Rita. Teisėkūros procesas ir jo tobulinimas// *Teisės problemos*. 2000. Nr. 2. p. 55-62

⁵⁸ LUKOŠAITIS, Alvidas. Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis. Monografija. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2005. p. 185-186

Kaip pastebėta, įstatymų leidybos planavimas realizuojamas nepakankamai. Tinkamas planavimas turi remtis integruotomis žiniomis apie visą teisės sistemą ir mokliškai pagrįstomis prognozėmis. Jo esmė glūdi idėjoje, kad teisė yra sisteminis darinys, tad vieno elemento keitimas dažniausiai daro įtaką kitų elementų būklei bei visos sistemos funkcionavimui. Planavimas apsaugo įstatymų leidyba nuo bereikalingų darbų, užtikrina kompleksinį ir suderintą įvairių problemų sprendimą⁵⁹. Kadangi neplanuojama įstatymų leidyba sudaro palankias galimybes atsirasti teisės spragoms, mažina įstatymų veiksmingumą, tai reikėtų, kad tiek Vyriausybė, tiek Seimas labiau planuotų savo veiklą įstatymų rengimo srityje.

Visi teikiami įstatymų projektai yra registruojami Seimo posėdžių sekretoriato gautų įstatymų projektų ir pasiūlymų rejestre. Dėl užregistruoto įstatymo projekto Seimo kanceliarijos Teisės departamentas ne vėliau kaip per septynias darbo dienas turi pateikti išvadą, ar šis projektas neprieštarauja Konstitucijai, galiojantiems įstatymams ir ar atitinka juridinės technikos taisykles. Kaip pažymėjo A. Sakalas, įstatymų legitimumo ir atitikties Konstitucijos raidei ir dvasiai užtikrinimas yra viena iš pagrindinių įstatymų priėmimo proceso užduočių, nors pakankamai ir sudėtinga, atsižvelgiant į įstatymais reglamentuojamų teisinių santykių platumą, sudėtingumą, dinamiškumą ir visuomenės realiųjų pokyčius⁶⁰.

Tačiau atrodo, kad Teisės departamento išvadose pernelyg dažnai suabejojama įstatymų projektų atitiktimi Konstitucijai. Jei tai būtų daroma dažniau, galbūt rečiau kartotųsi konstitucines asmens teises pažeidžianti situacija, kai galiojantis ir eilėje Konstituciniame Teisme „laukiantis“ įstatymas po metų pripažįstamas prieštaraujančiu Konstitucijai, o restitucija, nors ir pagrįstai, bet vis dėlto pažeidžiant dalies teisinių santykių dalyvių interesus nevykdoma⁶¹. Toks kilusių abejonių neiškėlimas juo labiau nepateisinamas dėl to, kad Seimo statute nustatyta, kad Teisės departamentui pateikus išvadą dėl įstatymo projekto prieštaravimo Konstitucijai, šį projektą preliminariai apsvarstyti privalo Teisės ir teisėtvarkos komitetas.

Europos teisės departamentas prie Teisingumo ministerijos taip pat privalo parengti išvadą, ar įstatymo projektas atitinka Europos Sąjungos teisę. Tačiau išvados rengiamos tik

⁵⁹ DAPŠYS, Antanas. RAGAUSKAS, Petras. Lietuvos teisėkūros būklė ir perspektyvos// *Teisės problemos*. 2000, Nr. 2

⁶⁰ SAKALAS, Aloyzas. Konstitucija ir įstatymų leidyba: kaip Seimas įstatymų leidyboje remiasi konstitucija// *Konstitucijos aiškinimas ir tiesioginis taikymas*. Baltijos ir Skandinavijos šalių konferencijos medžiaga. 2002 m. kovo 15-16 d. Vilnius: 2002.

⁶¹ RAGAUSKAS, Petras. Seimo veikla įstatymų leidybos procese: teisinės ir organizacinės problemos// *Teisės problemos*. 2003, Nr. 1

tuo atveju, kai įstatymo projektą teikia ne Vyriausybė. Prireikus Seimo Pirmininkas arba Seimo valdyba gali paprašyti, kad Vyriausybė bei kitos institucijos irgi pateiktų savo išvadas dėl svarstomo įstatymo projekto. Kai kuriais atvejais minėti subjektai gali perduoti įstatymo projektą vienam iš komitetų išnagrinėti preliminariai bei parengti išvadas. Visi minėti subjektai pateikia pirminį įstatymų projektų vertinimus, su kuriais yra supažindinami Seimo nariai įstatymo projekto pateikimo metu.

Kai kurie pateikti įstatymų projektai nėra teikiami svarstyti Seime. Visų pirma, Seimo Pirmininkas neteikia svarstyti Seimui įstatymų projektų, kuriuos Teisės ir teisėtvarkos komitetas pripažįsta prieštaraujančiais Konstitucijai. Be to, Seimui nėra teikiamas įstatymo projektas, jei pateiktąjį ar analogišką projektą Seimas per šešis mėnesius buvo atmetęs. Reiktų paminėti, jog įstatymo projekto iniciatoriai patys iki svarstymo Seimo posėdyje turi teisę projektą atšaukti.

Įstatymo projektą Seimo posėdyje pateikia jo iniciatorius arba jo atstovas trumpai apibūdinamas projektą bei atsakydamas į Seimo narių klausimus (Seimo statuto 141 str.). Dėl pateikto projekto Seimas priima vieną iš šių sprendimų: pradėti svarstymo procedūrą, atidėti įstatymo projekto pateikimo procedūrą arba atmesti projektą. Nutaręs pradėti svarstymo procedūrą Seimas turi paskirti preliminarią svarstymo Seimo posėdyje datą, pagrindinį komitetą ir papildomus komitetus projektui toliau nagrinėti arba tobulinti.

Suomijos Parlamente įstatymo pateikimas prasideda parengiamąja diskusija plenariniame posėdyje. Šioje stadijoje yra nusprendžiama, kuriam komitetui yra perduodamas svarstyti įstatymo projektas, nustatomi komiteto darbo pagrindai.

2. Svarstymo stadija

Svarstymo stadija susideda iš svarstymo pagrindiniame komitete ir svarstymo Seimo posėdyje (Seimo statuto 144 str.). Svarstymas – privaloma įstatymų leidybos stadija, kuri, anot Konstitucinio Teismo, yra demokratijos principų taikymą įstatymų leidybos procese laiduojanti stadija⁶².

Analizuojant Konstitucijos nuostatas, iš pirmo žvilgsnio gali pasirodyti, kad įstatymų projektų svarstymo stadija nėra būtina, kadangi Konstitucijoje ši stadija tiesiogiai

⁶² Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 8 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 1993 m. kovo 16 d. įstatymo "Dėl Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymo dalinio pakeitimo ir papildymo" atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“// Valstybės žinios. 1993, Nr. 61-1166

nereglamentuojama atskiru straipsniu, tuo tarpu kitoms stadijoms apibrėžti skirti atskiri straipsniai. Tačiau taip nėra. Loginiu ir sisteminiu požiūriu Konstitucijos 68 straipsnio 1 ir 2 dalys sudaro vientisą sistemą. Šiuo požiūriu Konstitucijos 68 straipsnio 2 dalies žodžiai „Seimas privalo svarstyti“ įvardija svarstymo stadija, kuri yra privaloma, ne tik kai įstatymo projektą teikia 68 straipsnio 2 dalyje įvardinti 50 tūkstančių piliečių, bet ir 68 straipsnio 1 dalyje nurodyti subjektai. Būtina pažymėti, jog Konstitucinis Teismas viename savo nutarimų teigė, kad apie įstatymų svarstymo stadijos buvimą galima spręsti ir iš kitų konstitucinių normų: 71 straipsnyje rašoma apie Respublikos Prezidento teisę gražinti įstatymą "Seimui pakartotinai svarstyti", 72 straipsnyje – apie Seimo teisę Respublikos Prezidento gražintą įstatymą "iš naujo svarstyti ir priimti"⁶³. Remdamasis šiomis normomis Konstitucinis Teismas padarė išvadą, kad įstatymų leidybos procedūrose projektų svarstymo stadija yra būtina.

Įstatymo projekto svarstymo paskirtis – užtikrinti, kad būtų atsižvelgta į įstatymų leidybos iniciatyvos teisės subjektų, suinteresuotų valstybės institucijų, taip pat ekspertų išvadas, pasiūlymus ir pastabas⁶⁴. Sudėtinga įstatymo projekto svarstymo pagrindiniame komitete ir Seimo posėdyje procedūra, kurios metu atliekamas įstatymo projekto tobulinimas, derinimas ir redagavimas, reikalinga ne tik tam, kad ši procedūra sklandžiai funkcionuotų, bet ir tam kad būtų užtikrintas rezultatas – kokybiškų, aiškių, logiškų ir suderintų įstatymų priėmimas.

2.1. Svarstymas pagrindiniame komitete

Kaip jau minėta, svarstymo stadija susideda iš svarstymo pagrindiniame komitete ir svarstymo Seimo posėdyje. Įstatymo projekto svarstymas pagrindiniame komitete yra svarbi sąlyga ir prielaida parengti aiškius, organiškai vientisus, tiksliai suformuluotus įstatymų projektus, kadangi į komitetus Seimo nariai, bent jau sąlyginai, yra susiskirstę pagal savo kompetenciją, nes frakcijos, vadovaudamosi nerašyta taisykle, pagal kurią siekiama, kad deleguojamų atstovų išsilavinimas ir profesinės kvalifikacijos atitiktų komitetų jurisdikciją.

Pagal Seimo statutą Seime sudaroma 15 komitetų: aplinkos apsaugos, audito, biudžeto ir finansų, ekonomikos, Europos reikalų, informacinės visuomenės plėtros, kaimo reikalų, nacionalinio saugumo ir gynybos, socialinių reikalų ir darbo, sveikatos reikalų, švietimo,

⁶³ *Ibidem*

⁶⁴ JOVAIŠAS, Karolis. Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras. 2 dalis. Vilnius: Teisės institutas, K. Jovaišo PĮ, 2002. p. 70

mokslo ir kultūros, teisės ir teisėtvarkos, užsienio reikalų, valstybės valdymo ir savivaldybių, žmogaus teisių. Komitetų funkcijos nėra tapačios parlamento atliekamoms funkcijoms. Pagrindinė jų paskirtis ir uždavinys – užtikrinti sprendimų priėmimo proceso ekonomiškumą ir racionalumą, svarstomais klausimais parlamentui pateikti visapusišką informaciją⁶⁵.

Pagrindinė komitetų funkcija įstatymų leidyboje yra susijusi su Seimui pateiktų įstatymų projektų pirmine analize ir įvertinimu. Bene svarbiausia tokios analizės bei vertinimo kryptis – įstatymo tikslingumo, jo reikalingumo bei galimų socialinių pasekmių įvertinimas⁶⁶. Tačiau tai nėra vienintelis darbas, kurį atlieka komitetas. Be to, Seimo komitetai tobulina įstatymų projektus, t.y. taiso juridinės technikos klaidas bei derina projektą su galiojančiais teisės aktais (Konstitucinio Teismo nutarimais, įstatymais, Lietuvos Respublikos tarptautinėmis sutartimis, Europos Sąjungos teisės aktais).

Svarstymo pagrindiniame komitete metu asmenys, turintys įstatymų leidybos iniciatyvos teisę bei kiti suinteresuoti asmenys gali teikti pasiūlymus, pakeitimus ir pastabas. Užtikrinant šią teisę komitetai privalo Seimo valdybos nustatyta tvarka skelbti įstatymų projektus bei informaciją, iki kada galima teikti pastabas ir pasiūlymus. Tokia informacija yra skelbiama ir Seimo internetiniame puslapyje⁶⁷. Be to, komitetas projektą turi išsiuntinėti suinteresuotoms valstybės institucijoms, visuomeninėms organizacijoms, savivaldybėms, politinėms partijoms, kad šios galėtų atsiųsti vertinimus. Tokiu būdu yra užtikrinamas viešumo įstatymų leidyboje principas.

Po to, kai baigiasi laikas pateikti komitetui pastabas ir pasiūlymus dėl įstatymo projekto, visi gauti pasiūlymai svarstomi komiteto posėdžiuose. Jeigu komitetas gavo daug pasiūlymų ir pastabų, gali būti rengiami specialūs komiteto posėdžiai – viešieji klausymai (Seimo statuto 54 ir 148 str.). Klausymai – procedūrinė galimybė, leidžianti komitetams padidinti savo veiklos efektyvumą, nes juose iš įvairių šaltinių renkama ir analizuojama informacija dėl komitete svarstomo įstatymo projekto. Teorijoje galimybė rengti viešuosius klausymus vertinama labai teigiamai. Pirmiausia dėl to, kad tai padidina teisėkūros viešumą, parlamentarai yra supažindinami su specialia, ekspertinio patyrimo reikalaujančia

⁶⁵ LUKOŠAITIS, Alvidas. Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis. Monografija. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2005. p. 127

⁶⁶ RAGAUSKAS, Petras. Įstatymų leidyba Lietuvoje. Samprata ir institucinis modelis. Vilnius: Teisės institutas, 2005, p. 114

⁶⁷ Lietuvos Respublikos Seimo informacija apie įstatymų svarstymą Seimo komitetuose [žiūrėta 2006-11-12] Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=4002&p_d=62145&p_k=1

informacija, o svarbiausia – tai labai svarbi lobistinės veiklos galimybė, padedanti teisėkūros procese suderinti skirtingų grupių siekius⁶⁸.

Lietuvoje galimybė rengti klausymus komitete įstatymo projekto svarstymo metu atsirado nuo 1999 m. vasario 1 dienos, kai įsigaliojo nauja Seimo statuto redakcija⁶⁹. Klausymuose svarstomi visi pasiūlymai, pastabos ir pataisos, kuriuos komitetui pateikė suinteresuoti asmenys, ekspertai, Seimo nariai, kiti komitetai, Vyriausybė, Prezidentas. Deja, viešieji klausymai Seimo komitetuose rengiami retai. Kadangi klausymai yra naudingi nagrinėjamų įstatymų projektų kokybei, Seimo komitetai turėtų dažniau rengti tokius posėdžius, ypač kai svarstomi sudėtingi, specialių žinių reikalaujantys arba visuomenei itin aktualūs įstatymų projektai.

Klausymas yra tik vienas iš svarstymo pagrindiniame komitete etapų, jo metu jokie sprendimai nepriimami. Tačiau komitetas, paskirtas pagrindiniu, svarstydamas įstatymo projektą, yra įpareigotas priimti vieną iš šių sprendimų: a) pritarti įstatymo projektui; b) gražinti įstatymo projektą tobulinti (arba išvadų rengėjams, arba projekto iniciatoriams); c) paskelbti projektą visuomenei svarstyti; d) įstatymo projektą atmesti. Tokie sprendimai yra priimami komiteto posėdyje, kuris rengiamas ne vėliau kaip likus 4 dienoms iki įstatymo projekto svarstymo Seimo posėdyje, dalyvaujant daugiau kaip pusei visų Seimo komiteto narių.

Komitetų posėdžiai, jei nenutariama kitaip, vyksta viešai. Uždari posėdžiai rengiami, kai svarstymo metu pateikiama informacija, susijusi su valstybės ar komercine paslaptimi, bei kita informacija, kurios platinimą ir naudojimą riboja įstatymai. Komitetų posėdžiuose dalyvauti gali visi kiti Seimo nariai, Vyriausybės bei Prezidento atstovai, be to, gali būti kviečiami įstatymo projekto iniciatoriai, papildomų komitetų atstovai, ekspertai, asmenys, pateikę pataisas dėl įstatymo projekto, suinteresuotų valstybės institucijų, savivaldybių, politinių partijų bei visuomeninių organizacijų atstovai.

Kaip jau minėta, pagrindinis komitetas privalo priimti sprendimą, nulemiantį tolesnį įstatymo projekto likimą. Kartais susidaro tokia situacija, jog keli komiteto nariai nepritaria daugumos sprendimui. Kadangi geriausiam kompromisui pasiekti būtina išnagrinėti bent kelias alternatyvas, tarp jų ir teikiamas opozicijos, tai Seimo statute numatyta galimybė trims arba daugiau komiteto narių Seimui pateikti savo atskirąją nuomonę, kuri turi būti

⁶⁸ LUKOŠAITIS, Alvidas. Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis. Monografija. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2005. p. 156-157

⁶⁹ Valstybės Žinios. 1999, Nr. 5-97

apsvarstyta kaip alternatyvi svarstymo Seimo posėdyje metu. Pagrindinio komiteto patvirtintas įstatymo projektas ir jo išvados išdalijamos Seimo nariams ne vėliau kaip 72 valandos prieš svarstymą Seimo posėdyje.

Suomijos Parlamente įstatymų leidyba grindžiama komitetų darbu. Pranešimai, kuriuos pateikia komitetai yra pagrindas, kuriuo remiantis Parlamentas priima beveik visus sprendimus. Svarstymas Parlamento komitetuose susideda iš dviejų dalių. Pirmiausia vyksta klausymai, kuriuose ekspertai pateikia savo nuomonę. Ekspertais yra kviečiami vyriausybės institucijų, suinteresuotų organizacijų bei interesų grupių atstovai. Svarbių įstatymų projektų klausymuose išklausa daug ekspertų, tuo tarpu kartais gali būti kviečiamas tik vienas ekspertas.

Pasibaigus klausymams komitetas rengia bendrąją diskusiją, kurios metu preliminariai svarsto įstatymo projektą dalimis. Kai komiteto sekretorius parengia komiteto pranešimo pirmąjį variantą, prasideda galutinis įstatymo projekto svarstymas. Jo metu pirmiausia vėl rengiama bendroji diskusija, kuriai pasibaigus padaromi galutiniai sprendimai dėl įstatymo projekto. Ši svarstymo komitete dalis gali būti praleista, jei nė vienas komiteto narys neprieštarauja preliminarios diskusijos metu padarytiems sprendimams. Tuo tarpu, jei dalis komiteto narių nepritaria galutiniam komiteto pranešimui, jie gali savo nuomonę pateikti komiteto pranešime.

Joks įstatymo projektas Latvijos Parlamente negali būti teikiamas svarstyti plenariniame posėdyje, neapsvarsčius jo pagrindiniame komitete. Komitetas yra atsakingas dėl visų įstatymų leidybos teisę turinčių subjektų teikiamų pasiūlymų dėl nagrinėjamo įstatymo projekto, privalo pateikti išvadas bei gali pats teikti pasiūlymus dėl nagrinėjamo projekto. Be to, komitetas privalo paruošti aiškinamuosius raštus tiems įstatymų projektams, kurie jų neturėjo (įstatymų projektus su aiškinamaisiais raštais teikia tik Vyriausybė).

2.2. Svarstymas Seimo posėdyje

Seimo statutas nustato detalią įstatymų projekto svarstymo Seimo posėdyje tvarką. Visų pirma, įstatymo projektą nagrinėjęs Seimo komitetas skaito pranešimą ir pateikia savo išvadas. Po pagrindinio komiteto pranešimo, jei nėra balsuojama dėl projekto gražinimo iniciatoriams ar jo atmetimo, vyksta tolesnis įstatymo projekto svarstymas. Jo metu pateikiami alternatyvių projektų (jeigu jų yra) iniciatorių pranešimai, papildomi Seimo komitetai pateikia savo pranešimus, diskusijos metu svarstomos įstatymo projekto esminės nuostatos. Šias nuostatas aptarti gali Seimo nariai, Seimo frakcijos, Vyriausybės atstovai.

Diskusijų tvarka reglamentuojama Seimo statuto 105 straipsnyje. Norintys kalbėti diskusijos metu turi užsirašyti Posėdžių sekretoriате. Diskusijoje žodis kalbėtojam suteikiamas pagal užsirašymo eilę, tačiau Seimo pirmininkas gali keisti šią eilę, kad būtų proporcingiau atstovaujama komitetams, frakcijoms, argumentuojama „už“ ir „prieš“.

Svarstymo Seimo posėdyje metu svarstomi ir priimami sprendimai dėl įstatymo projekto pataisų, kurioms pagrindinis komitetas nepritarė. Taip užtikrinama, jog sprendimus, reikšmingus įstatymo leidybos procedūrai, priimtų ne komitetas, o visas Seimas.

Nors įstatymo projektas pagrįdė yra taisomas svarstymo komitete metu pagal gautus pasiūlymus bei pataisas, tačiau pataisas ir papildymus Prezidentas, Vyriausybė bei Seimo nariai gali teikti ir pasibaigus svarstymui komitete, likus ne mažiau kaip 48 valandoms iki įstatymo projekto svarstymo Seimo posėdyje. Iki 2004 metų lapkričio 13 dienos Seimo statuto pakeitimo⁷⁰ pataisas buvo galima pateikti vos ne iki „paskutinės minutės“, t.y. likus ne mažiau kaip 24 valandoms iki posėdžio pradžios. Griežtesnės nuostatos pataisų pateikimui svarstymui Seimo posėdyje yra naudingos keliais atžvilgiais. Visų pirma, pagrindinis įstatymų projektų svarstymas bei keitimas turi vykti komitetuose. Antra, ilgesni laiko tarpai leidžia su įstatymų projektų pataisomis susipažinti didesniai skaičiui Seimo narių, o tai saugo nuo „beverčių“ pataisų priėmimo.

Reiktų pažymėti, jog Seimo nario teikiamiems pasiūlymams dėl įstatymo projekto posėdžio metu turi pritarti bent 10 Seimo narių. Prieš įsigaliojant šiai nuostatai kai kurie Seimo nariai manė, jog ji pažeidžia Seimo nario įstatymų leidybos teisę⁷¹. Tačiau, reiktų pažymėti, reikalavimas, kad Seimo nario teikiami įstatymo projekto pataisymai prieš svarstymą Seimo posėdyje gautų ne mažiau kaip 10 Seimo narių palaikymą, reikalingas tam, kad įstatymų svarstymas Seimo posėdyje nebūtų chaotiškas, kad būtų galima išvengti klaidų, kurios gali atsirasti svarstant gan trumpą laiką. Be to, Seimo nariai gali visas įstatymo projekto pataisas be jokių apribojimų teikti komitetui, kurias jis apsvaisto, neleidžia „praeiti“ klaidoms ir netikslumams. Taigi, minėta nuostata nevaržo Seimo nario įstatymų leidybų teisės, be to, daro įstatymų procedūrą efektyvesnę, nes principiniai sprendimai dėl pateiktų pataisų daromi komitetuose. Dėl minėtos nuostatos grupė Seimo narių kreipėsi į Konstitucinį Teismą, prašydami ištirti ar Seimo statuto reikalavimas, kad prieš svarstymą Seimo posėdyje

⁷⁰ Seimo statutas „Dėl Seimo statuto 4, 9, 10, 12, 15, 44, 46, 49, 61, 68, 78, 113, 135, 136, 137, 149, 151, 152, 155, 156, 162, 163, 164 straipsnių, trisdešimt aštuntojo ir trisdešimt devintojo skirsnių pakeitimo ir papildymo, Statuto papildymo 44(1) straipsniu ir dvidešimt septintuoju (1) skirsniu bei keturiasdešimtojo skirsnio pripažinimo netekusiu galios“. Valstybės žinios. 2004, Nr. 165-6025.

⁷¹ Keturiasdešimt šeštasis (209) posėdis (1998 06 11). Stenogramos. 1998 06 22, Nr. 112. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=59521 [žiūrėta 2007 03 15]

Seimo narių pateiktiems įstatymo projekto papildymams ir pataisoms pritartų bent 10 Seimo narių⁷². Pareiškėjo nuomone, tokia norma riboja Seimo nario įstatymų leidybos iniciatyvos teisę, įtvirtintą Konstitucijos 68 straipsnyje, ir prieštarauja Seimo nario laisvo mandato principui (Konstitucijos 59 str.). Konstitucinis Teismas, nagrinėdamas šios nuostatos atitikimą Konstitucijai, pastebėjo, kad ginčijama norma reguliuojami ne įstatymų leidybos iniciatyvos, o įstatymo projekto svarstymo santykiai, todėl negalima teigti, jog jie pažeidžia įstatymų leidybos iniciatyvos teisę.

Dėl Seimo nario laisvo mandato varžymo ginčijama norma Konstitucinis Teismas pasisakė, kad šiame Seimo statuto straipsnyje nėra paneigiama Seimo nario teisė dalyvauti svarstant įstatymo projektą ir siūlyti įstatymo pataisas ar papildymus, ja nustatomi reikalavimai, kuriems esant svarstomos įstatymo projekto pataisos ir papildymai. Tokie reikalavimai nevaržo Seimo narių laisvo apsisprendimo teisės, nekliudo Seimo nariui, einančiam savo pareigas vadovautis Konstitucija, valstybės interesais, savo sąžine ir nebūti varžomam jokių mandatų. Dėl to šios Seimo statuto normos, anot Konstitucinio Teismo, negalima laikyti prieštaraujančia Konstitucijos 59 straipsnio 4 dalyje įtvirtintam Seimo nario laisvo mandato principui.

Seimas po įstatymo projekto svarstymo posėdyje sprendžia tolesnį projekto likimą. Įstatymo projektas gali būti gražintas tobulinti arba iniciatoriams iš esmės, arba pagrindiniam komitetui. Taip pat jis gali būti paskelbiamas visuomenei svarstyti. Šiuo atveju procedūra turi būti kartojama nuo svarstymo komitete. Jei Seimas nebaigė įstatymo svarstyti viename posėdyje arba Seimo nariams reikia papildomos informacijos įstatymui svarstyti, gali būti daroma svarstymo Seimo posėdyje pertrauka. Jeigu priimamas sprendimas pritarti įstatymo projektui, tai yra paskiriama priėmimo data, kuri negali būti anksčiau kaip po dviejų darbo dienų.

Suomijos Parlamente įstatymai plenariniame posėdyje yra svarstomi du kartus. Pirmojo svarstymo pradžioje yra išklausomas komiteto pranešimas. Po to rengiama bendroji diskusija, kurios metu įstatymo projektas yra svarstomas straipsnis po straipsnio, balsuojant dėl gautų pasiūlymų, kuriuos dažniausiai teikia opozicinių frakcijų nariai. Po pirmojo svarstymo parlamentas gali nuspręsti įstatymo projektą teikti svarstyti Didžiajai komisijai,

⁷² Konstitucinio Teismo 2001 m. sausio 25 d. nutarimas Konstitucinio Teismo 2001 m. sausio 25 d. nutarimas "Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto 23 straipsnio, 38 straipsnio 2 dalies, 41 straipsnio 5 dalies, 152 straipsnio 5 dalies, 155 straipsnio 4 dalies, 156 straipsnio 5 dalies, 180 straipsnio, 208 straipsnio 4 bei 11 dalių ir 231 straipsnio 3 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai" // Valstybės Žinios. 2001, Nr. 10-295

bet tai pasitaiko gana retai. Jei įstatymo projektas buvo teiktas svarstyti Didžiajai komisijai, tai įstatymo projekto pirmasis svarstymas rengiamas iš naujo.

Antrasis svarstymas gali prasidėti ne anksčiau kaip po trijų dienų po pirmojo svarstymo. Jo metu įstatymo projektas yra arba priimamas, arba atmetamas, jokie taisymai nebegali būti teikiami⁷³.

Įstatymo projektai Latvijos Parlamento posėdžiuose svarstomi tris kartus. Pirmojo svarstymo metu Parlamento nariai diskutuoja dėl pagrindinių įstatymo projekto principų. Po diskusijos Parlamentas nusprendžia, kokios yra pagrindinės įstatymo projekto nuostatos, paskiria komitetą, kuris yra atsakingas.

Antrojo svarstymo metu Parlamentas peržiūri visą įstatymo projektą straipsnis po straipsnio. Šio svarstymo metu leidžiama diskutuoti tik dėl konkretaus nagrinėjamo įstatymo projekto straipsnio. Prieš trečiąją svarstymą pagrindinis komitetas įtraukia pasiūlymus dėl projekto, kurie buvo gauti po antrojo svarstymo. Trečiojo svarstymo metu svarsto tik tuos projekto straipsnius, dėl kurių buvo gauti pasiūlymai. Po šio svarstymo Parlamentas balsuoja už visą įstatymo projektą. Tuo atveju, kai projektas yra atmetamas, jis gražinamas pagrindiniam komitetui, kad šis paruoštų įstatymo projektą trečiajam svarstymui.

2.3. Įstatymų projektų svarstymas skubos ir ypatingos skubos tvarka

Tam tikrais atvejais įstatymų projektai gali būti svarstomi skubos tvarka ir ypatingos skubos tvarka, jei taip motyvuotu Respublikos Prezidento, Seimo Pirmininko, Seimo opozicijos lyderio, pagrindinio komiteto, frakcijos arba Vyriausybės teikimu skubos tvarkos atveju arba Respublikos Prezidento, Seimo Pirmininko, arba Vyriausybės motyvuotu teikimu ypatingos skubos atveju nusprendžia Seimas įstatymo projekto pateikimo ar svarstymo posėdyje metu (Seimo statuto 162 str. ir 164 str.). Tokias atvejais galima redukuota svarstymo stadijos trukmė: svarstant projektą skubos tvarka, svarstymo pagrindiniame komitete ir Seimo posėdyje (ir svarstymo Seimo posėdyje, ir priėmimo) laiko tarpas gali būti viena darbo diena; svarstant ypatingos skubos tvarka gali būti atsisakoma svarstymo pagrindiniame komitete ir Seimo posėdyje.

⁷³ Suomijos Parlamento procedūros taisyklės (anglų k.) // Prieiga per internetą: <http://web.eduskunta.fi/dman/Document.phx?documentId=x108807140340766&cmd=download> [žiūrėta 2007-03-05]

Skubos ir ypatingos skubos tvarka įstatymai turėtų būti svarstomi tais atvejais, kai to reikalauja ypatingos socialinės, ekonominės ar politinės šalies gyvenimo aplinkybės, t.y. išimtiniais, akivaizdžiai objektyvios būtinybės atvejais. Tačiau Seimo statutas nenumato jokių kriterijų, leidžiančių spręsti ar konkretaus įstatymo priėmimui reikalinga taikyti skubos tvarką. Taigi šis klausimas yra Seimo statuto 162 straipsnio 2 dalyje ir 164 straipsnio 1 dalyje nurodytų subjektų diskrecijos dalykas. Kaip pastebėjo vienas autorius, tokia diskrecija kartais gana aštriai kertasi su visuomenės poreikiu turėti socialiai teisingus įstatymus, ypač tada, kai norima priimti ar pakeisti įstatymus, naudingus valdančiajai daugumai⁷⁴.

Reiktų pažymėti, jog įstatymų projektus nagrinėjant skubos tvarka neįmanomas konstruktyvus projektų nagrinėjimas, nes iškart po pateikimo pradedama projektų priėmimo procedūra, taigi taip yra atsisakoma įstatymo projekto svarstymo bei išnagrinėjimo Seimo komitete bei Seimo plenariniame posėdyje pilna apimtimi. Dėl to projektai nagrinėjami ir priimami skubotai, o tai būdinga neracionaliai įstatymų leidybos procedūrai.

Nors įstatymų projektų svarstymas skubos ar ypatingos skubos tvarka, kaip jau pastebėta, yra neigiamas dalykas, tačiau vis daugiau įstatymų priimama būtent tokiu būdu. VII Seimo kadencija per pirmąsias penkias sesijas ypatingos skubos tvarka priėmė 8,7 % visų įstatymų, tuo tarpu X kadencijos – net 29,4 %⁷⁵ (žr. 1-ą lentelę).

Seimo kadencija	Įstatymai, svarstyti ypatingos skubos tvarka, Seimo I-V sesijose, skaičius (%)
1992-1996	25 (8,7)
1996-2000	150 (22,9)
2000-2004	153 (20,2)
2004-2008	182 (29,4)

1 lentelė. Įstatymai, svarstyti ypatingos skubos tvarka

Norint išspręsti šias problemas, Seimo statute turėtų būti nustatomi tam tikri kriterijai ar aplinkybės, tik kuriems esant Seimo statute nurodyti subjektai turėtų teisę siūlyti įstatymo projektą svarstyti skubos ar ypatingos skubos tvarka. Tokia nuostata sumažintų įstatymų

⁷⁴ ANDRIUŠKEVIČIUS, Arvydas. Administracinės teisės principai ir normų ribos. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004. p. 152

⁷⁵ Teisės aktų leidybos Seime statistiniai duomenys I-V sesijos (2004 – 2008 m. kadencija) [žiūrėta 2006-03-05]. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=252&p_k=1

leidybos subjektų piktnaudžiavimą siūlyti įstatymo projektą svarstyti skubos tvarka ir būtų pagerinta priimamų įstatymų kokybė.

Nors įstatymų projektų svarstymas skubos ar ypatingos skubos tvarka bent jau šiuo metu yra ydingas, tačiau reiktų plačiau aptarti, kokios procedūros yra taikomos kiekvienu atveju.

Kaip jau minėta, skubos tvarką taikyti siūlo Prezidentas, Seimo Pirmininkas, Seimo opozicijos lyderis, pagrindinis komitetas, frakcijos arba Vyriausybė. Sprendimas dėl įstatymo projekto svarstymo skubos tvarka gali būti priimamas dalyvaujančių posėdyje Seimo narių dauguma. Tačiau ši dauguma privalo būti didesnė nei vienas penktadalis visų Seimo narių (29 Seimo nariai). Įstatymo projektą svarstant skubos tvarka yra trumpinamas laikas tarp projekto svarstymo stadijų. Konkrečius terminus Seimas kiekvienu atveju nustato atskirai, atsižvelgdamas į Seimo statuto reikalavimą, kad šie terminai negali būti trumpesni nei 24 valandos. Be to, įstatymo projektas Seimo nariams privalo būti išdalijamas bent prieš 24 valandas iki posėdžio, kuriame jis bus priimtas.

Įstatymo projekto svarstymui ypatingos skubos tvarka, tokį sprendimą priimti siūlo Prezidentas, Seimo Pirmininkas ar Vyriausybė, turi pritarti daugiau nei ketvirtadalis (36) visų Seimo narių. Toks sprendimas gali būti priimamas tiek įstatymo projekto pateikimo metu, tiek per svarstymą Seimo posėdyje. Taigi, gali susidaryti tokia situacija, kad pateikus įstatymo projektą iš karto prasideda jo priėmimas. Šiuo atveju įstatymo projektas yra priimamas be, pagal Konstituciją būtinos, svarstymo stadijos. Svarstant įstatymo projektą ypatingos skubos tvarka iš kart po jo pateikimo labai apribota galimybė įstatymų leidybos teisę turintiems subjektams teikti įstatymo projekto pataisas ar papildymus, tam dažniausiai būna skirtos 3 valandos – būtinas laiko tarpas tarp pateikimo ir priėmimo.

Beje, AT/AS reglamente⁷⁶ taip pat buvo nustatyta galimybė įstatymų projektus svarstyti skubos ir ypatingos skubos tvarka. Tačiau AT/AS reglamente skubos tvarka galėjo būti inicijuojama posėdyje dalyvaujant 2/3 visų deputatų ir pritariant daugiau kaip pusei posėdyje dalyvaujančių deputatų. Ypatingos skubos tvarkai taikytos tos pačios taisyklės, pritariant visoms parlamento frakcijoms. Taigi, Seimo statute, atsižvelgiant į istorinę patirtį, turėtų būti nustatomi ne tik kriterijai ar aplinkybės, kuriems esant būtų galima siūlyti įstatymo projektą svarstyti skubos ar ypatingos skubos tvarka, bet ir nustatytas didesnis skaičius tokiam siūlymui pritariantčių Seimo narių skaičius.

⁷⁶ Valstybės žinios. 1991, Nr. 14-359

3. Įstatymo projekto priėmimo stadija

Priėmimo stadijoje dalyvauja tik vienas subjektas – Seimas kaip kolegiali institucija. Jokia kita valstybės institucija nėra įgaliota priimti įstatymus. Šioje stadijoje labiausiai atsiskleidžia Seimui suteiktas įstatymų leidybos monopolis.

Konstitucijos 69 straipsnis nustato principines įstatymų priėmimo taisykles. Šio straipsnio antroji dalis įtvirtina nuostatą, kad įstatymai laikomi priimtais, jeigu už juos balsavo dauguma Seimo narių, dalyvaujančių posėdyje. Kitų principinių nuostatų dėl įstatymų ar kitokių Seimo teisės aktų priėmimo Konstitucija nenumato⁷⁷.

Seimo statute numatyta, kad prieš priimant įstatymo projektą, jis su visai svarstymo Seimo posėdyje priimtais pakeitimais bent prieš 3 dienas turi būti išdalijamas Seimo nariams, įteikiamas Prezidentui ir Vyriausybei. Kartu su sureduotu įstatymo projektu yra įteikiamos ir Seimo kanceliarijos Teisės departamento išvados dėl šio projekto. Nors įstatymų leidybos iniciatyvos teisę turintys asmenys teikti pastabas ir papildymus gali teikti viso įstatymo projekto svarstymo metu, tačiau jiems tokia galimybė yra suteikiama ir priimant įstatymo projektą. Šiuo atveju keliamos dvi sąlygos: 1) pastabos ir papildymai turi būti įteikti Posėdžių sekretoriui ne vėliau kaip 48 valandos iki įstatymo priėmimo procedūros pradžios, 2) šiuos pataisymus turi paremti ne mažiau kaip 1/5 Seimo narių.

Įstatymų projektai paprastai yra priimami tik ketvirtadieniais, rytiniame posėdyje. Priėmimas prasideda pranešėjui aptariant gautus papildomus pasiūlymus ir pataisas, nurodydamas jų pateikėjus. Po pranešėjo aptarimo įstatymo projekto priėmimo metu pirmiausia yra balsuojama dėl atskirų projekto dalių. Tik priėmus visus įstatymo projekto straipsnius yra balsuojama dėl viso įstatymo projekto.

Seimas yra kolektyvinė institucija, todėl labai svarbu, kokiomis taisyklėmis vadovaujantis yra suderinamos Seimo narių nuomonė ir išreiškiama bendra parlamento valia. Parlamentinėje praktikoje skiriamos dvi sprendimų priėmimo parlamente taisyklės: viena po kitos einančių pataisų (angl. *successive „one-by-one“ procedure*) ir „pataisymo / eliminavimo“ (angl. *amendment / elimination „two-by-two“ procedure*)⁷⁸.

⁷⁷ Konstitucinio Teismo 1993 m. rugsėjo 17 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1993 m. balandžio 15 d. nutarimo "Dėl Vilniaus miesto tarybos paleidimo ir kai kurių priemonių tvarkai savivaldybėse pagerinti" atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“// Valstybės žinios. 1993, Nr. 47-949

⁷⁸ LUKOŠAITIS, Alvidas. Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis. Vilnius: Alvida, 2005, p. 176

Kaip jau minėta, įstatymo projekto priėmimo metu pirmiausia yra balsuojama dėl atskirų įstatymo projekto dalių. Straipsnius, kurie lemia įstatymo projekto principus ir sandarą, posėdžio pirmininkas gali pateikti balsuoti pirmiau už kitus. Šis įstatymo projekto priėmimo komponentas, leidžia įgyvendinti įstatymo koncepciją. Reiktų pažymėti, jog yra balsuojama tik dėl tų straipsnių, dėl kurių yra pasiūlymų arba dėl kurių yra prieštaravimų. Tie įstatymo projekto straipsniai, dėl kurių nėra jokių pasiūlymų, gali būti priimami visi iš karto bendru sutarimu, jei tam neprieštarauja nė vienas Seimo narys.

Priimant įstatymo projekto atskirą straipsnį Seimo nariai pirmiausia yra supažindinami su gautais pasiūlymais – pakeisti visą straipsnį, pakeisti kai kuriuos straipsnio teiginius, papildyti straipsnį, išbraukti kai kuriuos straipsnio teiginius. Kiekvienas iš šių pasiūlymų gali būti trumpai, iki 2 minučių, pakomentuojamas. Sprendimai dėl pateiktų pasiūlymų yra priimami balsuojant. Kai dėl to paties įstatymo projekto straipsnio yra keletas pasiūlymų, balsuojama pagal anksčiau išvardytą eilę, o nurodytoje eilėje – pagal pasiūlymų pateikimo tvarką. Dėl pasiūlymų galima nebalsuoti, jei pagrindinis komitetas yra apsvarstęs pasiūlymą ir jam pritaria bei jei tam neprieštarauja nė vienas Seimo narys. Kai yra priimami sprendimai dėl visų pasiūlymų, balsuojama dėl viso straipsnio. Taigi, Seime priimant įstatymus ar kitus sprendimus yra taikomos balsavimo taisyklės, atitinkančios “viena po kitos einančių pataisų” procedūros kriterijus. Dėl kiekvienos pataisos balsuojama atskirai, iki viena jų nesurenka daugumos balsų. Tokia procedūra leidžia pasiekti Seimo daugumai ir Vyriausybei palankaus rezultato⁷⁹.

Seimo statute numatyti keli atvejai, kai įstatymų projekto priėmimo metu gali būti daromos pertraukos. Būtų galima išskirti tokias situacijas:

1. Priimtiems pasiūlymams suderinti reikia dar vieno pagrindinio komiteto posėdžio. Tokiu atveju sprendimą dėl pertraukos įstatymo projekto priėmimo metu, bet ne ilgesnės kaip iki artimiausio Seimo posėdžio, priima pranešėjas. Po pertraukos yra apsvarstomi komiteto padaryti pakeitimai ir papildymai, kurie turi neprieštarauti jau priimtiems straipsniams, ir dėl jų balsuojama.

2. Pranešėjas gali pasiūlyti atidėti įstatymo projektą taisyti, jei priėmimo metu nebuvo priimti įstatymo principus ir sandarą lemiantys straipsniai. Jei Seimas šį pasiūlymą priima, procedūra kartojama nuo įstatymo projekto svarstymo pagrindiniame komitete.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 177

Reiktų paminėti, jog šia galimybe galima pasinaudoti tik vieną kartą, kad įstatymo leidybos procedūra neužsitęstų per ilgai.

3. Vyriausybės narys arba Vyriausybės įgaliotas asmuo gali pareikalauti daryti įstatymo projekto priėmimo pertrauką, jeigu įstatymo projekto priėmimo metu, balsuojama dėl įstatymų, kurie reglamentuoja mokesčius, arba dėl kurių gali labai pasikeisti valstybės pajamos. Šiuo atveju pertrauka daroma iki artimiausio Seimo posėdžio dienos, o priėmimo procedūra pakartojama nuo paskutinio prieš pertrauką svarstyto įstatymo projekto straipsnio.

4. Pagrindinis komitetas gali prašyti daryti pertrauką įstatymo priėmimo metu, jei jis yra pakeičiamas taip, kad jo nuostatos gali neatitikti Europos Sąjungos teisės. Šiuo atveju Europos teisės departamento prie Teisingumo ministerijos yra prašoma pateikti naują išvadą.

5. Įstatymo projekto priėmimo metu prieš balsavimą dėl viso įstatymo projekto turi būti padaryta pertrauka, jeigu nėra pateikti ir Seime apsvarstyti įstatymo ar nutarimo dėl įstatymo įgyvendinimo, taip pat įstatymų dėl kitų įstatymų ar jų straipsnių, susijusių su priimamu įstatymu, pakeitimo, papildymo ar panaikinimo projektai, kai Seimas yra nusprendęs, kad šiuos teisės aktus reikia priimti. Šiuo atveju pertrauka daroma iki tol, kol bus parengti ir pateikti svarstymui Seimo plenariniame posėdyje atitinkami teisės aktų projektai.

Apsvarsčius visus įstatymo projekto straipsnius yra balsuojama dėl viso įstatymo projekto. Įstatymo projekto metu siūlymai atmesti projektą nepriimami, tačiau jis gali būti laikomas atmestu tada, kai negauna reikiamo balsų skaičiaus. Seimo statuto 113 straipsnyje, kaip ir Konstitucijos 69 straipsnyje, nustatyta, jog įstatymai priimami posėdyje dalyvaujančių Seimo narių balsų dauguma. Reiktų pažymėti, jog įstatymai priimami tik tada, kai Seimo posėdyje dalyvauja ne mažiau kaip pusė visų Seimo narių.

Nuostata, kad įstatymai priimami tik dalyvaujant bent 71 Seimo nariui įsigaliojo pakankamai neseniai, nuo 2004 m. lapkričio 13 dienos, kai buvo patobulintas Seimo statutas⁸⁰. Iki tol buvo susidariusi tokia teisinė padėtis, jog Seime įstatymą teoriškai galėjo priimti netgi vienas asmuo. Lietuvoje susiklosčiusi padėtis atrodė dar mažiau logiška dėl to, kad komiteto sprendimams, kurie jokios didesnės reikšmės įstatymų leidybos procedūroje neturi, kvorumo reikalavimas buvo keliamas (Seimo Statuto 53 str. 4 d.), o plenariniame Seimo posėdžiui – ne.

⁸⁰ Dėl Seimo statuto 4, 9, 10, 12, 15, 44, 46, 49, 61, 68, 78, 113, 135, 136, 137, 138, 145, 149, 151, 152, 155, 156, 162, 163, 164 straipsnių, trisdešimt aštuntojo ir trisdešimt devintojo skirsnų pakeitimo ir papildymo, Statuto papildymo 44(1) straipsniu ir dvidešimt septintuoju(1) skirsniu bei keturiasdešimtojo skirsnio pripažinimo netekusiu galios// Valstybės žinios. 2004, Nr. 165-6025. Atitaisymas skelbtas: Valstybės Žinios. 2004, Nr. 166

Atrodo, kad nustatant šią tvarką buvo remiamasi pažodiniu Konstitucijos 69 straipsnio interpretavimu. Tačiau šitoks Konstitucijos aiškinimas vargu ar buvo pagrįstas. Visų pirma, pasakymas, kad įstatymas priimamas posėdyje dalyvaujančių Seimo narių balsų dauguma, nereiškia, kad paties posėdžio teisėtumui negalima kelti papildomų reikalavimų. O ir tikslingumo požiūriu įvertinus buvusią padėtį akivaizdžiai matyti, kad dalyvaujant mažiau nei trečdaliui Seimo narių priimtas įstatymas potencialiai stokoja legitimumo. Be to, toks įstatymas neišreiškia tikrosios Tautos valios. Taigi, galima teigti, kad tokia padėtis neatitiko ir demokratinio valdymo principų⁸¹.

Pažymėtina, jog daugelyje užsienio šalių kворumo reikalavimas yra nustatomas. Kai kuriose valstybėse kворumą sudaro 1/2 ar 1/3 parlamento narių, kitose valstybėse nustatomas minimalaus parlamento narių skaičiaus dalyvavimas. Atsižvelgiant į šiuos argumentus, buvo priimtas Seimo statuto papildymas, kuriuo buvo nustatytas Seimo narių kворumo reikalavimas posėdyje, kuriame priimami įstatymai.

Priėmus įstatymą jis yra perduodamas pasirašyt Prezidentui. Tačiau kai Seimo pirmininkas, Seimo komitetas arba ne mažiau kaip 1/5 Seimo narių mano, kad priimant tą įstatymą buvo padaryti Seimo statuto pažeidimai, jie gali raštu kreiptis į Seimą ir sulaukyti įstatymo pasirašymą. Tokia galimybė Konstitucijoje tiesiogiai nereglamentuojama, t.y. nereikalauja ir iš esmės nedraudžia, jog Seimas nustatydamas savo darbo tvarką ir įstatymų leidybos tvarką, numatytą galimybę sustabdyti priimto įstatymo pasirašymą. Toks reglamentavimas – Seimo diskrecijos išraiška.

Išvadą dėl įstatymo procedūros pažeidimų rengia Etikos ir procedūrų komisija. Šiai komisijai konstatavus, jog buvo šturkščiai pažeista įstatymų leidybos procedūra ar kitos Seimo statuto nuostatos ir tai lėmė Seimo sprendimą, Seimas balsuoja ar pripažinti netekusiu galios ar palikti galioti ginčijamą įstatymą. Seimui pripažinus ginčijamą įstatymą netekusiu galios, jo projekto svarstymas kartojamas nuo tos stadijos, kai buvo padarytas pažeidimas.

4. Promulgavimo stadija

Promulgavimas – tai paskutinė, būtina įstatymų leidybos procedūros stadija, nes su ja susijęs įstatymo įsigaliojimas: „galioja tik paskelbti įstatymai“ (Konstitucijos 6 str.). Promulgavimo stadija apima dvejopus veiksmus – pasirašyti ir paskelbti įstatymą. Įstatymo

⁸¹ RAGAUSKAS, Petras. Seimo veikla įstatymų leidybos procese: teisinės ir organizacinės problemos// *Teisės problemos*, 2003, Nr. 1, p. 20-46

pasirašymas ir paskelbimas yra tas momentas, nuo kurio įstatymo projektas tampa įstatymu – realia socialinius santykius norminančia jėga⁸².

4.1. Įstatymo patvirtinimas

Įstatymo patvirtinimas – tai pasirašymas ir jo oficialus paskelbimas. Konstitucijos 70 straipsnyje numatyta, kad įstatymai įsigalioja po to, kai juos pasirašo ir oficialiai paskelbia Lietuvos Respublikos Prezidentas. Taigi Prezidentas yra pagrindinis subjektas, dalyvaujantis šioje stadijoje. Tačiau reiktų nepamiršti, kad Konstitucijos 71 straipsnio 2 ir 4 dalyse nustatyta, kad, kai Respublikos Prezidentas laiku nepasirašo tiek Seimo, tiek referendumu priimto įstatymo, šie įstatymai įsigalioja tada, kai juos pasirašo Seimo Pirmininkas.

Respublikos Prezidentas Seimo priimtą įstatymą ne vėliau kaip per dešimt dienų turi pasirašyti arba grąžinti Seimui pakartotinai svarstyti (pasinaudoti veto teise). Kai kurie autoriai mano, kad 10 dienų terminas yra per trumpas Respublikos Prezidentui priimti pagrįstą sprendimą dėl įstatymo, ypač tuo atveju, kai pateikiami pasirašyti sudėtingi ir didelės apimties įstatymai⁸³. Tačiau ši problema nėra labai aktuali, kadangi Prezidentas gali dalyvauti visose įstatymų leidybos procedūros stadijose: jis yra supažindinamas tiek su įstatymų projektais, tiek su komiteto padarytomis pataisomis bei išvadomis, gali dalyvauti įstatymų projektų svarstymuose komitetuose bei Seimo plenariniuose posėdžiuose.

Gana ilgą laiką buvo ne visiškai aišku, kaip teisiškai vertinti tuos atvejus, kai savo pareigas vykdyti galįs Prezidentas įstatymo nei vetuodavo, nei pasirašydavo. Nors Konstitucijos nuostata, kad Respublikos Prezidentas „pasirašo ir skelbia Seimo priimtus įstatymus arba grąžina juos Seimui“ (84 str. 24 p.) suformuluota labiau kaip pareiga, o ne teisė, kurios Prezidentas gali savo nuožiūra atsisakyti „perleisdamas“ įstatymo pasirašymą ir skelbimą Seimo Pirmininkui, Prezidentas gana dažnai neišreikšdavo jokios formalios pozicijos Seimo priimtų įstatymų atžvilgiu.

2002 m. šiuo klausimu savo nuomonę išreiškė ir Konstitucinis Teismas⁸⁴. Teismas nutarime teigė, kad pagal Konstituciją Prezidentas turi teisę atlikti vieną iš šių veiksmų: oficialiai paskelbti Seimo priimtą įstatymą arba jį motyvuotai grąžinti Seimui pakartotinai

⁸² VAIŠVILA, Alfonsas. *Teisės teorija*. Vilnius: Justitia, 2000, p. 183

⁸³ ABRAMAVIČIUS, Arminas. Respublikos Prezidentas įstatymų leidybos procese// *Teisės problemos*. 2000. Nr. 2, p. 79-83

⁸⁴ Konstitucinio Teismo 2002 birželio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybinių pensijų įstatymo 7, 11, 15 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo, Lietuvos Respublikos valstybinių pensijų įstatymo 7 straipsnio 1 bei 4 dalių ir Lietuvos Respublikos prezidento įstatymo 20 straipsnio 2 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 62-2515

svarstyti. Atlikti vieną iš šių teisinių veikslių – Respublikos Prezidento konstitucinė pareiga. Taip pat Teismas pažymėjo, kad Konstitucijos 71 straipsnio formuluotė „nurodytu laiku Seimo priimto įstatymo Respublikos Prezidentas negražina ir nepasirašo“ nėra interpretuotina kaip reiškianti Respublikos Prezidento teisę nepasirašyti ir oficialiai nepaskelbti Seimo priimto įstatymo ir kartu motyvuotai negražinti jo Seimui pakartotinai svarstyti. Taigi Prezidento neveikimas gavus Seimo priimtą įstatymą yra ne tik nenaudinga, bet ir antikonstitucinė praktika.

Tais atvejais, kai Respublikos Prezidentas per nustatytą terminą atitinkamo įstatymo nepasirašo ir oficialiai nepaskelbia ir jo nevetuoja, įstatymą pasirašyti privalo Seimo Pirmininkas. Tačiau ši funkcija, ypač po 2002 metų Konstitucinio Teismo išaiškinimo, nėra labai reikšminga, ji galima tik tada, kai Seimo Pirmininkas pavadoja laikinai išvykusį į užsienį ar susirgusį ir dėl to laikinai negalintį eiti pareigų Prezidentą. Taigi ypatingais atvejais ši Seimo Pirmininko funkcija apsaugo nuo pavojaus, kad Seimo priimtas įstatymas gali likti nepasirašytas ir nepaskelbtas. Kaip paminėjo E. Šileikis: „Seimo Pirmininko dalyvavimas promulgavimo stadijoje – atsarginis variantas, kuris yra nepateisinama, kai Prezidentas promulgavimo neatlieka dėl subjektyvių politinių priežasčių“⁸⁵.

Konstitucinis Teismas ne kartą yra konstatavęs, kad teisė negali būti nevieša. Taip pat Teismas viename savo nutarimų konstatavo, kad oficialus įstatymų paskelbimas laikantis Konstitucijoje ir įstatymuose nustatytos tvarkos yra būtina sąlyga ne tik tam, kad įstatymai įsigaliotų, bet ir kad teisinių santykių subjektai žinotų, kokie įstatymai galioja, koks yra jų turinys, ir juos vykdytų. Vienas svarbiausių principų demokratinėje teisinėje valstybėje yra tas, kad negali būti nepaskelbtų įstatymų⁸⁶. Įstatymai turi būti paskelbti viešai, kad su jais galėtų susipažinti visi teisės subjektai. Tai yra svarbi teisinio tikrumo prielaida.

Kadangi Konstitucija *expressis verbis* nenustato teisės aktų oficialaus paskelbimo šaltinių, tai nustatyti privalo įstatymų leidėjas. Įstatyme dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos nustatyta, kad oficialus įstatymų ir kitų teisės aktų paskelbimas yra jų paskelbimas „Valstybės žiniuose“⁸⁷. Paskelbimo „Valstybės žiniuose“ diena yra jų išleidimo diena, kuri nurodoma kiekvieno leidinio pirmajame puslapyje.

⁸⁵ ŠILEIKIS, Egidijus. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. p. 336

⁸⁶ Konstitucinio Teismo 2003 m. spalio 29 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. lapkričio 8 d. nutarimo Nr. 458 „Dėl Nuostolių, padarytų gamtai, pažeidus aplinkos įstatymus, skaičiavimo metodikos patvirtinimo“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 103-4611

⁸⁷ Valstybės žinios. 1993, Nr. 12-296. Nauja redakcija nuo 2003 m. sausio 1 d. Valstybės žinios. 2002, Nr. 124-5626

Įstatymai laikomi įsigaliojusiais po to, kai juos pasirašo ir „Valstybės žiniuose“ paskelbia Respublikos Prezidentas, jeigu pačiuose įstatymuose nenustatyta vėlesnė įsigaliojimo data.

Suomijoje tam, kad įstatymai taptų galiojančiais, juos pasirašyti privalo Respublikos Prezidentas. Suomijos Prezidentas sprendimą, ar įstatymą pasirašyti, ar grąžinti Parlamentui pakartotinai svarstyti, turi priimti per tris mėnesius. Prieš pasirašydamas įstatymą, Prezidentas gali prašyti Aukščiausio Teismo arba į Aukščiausio Administracinio teismo pateikti išvadas dėl Parlamento priimto įstatymo. Suomijos Prezidento įstatymo veto yra įveikiamas tada, kai už įstatymą balsuoja dauguma Parlamento narių. Tokiu atveju Prezidentui įstatymo nereikia pasirašyti, jis įsigalioja ir nepasirašytas.

Latvijos Konstitucijoje nustatyta, kad įstatymas įsigalioja po keturiolikos dienų, kai jį pasirašo Prezidentas. Tai jis turi padaryti ne anksčiau kaip po 7 dienų ir ne vėliau kaip po 21 po įstatymo priėmimo Parlamente. Per 7 dienas nuo įstatymo priėmimo Parlamente Prezidentas, vadovaudamasis motyvuotu Parlamento pirmininko prašymu, gali pareikalauti, kad įstatymas būtų persvarstytas. Jeigu Parlamentas įstatymo nepataiso, tai Prezidentas nebegali to reikalauti antrą kartą. Taip pat Prezidentas turi teisę, o tuo atveju, kai prašo bent trečdalis Parlamento narių – pareigą, sustabdyti įstatymo paskelbimą dviems mėnesiams. Tai turi būti padaryta per 7 dienas nuo įstatymo priėmimo Parlamente.

4.2. Įstatymo vetavimas

Daugiausiai diskusijų sukelia Respublikos Prezidento teisė grąžinti Seimui pakartotinai svarstyti jau priimtą įstatymą. Ši teisė dar vadinama veto teise. Tokios veto teisės suteikimas Prezidentui yra tam tikro balanso tarp parlamento ir Prezidento galių paieškos išdava. Nors, reiktų paminėti, dažnai veto teisės realizavimas vertinamas kaip tam tikra priešprieša tarp Seimo ir Prezidento. Tačiau Prezidento teisė grąžinti Seimui pakartotinai svarstyti jau priimtus įstatymus yra sudėtinė įstatymų leidybos procedūros dalis, kurios realizavimas turi įtakos, kad būtų priimami aiškesni ir kokybiškesni įstatymai. Be to, Konstitucinis Teismas yra pasisakęs, kad Respublikos Prezidento veto teisė yra vertintina kaip papildoma Seimo priimtų įstatymų konstitucingumo garantija⁸⁸. Atstovaudamas ne dominuojančios partijos ar jų koalicijos interesams, o visai interesų įvairovei, Prezidentas yra

⁸⁸ Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 8 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 1993 m. kovo 16 d. įstatymo "Dėl Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymo dalinio pakeitimo ir papildymo" atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“// Valstybės žinios. 1993, Nr. 61-1666

pašauktas pakilti virš tos įvairovės ir su savo veto teise stebėti, kiek Seimo priimti įstatymai atitinka solidarumo normą.

Veto teisė – svarbiausia Prezidento konstitucinė teisė dalyvauti įstatymų leidyboje. Prezidentas grąžindamas Seimui pakartotinai svarstyti įstatymą, tokį sprendimą turi motyvuoti, t.y. teikti pastabas ir papildymus. Kadangi Prezidentas, įgyvendindamas jam suteiktus įgaliojimus, leidžia aktus – dekretus⁸⁹, tai Seimui teikiamos pastabos dėl grąžintino įstatymo pateikiamos dekretuose. Visas prezidento veto dekretuose pateikiamas pastabas galima skirstyti į penkias grupes: 1) konstitucines, 2) institucines, 3) intereso, 4) ideologines ir 5) technines⁹⁰. Pagrindinės grąžinimo priežastys yra Prezidento abejonės dėl to, ar įstatymas atitinka Konstitucijos nuostatas, įstatymo tikslingumo bei galimų neigiamų įstatymo įgyvendinimo padarinių baimė.

Kalbant apie Respublikos Prezidento veto teisę, galima būtų išskirti tam tikras problemas. Visų pirma – dalinio veto teisė. Šiuo metu Prezidentas nesutikdamas bent su vienu Seimo priimto įstatymo straipsniu, privalo Seimui grąžinti pakartotinai svarstyti visą įstatymą. Kai kuriais atvejais būtų tikslinga, kad Respublikos Prezidentas, vetuodamas įstatymą, galėtų Seimui grąžinti tik tą įstatymo dalį, su kuria jis nesutinka, o visas įstatymas būtų pasirašomas⁹¹. Tačiau reikia nepamiršti, jog įstatymas yra vientisas teisės aktas, susidedantis iš tarpusavyje susijusių normų, todėl dažniausiai bent vienos iš normų išėmimas gali įstatymo taikymą padaryti probleminį, o kartais net neįmanomą. Kita vertus, galimi atvejai, kai vienos iš normų nebuvimas laikinas nebuvimas netrukdo įgyvendinti įstatymą. Dalinio veto teisę, bent jau dabar, galima svarstyti tik teoriškai, nes pagal Konstitucijos 71 straipsnio 1 dalį turi būti grąžinamas visas įstatymas, o ne jo dalis.

Kaip jau minėta, įgyvendindamas veto teisę, Prezidentas turi pagrįsti savo sprendimą. Dabar Prezidentas, grąžindamas Seimui pakartotinai svarstyti įstatymus, visada teikia dėl šių įstatymų tam tikrus pakeitimus ar papildymus. Taip yra todėl, kad Seimas, Prezidentui grąžinus įstatymą, gali pritarti arba nepritarti jo teikiamiems papildymams ir pataisoms. Taigi Prezidentas turi paruošti atitinkamas pataisas nors pagal Konstituciją užtektų tik motyvuoti grąžinimą. Kartais Prezidentui gana sunku parengti kokybiškus įstatymo papildymus ir pataisas, nes rengimas jų reikalauja nemažai laiko, o Prezidentui gali nepakakti Konstitucijoje nurodyto 10 dienų termino, per kurį jis privalo pasirašyti arba grąžinti

⁸⁹ Lietuvos Respublikos Prezidento įstatymas. 15 str. // Valstybės žinios. 1993, Nr. 5-89

⁹⁰ TALLAT-KELPŠA, Laimonas. Veto teisės naudojimas Lietuvoje // *Politologija*. 1998, Nr. 2 (12)

⁹¹ ABRAMAVIČIUS, Arminas. Respublikos Prezidentas įstatymų leidybos procese. // *Teisės problemos*. 2000, Nr. 2, p. 79-83

įstatymą Seimui pakartotinai svarstyti. Dėl šių priežasčių Prezidentas galėtų įstatymą gražinti pakartotinai svarstyti ir neteikdamas pataisų.

Dar viena su veto teise susijusi problema yra ta, jog Seimui pakartotinai priėmus Prezidento gražintą įstatymą Prezidentas privalo pasirašyti ir paskelbti ne vėliau kaip per tris dienas (Konstitucijos 72 str. 3 d.). Ši Konstitucijos nuostata vertintina nevienprasmiskai. Kai Prezidentas pasirašo įstatymą, kuris priimtas su jo paties teiktomis pastabomis ir pasiūlymais, tai ši norma yra teisiškai nuosekli. Tačiau kai Prezidentas yra įpareigotas pasirašyti įstatymą, kurį Seimas priėmė įveikdamas Prezidento veto ir su kuriuo jis nesutinka. Kadangi Prezidentas, pasirašydamas įstatymą, tampa atsakingu už įstatymo kokybę⁹², tai Prezidentas neturėtų būti įpareigojamas pasirašyti tokio įstatymo, kurį Seimas priėmė įveikdamas Prezidento veto. Toks konstitucinis įpareigojimas yra netolerantiškas, nes, galima teigti, Prezidentas yra priverstas pasirašyti kapituliacijos aktą⁹³. Minėtos situacijos būtų galima išvengti jei ne Prezidentas, o Seimo pirmininkas pasirašytų įstatymą, kurį Seimas priėmė nepaisydamas Prezidento nuomonės, juolab Konstitucijoje numatyta, kad Prezidentui nepasirašius įstatymo jį pasirašo Seimo pirmininkas. Todėl reiktų keisti Konstitucijos 72 straipsnio 3 dalį, nustatančią, kad Respublikos Prezidentas privalo ne vėliau kaip per 3 dienas pasirašyti ir nedelsiant oficialiai paskelbti įstatymą, kuris buvo gražintas Seimui iš naujo svarstyti ir pakartotinai priimtas neatsižvelgus į Prezidento teikiamas pataisas ir papildymus, ir nustatyti, kad tokius įstatymus pasirašo Seimo Pirmininkas.

E. Šileikis oponuodamas prieš tai išdėstyta nuomonei teigė, jog Prezidentas privalo promulgavimo personalizuoti ir jam iš dalies nepriimtina valstybinės bendruomenės kolegialios atstovybės teisėkūrą, tuo simbolizuodamas šios bendruomenės konstitucinę vienybę⁹⁴. Iš dalies būtų galima sutikti su autoriumi, tačiau tai ne visiškai atitinka nuostatą, kad Prezidentas yra atsakingas už pasirašytą ir oficialiai paskelbtą įstatymą. Be to, daugelyje valstybių Prezidentas neprivalo pasirašyti vetuoto ir parlamento nepakeisto įstatymo.

4.3. Pakartotinis Prezidento gražinto įstatymo svarstymas

Konstitucijos 72 straipsnio 1 dalyje numatyta, jog Seimas Prezidento gražintą įstatymą gali iš naujo svarstyti ir priimti. Seimo statuto 25 skirsnyje detalizuotas Prezidento

⁹² "Prezidentą, kurio parašu Seimo valia legalizuojama, padaroma privaloma, piliečiai gali patraukti teisman [...]". Žr. VAIŠVILA, Alfonsas. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. Vilnius: Litimo, 2000. p. 556

⁹³ JOVAIŠAS, Karolis. Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras. 2 dalis. Vilnius: Teisės institutas, K. Jovaišo Pl., 2002. p. 93

⁹⁴ ŠILEIKIS, Egidijus. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. p. 338

grąžinto įstatymo svarstymas. Visų pirma, Seimo pirmininkas artimiausiame posėdyje praneša apie Prezidento sprendimą. Po tokio pranešimo, ne vėliau kaip kitą posėdžių dieną, vyksta Prezidento vetuoto įstatymo pateikimas, kuriam pasibaigus yra balsuojama ar svarstyti grąžintą įstatymą, ar laikyti jį nepriimtu. Prieš tokį balsavimą yra surengiama diskusija, kurioje galima kalbėti tik dėl balsavimo motyvų. Jei Seimas nusprendžia įstatymą laikyti nepriimtu, tai yra sudaroma darbo grupė arba pavedama vienam iš komitetų parengti naują įstatymo projektą.

Jei nusprendžiama grąžintą įstatymą svarstyti iš naujo, tai tame pačiame posėdyje yra paskiriama svarstymo Seimo posėdyje data. Šiuo atveju Seimo statutas riboja laiko tarpą, per kurį grąžintas įstatymas turi būti apsvarstytas dar kartą. Pakartotinis svarstymas turi įvykti ne vėliau kaip po savaitės po balsavimo dėl tolesnio Prezidento vetuoto įstatymo likimo.

Grąžinto įstatymo svarstymo eiga beveik niekuo nesiskiria nuo įstatymo projekto svarstymo Seimo posėdyje – yra išklausomi pagrindinio ir papildomų komitetų pranešimai, rengiama diskusija. Grąžinto įstatymo svarstymas ypatingas tuo, kad skiriasi jo priėmimo tvarka. Visų pirma, toks įstatymas yra priimamas to paties posėdžio, per kurį vyko svarstymas, metu. Be to, balsavimo metu pateikiami du šio įstatymo variantai: be pakeitimų ir su visomis Prezidento teikiamomis pataisomis ir papildymais. Pirmiausiai balsuojama dėl įstatymo be pakeitimų. Pagal Konstitucijos 72 straipsnio 2 dalį toks įstatymas laikomas priimtu, jei už šį įstatymą balsavo daugiau nei pusė visų Seimo narių, konstitucinio įstatymo atveju – ne mažiau kaip 3/5 visų Seimo narių. Tuo atveju, jei įstatymas be pakeitimų buvo nepriimtas, yra balsuojama dėl Prezidento pateikto įstatymo. Šiuo atveju įstatymas laikomas priimtu, jei už jį balsavo daugiau nei pusė posėdyje dalyvaujančių Seimo narių.

III. Atskirų įstatymų rengimo, svarstymo ir priėmimo ypatumai

1. Įstatymo dėl valstybės biudžeto rengimas, svarstymas ir priėmimas

Valstybės biudžetas yra svarbiausias valstybės finansinis dokumentas, savotiškas valstybės pajamų ir išlaidų planas tam tikram laikotarpiui, kuriuo perskirstomos viešosios lėšos. Teisine prasme valstybės biudžetas yra įstatymas, kuriuo biudžetiniams metams patvirtinamas valstybės biudžetas – pajamų ir išlaidų planas. M. Römerio nuomone valstybės biudžetas iš esmės yra valdymo aktas, bet ne įstatymas. Jis teigia, jog biudžetas yra parlamento aktas, kuriuo parlamentas patvirtina (galėdamas kartu ir keisti ar pataisas daryti) vyriausybės sudarytą pajamų ir išlaidų sąmatos projektą, kitaip sakant, metinį finansinių valstybės operacijų planą, o kadangi tas planas, toji sąmata yra reikalinga parlamento sankcijos, tai biudžeto aktas, kuriuo sąmata yra patvirtinama, vyriausybei yra griežtai imperatyvinis ir apibrėžianti jos atitinkamą veikimą⁹⁵. Panašiai rašo ir *F. A. von Hayek*: „atstovų susirinkimas, pritardamas tokiam valdžios operacijų planui, veikia ne kaip įstatymų leidėjas, [...] o kaip aukščiausias valdžios organas, duodantis nurodymus, kuriuos turi vykdyti vykdomoji valdžia“⁹⁶.

Valstybės biudžeto turinį sąlygoja valstybės ekonominė ir politinė santvarka. Tačiau reiktų pažymėti, jog bet kokios santvarkos valstybė, naudodama jo lėšas, paskirsto nacionalines pajamas, įgyvendina socialines reformas, daro įtaką šalies ūkio rezultatams⁹⁷. Valstybės biudžeto pajamas sudaro pajamos iš mokesčių, valstybės turto, valstybės biudžetinių įstaigų pajamos, gautos už teikiamas paslaugas, asignavimų valdytojų administravimo ir kitos pajamos. Valstybės biudžeto asignavimai yra naudojami valstybės funkcijoms bei Vyriausybės tvirtinamoms programoms įgyvendinti, dotacijoms savivaldybių biudžetams teikti ir valstybės įsipareigojimams vykdyti.

⁹⁵ RÖMERIS, Mykolas. Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose. Vilnius: 1994, p. 30, 31

⁹⁶ HAEYK, Friedrich A. von. Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė. T. I: Taisyklės ir tvarka. Vilnius: Eugrimas, 2002. p. 199

⁹⁷ NOVIKEVIČIUS, Vaitiekus. Valstybės biudžeto ir biudžetinio proceso istorinis aspektas // *Jurisprudencija*. 2002, Nr. 31 (23).

Kadangi valstybės biudžetas nesiremia jokiais taisyklėmis, o remiasi instrukcijomis, kur nurodomi valdžios disponuojamų išteklių tikslai ir jų panaudojimo būdai, tai jis skiriasi nuo kitų parlamento priimamų įstatymų. Būtų galima išskirti šiuos valstybės biudžeto ypatumus:

- 1) valstybės biudžeto projektą rengia ir parlamentui teikia tik Vyriausybė;
- 2) valstybės biudžetui taikomos savitos priėmimo procedūros;
- 3) valstybės biudžetas galioja tik tam tikrą laiką, t.y. tik vienerius biudžetinius metus (dažniausiai nuo sausio 1 d. iki gruodžio 31 d.).

Konstitucijos 127 straipsnyje nustatyta, jog Lietuvos biudžetinę sistemą sudaro Lietuvos Respublikos valstybės biudžetas bei vietos savivaldybių biudžetai. Biudžeto sandaros įstatyme valstybės biudžetas apibrėžtas kaip Seimo patvirtintas valstybės biudžeto pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams metams⁹⁸. Taigi šiam įstatymui būdinga tai, kad jame patvirtinama bendra pajamų ir išlaidų suma, o priedėliuose biudžeto lėšos paskirstomos ir detalizuojamos.

Kaip minėta, valstybės biudžetas yra specifinis įstatymas. Visų pirma, skiriasi jo rengimo tvarka. Konstitucijos 94 straipsnio 4 punkte ir 130 straipsnyje nustatyta Vyriausybės teisė sudaryti valstybės biudžeto projektą. Konstitucinis Teismas 2002 metų liepos 11 dienos nutarime ne tik patvirtino šią Vyriausybės teisę, bet ir nurodė, jog jos yra išimtinės, t.y. be Vyriausybės niekas kitas negali teikti Seimui valstybės biudžeto projekto. Konstitucinis Teismas pažymėjo, jog Konstitucijoje nėra teisės normų, nustatančių, jog valstybės biudžeto projektą gali rengti ir teikti Seimui svarstyti bei tvirtinti ne Vyriausybė, o kuri nors kita valstybės institucija arba kuris nors kitas subjektas⁹⁹. Remiantis Konstitucijos 132 straipsnio 2 dalimi niekas kitas negali inicijuoti ir valstybės biudžeto pakeitimų.

Biudžeto projekto rengimas – tai pradinė biudžeto proceso stadija. Reiktų pažymėti, kad biudžeto projekto rengimas yra gana ilgas procesas. Šiuo metu valstybės biudžeto projekto rengimas reglamentuojamas Biudžeto sandaros įstatyme bei Vyriausybės nutarimu patvirtintose Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklėse¹⁰⁰.

⁹⁸ Valstybės žinios. 1990, Nr. 24-596

⁹⁹ Konstitucinio Teismo 2002 m. liepos 11 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos sveikatos sistemos įstatymo 39 straipsnio, Lietuvos Respublikos mokslo ir švietimo ilgalaikio finansavimo įstatymo 1, 2 ir 3 straipsnių, Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo 18 straipsnio 2 dalies ir Lietuvos Respublikos Seimo statuto 172 straipsnio 1 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 72-3080

¹⁰⁰ Valstybės žinios. 2001, Nr. 42-1455. Nauja redakcija – Valstybės Žinios. 2004, Nr. 96-3531

Valstybės biudžeto rengimas prasideda nuo biudžetinės iniciatyvos pasireiškimo. Sprendimą dėl ateinančių metų biudžeto priima Vyriausybė prasidėjus einamiesiems metams. Toks nutarimas – teisinis pagrindas pradėti kitų metų biudžeto sudarymą. Vyriausybė nustato duomenų, reikalingų biudžetui sudaryti, pateikimo tvarką ir terminus. Vyriausybei patvirtinus minėtą nutarimą prasideda biudžeto prognozės rengimas.

Asignavimų valdytojai pagal Vyriausybės patvirtinto nutarimo nustatytus duomenis pateikia Finansų ministerijai parengtus strateginius veiklos planus, Ūkio ministerija bei kitos įgaliotos institucijos taip pat teikia ekonominius pramonės, gamybos augimo, bendrojo bei užsienio produkto investicijų apimčių rodiklius, duomenis apie galimus išlaidų pakitimus dėl naujų įstatymų priėmimo. Pagal gautus duomenis Finansų ministerija rengia ir teikia Vyriausybei prognozuojamų rodiklių projektą, kuriame nurodomos prognozuojamos pajamos, bendras valstybės išlaidų poreikis, lėšų panaudojimo kapitalo investicinės galimybės, valstybės skolos būklė.

Vyriausybės Strateginio planavimo komitetas, išnagrinėjęs Finansų ministerijos pastabas ir pasiūlymus dėl pateiktų atitinkamų metų strateginių veiklos planų, priima sprendimą dėl nacionalinio biudžeto projekto prioritetinių kryptių.

Po Vyriausybės Strateginio planavimo komiteto sprendimo priėmimo Finansų ministerija, vadovaudamasi Vyriausybės programa, valstybės ilgalaikės raidos strategija, strateginio planavimo principais, biudžeto sandaros įstatymu, kitais įstatymais, šalies ūkio plėtros makroekonominėmis prognozėmis, Vyriausybės patvirtintais nacionalinio biudžeto prognozuojamais pagrindiniais rodikliais, valstybės biudžeto asignavimų valdytojų patikslintais strateginiais veiklos planais, programomis, programų sąmatų projektais ir nustatytais savivaldybių biudžetų finansiniais rodikliais parengia atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą.

Projektas pateikiamas Vyriausybei patikrinti biudžeto projekto pagrįstumą ir realumą, kad galėtų jį teikti Seimui. Projektas svarstomas Vyriausybės posėdyje dalyvaujant suinteresuotiems asmenims. Jeigu Vyriausybė pritaria Finansų ministerijos parengtam valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektui, tai ji šį projektą patvirtina nutarimu.

Konstitucijoje numatyta, jo Vyriausybė valstybės biudžetą pateikia ne vėliau kaip prieš 75 dienas iki biudžetinių metų pabaigos. Seimo statute ši nuostata patikslinta – Vyriausybė įpareigota ne vėliau kaip iki spalio 17 dienos pateikti Seimui valstybės biudžeto projektą. Vyriausybė Seimo posėdyje pristato valstybės biudžeto projektą, prieš tai ne vėliau

kaip prieš 3 dienas perdavusi jo kopijas Seimo nariams, komitetams, frakcijoms ir valstybės kontrolieriui.

Po Vyriausybės valstybės biudžeto projekto pristatymo vyksta jo nagrinėjimas Seimo komitetuose. Valstybės biudžeto projekto svarstyme, skirtingai nei kitų įstatymų projektų svarstyme, dalyvauja visi Seimo komitetai, tačiau pagrindinį „darbą“ atlieka Biudžeto ir finansų komitetas. Jis organizuoja valstybės biudžeto projekto svarstymą: skelbia spaudoje iki kada yra laukiama pastabų ir pasiūlymų dėl valstybės biudžeto projekto; jam kiti komitetai, išnagrinėję jų kompetenciją atitinkančius valstybės biudžeto kvalifikacinius skyrius, teikia išvadas bei pataisas, kurioms Biudžeto ir finansų komitetas pritaria arba atmeta. Be to, Biudžeto ir finansų komitetas, gavęs visą minėtą informaciją, apsversta valstybės biudžeto projektą ir suformuluoja savo išvadas, kurias pristato pirmajame valstybės biudžeto projekto svarstyme Seimo posėdyje.

Seimo komitetai, frakcijos ir paskiri Seimo nariai visose valstybės biudžeto svarstymo stadijose gali siūlyti keisti valstybės biudžetą. Šiuo atveju reiktų pažymėti, kad minėti subjektai didinti projekte numatytas išlaidas gali siūlyti tik nurodę šių išlaidų finansavimo šaltinius, o siūlyti mažinti gali tik tas išlaidas, kurios nėra į valstybės biudžetą įrašytos pagal įstatymus.

Valstybės biudžeto svarstymo esmė – tai paieška protingo kompromiso derinant Seime dominuojančių ir joms oponuojančių politinių jėgų pozicijas dėl atskirų valstybės reikmių finansavimo ir šio finansavimo šaltinių. Jeigu toks kompromisas pasiekiamas, tai Seimas, apsverstęs ir priėmęs sprendimus dėl pasiūlymų ir pataisų, valstybės biudžetą tvirtina įstatymu¹⁰¹.

Kaip jau minėta, pirmojo svarstymo metu, kuris turi įvykti iki lapkričio 25 dienos, yra išklausomas Biudžeto ir finansų komiteto pranešimas. Per pirmąjį svarstymą taip pat pateikiamos kitų komitetų išvados, frakcijų ir paskirų Seimo narių nuomonės bei pastabos, kurioms nepritarė Biudžeto ir finansų komitetas.

Ne vėliau kaip per 15 dienų nuo valstybės biudžeto pirmojo svarstymo turi būti skiriamas antrasis svarstymas. Antrojo valstybės biudžeto projekto svarstymo metu Vyriausybė pateikia pagal gautus pasiūlymus ir pastabas pataisytą projektą. Pasiūlymais ir pataisais, su kuriais nesutinka Vyriausybė, gali būti priimami tuo atveju, jei už juos balsuoja daugiau kaip pusė Seimo narių. Apserstęs ir priėmęs sprendimus dėl alternatyvių

¹⁰¹ JOVAIŠAS, Karolis. Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras. 2 dalis. Vilnius: Teisės institutas, K. Jovaišo PĮ, 2002, p. 189

pasiūlymų, Seimas balsuoja dėl viso valstybės biudžeto projekto. Valstybės biudžetas laikomas priimtu, jei už jį balsuoja daugiau nei pusė posėdyje dalyvaujančių Seimo narių.

Kartais gali susidaryti tokia situacija, kad valstybės biudžeto projektas yra atmetamas. Tokiu atveju, ne anksčiau kaip po 5 ir ne vėliau kaip po 10 dienų skiriamas dar vienas svarstymas. Šio svarstymo metu Vyriausybė pateikia pagal komitetų, frakcijų ir Seimo narių pastabas pataisytą projektą. Papildomas svarstymas atmetus valstybės biudžeto projektą vyksta tokia pat tvarka, kaip ir antrasis svarstymas.

Reiktų paminėti, kad tiek Konstitucijos 132 straipsnio 1 dalyje, tiek Seimo statuto 179 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad laiku nepatvirtinus valstybės biudžeto, jo išlaidos biudžetinių metų pradžioje kiekvieną mėnesį negali viršyti praėjusių metų valstybės biudžeto 1/12 išlaidų. Tokia nuostata įvesta norint apsisaugoti nuo tokių situacijų, kai dėl Seimo ir Vyriausybės nesutarimų nepriimamas valstybės išlaidų ir pajamų planas ir gali būti sutrikdoma valstybės veikla.

2. Konstitucinių įstatymų priėmimas

Konstituciniai įstatymai – atitinkmens Lietuvos valstybingumo raidoje 1918-1940 m. neturintis institutas. Jį istoriškai galima sieti su Prancūzijos organiniais įstatymais – XIX atsiradusiais teisės aktais, detalizavusiais tuometinių konstitucinio lygmens valstybės institucijų teisinę padėtį¹⁰². Reikia pažymėti, jog dabar nėra vieningos ar bendros Lietuvos teisininkų nuomonės, kaip traktuoti konstitucinių įstatymų institutą Lietuvoje. Be to, Lietuvoje buvo priimti tik trys konstituciniai įstatymai: Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antrojoje dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo nuosavybės subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinis įstatymas¹⁰³, Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinis įstatymas¹⁰⁴ (pakeistas po 2002 m. gruodžio 24 d. Konstitucinio Teismo nutarimo), Konstitucijos 47 straipsnio 3 dalies įgyvendinimo konstitucinis įstatymas¹⁰⁵. Konstitucinis Teismas 2001 m. balandžio 2 d. nutarime bandė apibrėžti konstitucinių įstatymų sąvoką. Jis konstatavo, jog konstituciniai įstatymai nuo kitų

¹⁰² ŠILEIKIS, Egidijus. Konstitucinių įstatymų fenomenas. Recenzija// *Justitia*. 2001, Nr. 4-5

¹⁰³ Valstybės Žinios. 1996, Nr. 64-1503

¹⁰⁴ Valstybės Žinios. 2002, Nr. 65-2630

¹⁰⁵ Valstybės Žinios. 2003, Nr. 34-1418

įstatymų skiriasi priėmimo ir keitimo tvarka¹⁰⁶. Teismas taipogi pažymėjo, jog konstituciniais įstatymais garantuojamas didesnis reguliuojamų visuomeninių santykių stabilumas.

Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje nustatyta: „konstituciniai įstatymai priimami, jeigu už juos balsuoja daugiau kaip pusė visų Seimo narių, o keičiami ne mažesne kaip 3/5 visų Seimo narių balsų dauguma. Konstitucinių įstatymų sąrašą 3/5 Seimo narių balsų dauguma nustato Seimas.“ Tuo tarpu pagal Seimo statutą konstituciniais įstatymais yra laikomi Konstitucijos 150 straipsnyje nurodyti įstatymai, konstitucijos pataisos, tiesiogiai Konstitucijoje įvardyti įstatymai bei kiti konstitucines normas sukonkretinantys įstatymai, nurodyti konstitucinių įstatymų sąrašė. Kaip matyti, Seimo statute konstituciniai įstatymai traktuojami daug plačiau nei Konstitucijoje, kurioje konstituciniais įstatymais laikytini tik tie įstatymai, kurių priėmimui reikalingi daugiau nei pusės Seimo narių balsai. Toks konstitucinių įstatymų sąvokos pateikimas yra kritikuotinas ne tik dėl to, kad neatitinka Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalies, bet ir dėl to, kad Seimo statute, pagal Konstituciją, turi būti nustatyta Seimo struktūra ir darbo tvarka, o ne sprendžiamos konstitucinių įstatymų sampratos ir klasifikavimo problemos¹⁰⁷.

Kalbant apie konstitucinių įstatymų sampratos problemą, reiktų pažymėti, kad Konstitucinio Teismo praktika šiuo klausimu modifikavosi. Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 8 d. nutarime, kaip jau minėta, konstatuota, kad tik patvirtinus konstitucinių įstatymų sąrašą, jame įrašyti įstatymai gali būti traktuojami kaip konstituciniai. Tuo tarpu 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime Konstitucinis Teismas išaiškino: „konstitucinių įstatymų samprata pasikeitė 1996 m. birželio 20 d. priėmus Konstitucijos 47 straipsnio pakeitimo įstatymą, [...] kuriame įtvirtinta, jog tam tikri šiame straipsnyje nurodyti visuomeniniai santykiai reguliuotini konstituciniu įstatymu. [...] Tai, kad kai kurie konstituciniai įstatymai gali būti tiesiogiai nurodyti Konstitucijoje, suponuoja Seimo konstitucinę pareigą šiuos konstituciniu įstatymus priimti“. Taigi, anot Konstitucinio Teismo, konstituciniai įstatymai yra priimami jei jie tiesiogiai nurodyti Konstitucijoje arba yra konstitucinių įstatymų sąrašė.

Seimo statuto 170 straipsnyje nustatyta, kad konstitucinių įstatymų projektai registruojami, pateikiami, svarstomi ir priimami tokia pat tvarka, kaip ir paprastieji įstatymai,

¹⁰⁶ Konstitucinio Teismo 2001 m. balandžio 2 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 5 straipsnio 2, 3, 4 ir 5 dalių, 12 straipsnio 3 punkto, 16 straipsnio 3 dalies ir šio straipsnio 9 dalies 5 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir dėl šio įstatymo 5 straipsnio 2, 3, 4 bei 5 dalių ir 12 straipsnio 3 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antroje dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo nuosavybės subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinio įstatymo 8 straipsniui“// Valstybės žinios. 2001, Nr. 29-938

¹⁰⁷ Tokią nuomonę yra pateikę E. Šileikis ir V. A. Vaičaitis.

jeigu kitaip nenumatyta 26 skirsnyje, reglamentuojančiame konstitucinių įstatymų projektų svarstymą. Tai reiškia, jog konstituciniai įstatymai Seimo statuto yra traktuojami kaip legislatyviniai Seimo aktai ir jiems priimti yra taikomos bendros įstatymų priėmimo taisyklės, tačiau su tam tikra specifika, kuri išplaukia iš Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalies¹⁰⁸. Toliau šiame darbe bus aptartos išimtys, taikomos konstitucinių įstatymų priėmimui.

Kadangi Lietuvoje konstituciniai įstatymai suprantami kaip blanketinės Konstitucijos normos realizavimas, tai paprastai tiek Konstitucijos pataisų, tiek ir pačių konstitucinių įstatymų projektus rengia Seimo Konstitucijos komisija. Pagrindinis konstitucinių įstatymų projektus nagrinėjantis komitetas – Teisės ir teisėtvarkos komitetas. Reiktų paminėti, jog draudžiama konstitucinių įstatymų projektus skubos ar ypatingos skubos tvarka. Šiuo reikalavimu siekiama užtikrinti didesnę konstitucinių įstatymų stabilumą.

Konstitucinio įstatymo projektas Teisės ir teisėtvarkos komitete turi būti apsvarstytas ne vėliau kaip prieš 10 dienų bei įteiktas Vyriausybei ne vėliau kaip likus 7 dienoms iki plenarinio Seimo posėdžio (tuo tarpu paprastajam įstatymui taikomas atitinkamai 3 ir 2 dienų reikalavimas). Konstitucinio įstatymo projekto svarstymas vyksta tokia pat tvarka, kaip ir paprastojo įstatymo. Tačiau reiktų pabrėžti, jog neleidžiama riboti diskusijos dėl svarstomo projekto, nebent dėl ribojimo sutinka ne mažiau kaip 1/3 visų Seimo narių.

Konstitucinis įstatymas, kaip ir kiti teisės aktai, Seime priiminėjami pastraipsniui balsuojant dėl kiekvieno straipsniu arba bendru sutarimu. Priėmus sprendimą dėl visų įstatymo projekto straipsnių, balsuojama dėl viso konstitucinio įstatymo projekto. Kaip jau buvo minėta, konstituciniai įstatymai yra ypatingi savo priėmimo ir keitimo tvarka. Konstituciniams įstatymams priimti Konstitucija numato kvalifikuotos balsų daugumos reikalavimą. Reiktų plačiau aptarti šį reikalavimą, kadangi tiek praktikoje, tiek teisės moksle susiduriama su konstitucinių įstatymų priėmimo problemomis.

Seimo statuto 171 straipsnyje numatyta, jog konstituciniai įstatymai priimami, kai už juos balsuoja daugiau nei pusė visų Seimo narių. Tačiau pagal Konstitucinio Teismo išaiškinimą konstituciniais įstatymais laikomi tik tie įstatymai, kurie yra įrašyti į konstitucinių įstatymų sąrašą¹⁰⁹. Iki šiol konstitucinis reikalavimas Seimui nustatyti

¹⁰⁸ VAIČAITIS, Vaidotas A. Konstitucinių įstatymų fenomenas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004. p. 102

¹⁰⁹ Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 8 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 1993 m. kovo 16 d. įstatymo "Dėl Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymo dalinio pakeitimo ir papildymo" atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“// Valstybės žinios. 1993, Nr. 61-1166

konstitucinių įstatymų sąrašą iš esmės neįgyvendintas, t.y. įgyvendintas iš dalies, priimtus konstitucinius įstatymus fiktyviai įrašant į neegzistuojantį konstitucinių įstatymų sąrašą (tokia praktika buvo priimant 1996 ir 2002 metų konstitucinius įstatymus). Kaip pastebėjo E. Šileikis, Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje numatyta įstatymų leidybos stabilizavimo ir prognozavimo konstrukcija iš dalies yra fikcija¹¹⁰.

Konstitucinių įstatymų instituto pagrindinis tikslas yra garantuoti jais reguliuojamų visuomeninių santykių stabilumą, o be Seimo nustatyto konstitucinių įstatymų sąrašo šis institutas iš dalies netenka savo prasmės, kadangi sunku prognozuoti konstitucinių įstatymų reglamentavimo dalyką ir leidybą. Seime nuo 1993 m. spalio 12 d. buvo pateikti svarstyti keli konstitucinių įstatymų sąrašo projektai¹¹¹. Tačiau nė vienas iš šių projektų nebuvo priimtas, pagrįste argumentuojant tuo, kad įvairių įstatymų paskelbimas konstituciniais labai suvaržytų Seimą, jei prireiktų juos koreguoti. Norint išspręsti problemas, kylančias dėl konstitucinių įstatymų bei įgyvendinant Konstitucijos nuostatas Seimas privalo priimti konstitucinių įstatymų sąrašą.

Analizuojant konstitucinių įstatymų priėmimo procedūrą reiktų aptarti jau buvusią praktiką. Kaip jau buvo minėta, Lietuvoje buvo priimti 3 konstituciniai įstatymai. 1996 ir 2002 metų konstituciniai įstatymai buvo priimti taikant ne mažesnės nei pusės Seimo narių balsų daugumos reikalavimą, be to, po priėmimo 3/5 Seimo narių balsų dauguma jie dar buvo įrašyti į konstitucinių įstatymų sąrašą (kaip jau minėta, neegzistuojantį). Tuo tarpu priimant 2003 metų konstitucinį įstatymą buvo taikoma ne mažesnė kaip pusės Seimo narių balsų dauguma, bet buvo atsisakyta fiktyvaus įrašinėjimo į sąrašą. Beje, šis konstitucinis įstatymais buvo priimtas po 2002 metų gruodžio 24 dienos Konstitucinio Teismo nutarimo¹¹², kuriame teigiama, jog Seimas neturi įgaliojimų priimti jokio konstitucinio įstatymo, nebent tas

¹¹⁰ ŠILEIKIS, Egidijus. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. p. 351

¹¹¹ 1993 10 12 pateiktas įstatymo projektas "Dėl Lietuvos Respublikos konstitucinių įstatymų"; 1996 06 17 projektas Nr. 300(3); 1998 11 16 projektas P-1446; 1999 05 19 projektas Nr. P-1446(2); 2003 06 11 projektas Nr. IXP-2644; 2006 07 13 projektas Nr. XP-1558

¹¹² Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 3 straipsnio 4 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 5 straipsnio 1 dalies 2 punkto (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 18 straipsnio 1 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 19 straipsnio 1 dalies 2, 3, 4, 8, 15 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 21 straipsnio 1 dalies 1, 5, 7, 9, 12, 15, 16, 17, 18 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), šios dalies 6 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. rugsėjo 25 d. redakcijos) ir šios dalies 14 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. lapkričio 8 d. redakcijos), taip pat dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo įrašymo į konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“// Valstybės žinios. 2003, Nr. 19-828

konstitucinis įstatymas būtų tiesiogiai nurodytas pačioje Konstitucijoje arba tai būtų konstitucinis įstatymas, kuriuo nustatomas konstitucinių įstatymų sąrašas.

Kaip jau minėta, konstitucinių įstatymų keitimui, kaip ir konstitucinių įstatymų sąrašui priimti, reikalaujama minimaliai surinkti 3/5 Seimo narių balsų. Tokia nuostata prieštarauja visuotinai teisės moksle pripažįstamai taisyklei, jog teisės aktai priimami ir keičiami tokia pat tvarka. Be to, V. Vaičaitis teigia, jog Konstitucijos leidėjas įpareigojo įstatymų leidėją nustatyti konstitucinių įstatymų sąrašą iškart po Konstitucijos priėmimo, o „sąrašinius“ konstitucinius įstatymus priimti turėjo to paties šaukimo Seimas, tai, anot autoriaus, galima teigti, kad minimali dauguma, be kurios nebūtų galima priimti konstitucinio įstatymo, yra ne mažesnė nei 3/5 Seimo narių¹¹³. Tačiau įstatymų leidėjas neįvykdė savo konstitucinės pareigos, taip sukomplikuodamas Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalies įgyvendinimą.

Seimui nepriėmus konstitucinių įstatymo sąrašo, konstituciniai įstatymai turėtų būti priimami minimalia 3/5 Seimo narių balsų dauguma, kadangi tik esantys sąrašė gali būti priimami pusės Seimo narių balsų dauguma. Tokią išvadą galima daryti iš to, kad tik 3/5 Seimo narių pritarus įstatymas yra pripažįstamas konstituciniu, t.y. įrašomas į konstitucinių įstatymų sąrašą. Taigi Seimas turėtų pakeisti Statuto normas, kad jos kuo mažiau prieštarautų Konstitucijai.

Konstituciniams įstatymams, taip kaip ir paprastiesiems, yra taikoma Konstitucijos 70 straipsnyje numatyta promulgavimo (pasirašymo ir paskelbimo) tvarka. Šioje stadijoje pagrindinis subjektas – Prezidentas, kuris gali vetuoti tiek paprastąjį, tiek konstitucinį įstatymą. Pagal Konstitucijos 72 straipsnį, jei Prezidentas vetuoja konstitucinį įstatymą, Seimas turi arba pritarti Prezidento siūlomoms pataisoms, arba „įveikti“ Prezidento veto ne mažesne nei 3/5 Seimo narių balsų dauguma. Nors paprastai „įveikiant“ įstatymo veto Seimui reikia pasistengti surinkti daugiau balsų nei jį priimant, tačiau ši taisyklė pagal Konstituciją nėra taikoma konstituciniams įstatymams, nes, kaip jau buvo minėta, esant dabartinei situacijai konstituciniai įstatymai turėtų būti priimami 3/5 Seimo narių balsų dauguma.

¹¹³ VAIČAITIS, Vaidotas A. Konstitucinių įstatymų fenomenas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004. p. 108

3. Įstatymų keitimas Konstituciniam Teismui pripažinus juos negaliojančiais

Vienintelė institucija, kuri pagal Konstituciją gali oficialiai vertinti ar teisės norma neprieštarauja Konstitucijai yra Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. Vertindamas teisės aktų atitikimą Teismas formuoja konstitucinę doktriną. Taigi, Konstitucinis Teismas įstatymų leidyboje dalyvauja dvejopai: tiesiogiai – kaip „negatyvusis įstatymų leidėjas“ (šiuo atveju daromas tiesioginis poveikis galiojančių įstatymų sistemai) ir netiesiogiai – formuluodamas nuostatas, kurios ateityje gali paveikti įstatymų sistemą (nurodoma, ką reiškia viena ar kita konstitucinė norma, kaip teisiniai santykiai galėtų arba turėtų būti reguliuojami, ir kita)¹¹⁴.

Vienas svarbiausių Konstitucinio Teismo statusą apibūdinančių ypatumų yra tai, kad jis gali konstatuoti ir oficialiai pasakyti, kad teisės aktas ar jo dalis prieštarauja Konstitucijai. Po tokios konstatacijos atsiranda realios teisinės pasekmės – teisės norma tampa niekine. Sustabdžius įstatymo galiojimą susidaro prielaidos dviprasmybėms atitinkamų visuomeninių santykių reguliavimo procese atsirasti bei galimybė atsirasti teisės spragoms¹¹⁵.

Formaliai Konstitucinis Teismas įstatymo ar atskirų jo nuostatų nepanaikina. Pagal Konstitucijos 107 straipsnio 1 dalį įstatymas ar jo dalis negali būti taikomi nuo tos dienos, kai oficialiai paskelbiamas Konstitucinio Teismo sprendimas, kad atitinkamas aktas ar jo dalis prieštarauja Konstitucijai. Įstatymas yra netaikomas dėl dviejų priežasčių: pagal Konstitucijos 7 straipsnio 1 dalies nuostatą negalioja joks Konstitucijai priešingas teisės aktas ir Konstitucinio Teismo sprendimas, kuriuo toks prieštaravimas konstatuojamas. Šis klausimas reikšmingas tuo, jog negaliojančio įstatymo ne tik nebereikia, bet ir neįmanoma panaikinti.

Jau M. Römeris yra pabrėžęs, jog „Konstitucinis teismas, konstatuodamas įstatymo (ar kito jam skundžiamo akto) nekonstitucingumą, negali jame daryti jokių pataisų, negali jo reformuoti [...]“; „[...] atgaivinti senąjį įstatymą arba išleisti teismo panaikintojo vieton gali tiksliai įstatymų leidėjas“¹¹⁶. Taigi, Konstitucinio Teismo nutarimai, pripažįstantys įstatymus

¹¹⁴ RAGAUSKAS, Petras. Įstatymų leidyba Lietuvoje. Samprata ir institucinis modelis. Vilnius: Teisės institutas, 2005. p. 163

¹¹⁵ ŽILYS, Juozas. Teisėkūra ir konstitucinė justicija// *Teisės problemos*. 2000 Nr. 2, p. 85-98

¹¹⁶ RÖMERIS, Mykolas. Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose. Vilnius: Pozicija, 1994. p. 153-154

ar jų dalis negaliojančiais, siejasi su Seimo pareiga racionaliai reaguoti į Konstitucinio Teismo nutarimus.

Lietuvoje gana ilgai nebuvo teisės aktų, kurie nustatytų, kokios konkrečios procedūros turi prasidėti po, kai teisės aktas pripažįstamas negaliojančiu. Situacija pasikeitė 2002 m. rugsėjo 5 dieną, kai Seimo statutas buvo papildytas dvidešimt aštuntuoju⁽¹⁾ skirsniu „Konstitucinio Teismo nutarimų, išvadų, sprendimų įgyvendinimas“¹¹⁷. Aiškinant, kodėl beveik 10 metų (tiek laiko iki minėto Seimo statuto papildymo veikė Konstitucinis Teismas) nebuvo teisės akto, kuris nustatytų, kokios konkrečios procedūros turi prasidėti po to, kai įstatymas pripažįstamas prieštaraujančiu Konstitucijai, reiktų pažymėti, jog politikams ne visada paranku pripažinti suklydus. Daugelyje užsienio valstybių iki šiol nėra specialiai tam skirtų teisės aktų, todėl nurodytos procedūros reguliuojamos tam tikromis tradicijomis¹¹⁸.

Seimo statute numatyta, jog už Konstitucinio Teismo nutarimų įgyvendinimo priežiūrą yra atsakingas Seimo pirmininko pavaduotojas. Seimo statuto 181⁽²⁾ straipsnyje numatyta, kokie subjektai ir kokius veiksmus privalo atlikti, Konstituciniam Teismui įstatymą (ar jo dalį) pripažinus prieštaraujančiu Konstitucijai. Per vieną mėnesį nuo Konstitucinio Teismo nutarimo įsigaliojimo, kuriuo pripažįstama, kad įstatymas (ar jo dalis) prieštarauja Konstitucijai, Seimo Teisės ir teisėtvarkos komitetas gauna pasiūlymus dėl Konstitucinio Teismo nutarimo įgyvendinimo, kuriuos Seimo valdybos teikimu turi pateikti Seimo kanceliarijos Teisės departamentas. Seimo Teisės ir teisėtvarkos komitetas arba jo teikimu kitas Seimo komitetas ne vėliau kaip per 3 mėnesius, įsigaliojus Konstitucinio Teismo nutarimui, turi parengti ir pateikti Seimui svarstyti įstatymo (ar jo dalies), kurį Konstitucinis Teismas pripažino prieštaraujančiu Konstitucijai, pakeitimo projektą. Kai kuriais atvejais Teisės ir teisėtvarkos komiteto teikimu Seimo valdyba gali pasiūlyti Vyriausybei parengti atitinkamo įstatymo (ar jo dalies) pakeitimo projektą.

Taigi, išanalizavus Seimo statuto dvidešimt aštuntą⁽¹⁾ skirsnį, galima teigti, jog Konstitucinio Teismo nutarimus įgyvendina Seimo pirmininko pavaduotojas, Seimo valdyba, Seimo kanceliarijos Teisės departamentas, Seimo komitetai, Vyriausybė. P. Ragauskas, nagrinėdamas įstatymų keitimą Konstituciniam Teismui pripažinus juos negaliojančiais,

¹¹⁷ Lietuvos Respublikos Seimo Statutas Dėl Seimo statuto 59, 67, 94, 97, 107, 135, 138, 141 straipsnių pakeitimo ir Statuto papildymo dvidešimt aštuntuoju⁽¹⁾ skirsniu// Valstybės Žinios. 2002, Nr. 91-3887

¹¹⁸ SINKEVIČIUS, Vytautas. Konstitucinio Teismo nutarimų įtaka įstatymų leidybai// *Konstitucinė justicija: dabartis ir ateitis*. Tarptautinė konferencija, skirta Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įkūrimo 5 metų sukakčiai. 1998 balandžio 23-24 d. Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 1998

minėtus subjektus pavadino „savotiškais antstoliais“¹¹⁹. Iš dalies galima sutikti su šiuo autoriaus teiginiu, kadangi tiek antstoliai, tiek minėti subjektai įgyvendina teismų sprendimus. Tačiau nė vienas iš Seimo statute nurodytų subjektų nėra įgaliotas priimti galutinius sprendimus arba duoti privalomus nurodymus Seimui.

Seimo statuto 181⁽²⁾ straipsnyje nustatyta, jog Seimo komitetas turi pateikti Seimui svarstyti įstatymo pakeitimo projektą, t.y. įgyvendinti įstatymų leidybos iniciatyvą. Reiktų pažymėti, jog tokia nuostata prieštarauja Konstitucijai, kurioje įtvirtintas baigtinis įstatymų leidybos iniciatyvos subjektų sąrašas. Be to, pagal Konstituciją įstatymų inicijavimas yra teisė, o ne pareiga. Šiek tiek keistai skamba ir Seimo valdybai suteikta teisė pasiūlyti Vyriausybei parengti atitinkamo įstatymo projektą. Tuo tarpu Konstitucinis Teismas ne kartą yra pasisakęs, jog pavedimai Vyriausybei galimi tik įstatymų leidybos ribose.

Įstatymo pakeitimo projektą, Konstituciniam Teismui įstatymą ar jo dalį pripažinus prieštaraujančiu Konstitucijai, galėtų teikti Seimo pirmininko pavaduotojas, kuris yra atsakingas už Konstitucinio Teismo nutarimų įgyvendinimo priežiūrą. Kadangi Seimo Pirmininko pavaduotojas yra Seimo narys, tai nebūtų pažeistas Konstitucijoje nustatytas įstatymų leidybos iniciatyvos teisę turinčių subjektų sąrašas, kuriame Seimo komitetų nėra. Aišku, įstatymo pakeitimo projekto rengimas yra sudėtingas ir Seimo pirmininko pavaduotojas to negalėtų atlikti vienas. Jis galėtų įpareigoti Seimo kanceliarijos Teisės departamentą paruošti įstatymo pakeitimo projektą ir tada savo vardu pateikti jį svarstyti Seime. Jeigu įstatymas reguliuoja sudėtingus ir itin svarbius visuomeninius santykius Seimo pirmininko pavaduotojas, atsakingas už Konstitucinio Teismo nutarimų įgyvendinimo priežiūrą, galėtų sudaryti įstatymo pakeitimo projekto rengimo komisiją, kurioje dirbtų tos srities specialistai.

Kad ir prieštaraujantis Konstitucijai Seimo statuto reikalavimas Teisės ir teisėtvarkos komitetui per 3 mėnesius nuo Konstitucinio Teismo nutarimo, kad įstatymas (ar jo dalis) prieštarauja Konstitucijai, parengti ir pateikti Seimui svarstyti įstatymo (ar jo dalies) pakeitimo projektą yra vykdomas. Svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad rengiant įstatymo (ar jo dalies) pakeitimo projektą turi būti atsižvelgta į Konstitucinio Teismo nutarime nurodytas teisinio reguliavimo spragas, neatitikimus, kitus trūkumus bei išdėstyti argumentus. Taigi, Seimo komitetas ar Vyriausybė rengdami įstatymo (ar jo dalies) pakeitimo projektą

¹¹⁹ RAGAUSKAS, Petras. Įstatymų leidyba Lietuvoje. Samprata ir institucinis modelis. Vilnius: Teisės institutas, 2005. p. 188

įpareigotas remtis ne visa Konstitucinio Teismo jurisprudencija, bet tik tuo nutarimu, kuriuo Teismas pripažino įstatymą (ar jo dalį) prieštaraujančiu Konstitucijai.

Kaip jau minėta, Seimo Teisės ir teisėtvarkos komitetas (ar jo teikimu kitas Seimo komitetas) arba Vyriausybė, rengę įstatymo, kurį Konstitucinis Teismas pripažino prieštaraujančiu Konstitucijai, pakeitimo projektą, šį projektą Seimui svarstyti turi pateikti per 3 mėnesius nuo Konstitucinio Teismo nutarimo įsigaliojimo. Po pateikimo Seimui įstatymo projektas yra svarstomas ir priimamas pagal įprastas įstatymų leidybos taisykles.

Išvados

1. Įstatymai yra teisės aktai, kurių normos reguliuoja svarbiausius, esminius įvairių gyvenimo sričių socialinius santykius. Todėl jiems priimti taikomos gana sudėtingos procedūros ir reikalavimai. Tik nustatčius tinkamą įstatymų leidybos procedūrą galima pasiekti, kad bus priimami kokybiški bei apgalvoti įstatymai.

2. Įstatymų leidyba – planuojamas procesas, susijęs su visuomeninių santykių, kuriuos numatoma reguliuoti įstatymais, visapusiška analize bei valstybės veiklos prioritetais. Be to, planavimas apsaugo įstatymų leidybą nuo bereikalingų darbų, užtikrina kompleksinį ir suderintą įvairių problemų sprendimą. Tam tikru planavimu galima laikyti Vyriausybės programą bei Vyriausybės programos įgyvendinimo priemonės. Tačiau šiuo metu Lietuvoje dauguma priimamų įstatymų yra priimami neatsižvelgus į šiuos teisės aktus. Tokia situacija taisytina, įstatymų leidyba turi būti labiau planuojamas procesas.

3. Įstatymų projektų svarstymo Seimo komitetuose metu yra numatyta galimybė rengti viešuosius klausymus, kuriuose svarstomi visi pasiūlymai, pastabos ir pataisos, kuriuos komitetui pateikė suinteresuoti asmenys, ekspertai, Seimo nariai, kiti komitetai, Vyriausybė, Prezidentas. Klausymų metu labiausiai įgyvendinamas įstatymų leidybos viešumo bei demokratijos principai. Tačiau Lietuvoje klausymai rengiami pakankamai retai. Šiuo atveju būtų galima pasiremti Suomijos įstatymų leidybos patirtimi, nes šioje šalyje klausymai rengiami svarstant visu įstatymų projektus.

4. Seimo statute numatyta galimybė įstatymų projektus svarstyti skubos ar ypatingos skubos tvarka. Nors ši įstatymų svarstymo tvarka yra išimtinė, tačiau pastaruoju metu vis daugiau įstatymų priimami būtent tokia tvarka (2004-2008 m. kadencijos Seimas per pirmąsias penkias sesijas ypatingos skubos tvarka priėmė net 182 įstatymus). Skubos ar ypatingos skubos tvarka įstatymai turi būti svarstomi tik tais atvejais, kai to reikalauja ypatingos socialinės, ekonominės ar politinės šalies aplinkybės, tačiau šiuo metu Seimo statute nurodytiems subjektams užtenka tik motyvuoto teikimo tokiam pasiūlymui. Tokia situacija yra taisytina, Seimo statute nustatčius tam tikrus kriterijus ar aplinkybes, tik kuriems esant būtų galima taikyti skubos ar ypatingos skubos tvarką. Be to, būtų galima nustatyti didesnę Seimo narių, pritariančių siūlymui taikyti skubos ar ypatingos skubos tvarką, skaičių, nes pagal dabartinę reguliavimą skubos tvarkai turi pritarti mažiausiai 29 Seimo nariai, o ypatingos skubos – 36 Seimo nariai.

5. Konstitucijos 72 straipsnio 3 dalis nustatyta, kad Prezidentas privalo ne vėliau kaip per 3 dienas pasirašyti ir nedelsiant oficialiai paskelbti įstatymą, kuris buvo gražintas Seimui iš naujo svarstyti ir pakartotinai priimtas neatsižvelgus į Prezidento teikiamas pataisas ir papildymus. Šiuo atveju Prezidentas yra įpareigotas pasirašyti įstatymą, su kuriuo jis nesutinka. Tokia Konstitucijos nuostata yra netolerantiška Prezidento atžvilgiu, todėl turėtų būti keičiama nustatant, kad Seimui pakartotinai priėmus Prezidento vetuotą įstatymą, jį pasirašo Seimo Pirmininkas.

6. Konstitucinių įstatymų instituto pagrindinis tikslas yra garantuoti jais reguliuojamų visuomeninių santykių stabilumą, tačiau be Seimo nustatyto konstitucinių įstatymų sąrašo šis institutas netenka prasmės. Be to, Seimas iki šiol neįvykdė Konstitucijos 69 straipsnio 3 dalyje numatytos konstitucinės pareigos. Norint išspręsti šią problemą Seimas privalo priimti konstitucinių įstatymų sąrašą. Taip būtų išspręsti ir nesutarimai, kokia balsų dauguma konstituciniai įstatymai turi būti priimami.

7. Seimo statuto 181⁽²⁾ straipsnyje numatyta, jog Seimo komitetas turi pateikti Seimui svarstyti įstatymo (ar jo dalies), kurį Konstitucinis Teismas pripažino prieštaraujančiu Konstitucijai, pakeitimo projektą. Tačiau Konstitucijoje įtvirtintas baigtinis įstatymų leidybos iniciatyvos teisę turinčių subjektų sąrašas, kuriame Seimo komitetų nėra, todėl minėta Seimo statuto nuostata yra prieštaraujanti Konstitucijai ir dėl to keistina. Seimo statute turėtų būti nurodyta, kad tokį įstatymo (ar jo dalies) pakeitimo projektą turi teikti Seimo Pirmininko pavaduotojas, atsakingas už Konstitucinio Teismo nutarimų įgyvendinimo priežiūrą. Kadangi įstatymo projekto rengimas yra pakankamai sudėtingas darbas, tai Seimo Pirmininko pavaduotojas galėtų rengimą pavesti Seimo kanceliarijos Teisės departamentą arba sudaryti specialią įstatymo (ar jo dalies) pakeitimo projekto rengimo komisiją.

Literatūros sąrašas

I. Lietuvos Respublikos teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Lietuvos Aidas, 1992-11-10, Nr. 220; Valstybės Žinios, 1992, Nr. 33-1014;
2. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antroje dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo nuosavybės subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinis įstatymas // Valstybės Žinios. 1996, Nr. 64-1503;
3. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinis įstatymas // Valstybės Žinios. 2002, Nr. 65-2630;
4. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio 3 dalies įgyvendinimo konstitucinis įstatymas // Valstybės Žinios. 2003, Nr. 34-1418;
5. Lietuvos Respublikos Seimo statutas (su pakeitimais ir papildymais) // Valstybės Žinios, 1994, Nr. 15-249. Nauja redakcija nuo 1999 m. vasario 1 d. Valstybės Žinios, 1999, Nr. 5-97;
6. Lietuvos Respublikos Seimo Statutas Dėl Seimo statuto 59, 67, 94, 97, 107, 135, 138, 141 straipsnių pakeitimo ir Statuto papildymo dvidešimt aštuntuoju⁽¹⁾ skirsniu // Valstybės Žinios. 2002, Nr. 91-3887;
7. Dėl Seimo statuto 4, 9, 10, 12, 15, 44, 46, 49, 61, 68, 78, 113, 135, 136, 137, 138, 145, 149, 151, 152, 155, 156, 162, 163, 164 straipsnių, trisdešimt aštuntojo ir trisdešimt devintojo skirsnių pakeitimo ir papildymo, Statuto papildymo 44(1) straipsniu ir dvidešimt septintuoju(1) skirsniu bei keturiasdešimtojo skirsnio pripažinimo netekusiu galios // Valstybės žinios. 2004, Nr. 165-6025. Atitaisyimas skelbtas: Valstybės Žinios. 2004, Nr. 166;
8. Lietuvos Respublikos Prezidento įstatymas // Valstybės žinios. 1993, Nr. 5-89;
9. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymas // Lietuvos Aidas, 1993-02-06, Nr. 24; Valstybės Žinios, 1993, Nr. 6-120;
10. Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas. Valstybės žinios // 1997, Nr. 67-1659;

11. Lietuvos Respublikos piliečių įstatymų leidybos iniciatyvos įstatymas // Valstybės Žinios. 1999, Nr. 1-5;

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

13. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas // Valstybės žinios. 1990, Nr. 24-596;

14. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas dėl Lietuvos Respublikos teisėkūros metmenų patvirtinimo ir jų įgyvendinimo // Valstybės žinios. 2006, Nr. 134-5066

15. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2001, Nr. 42-1455. Nauja nutarimo redakcija paskelbta: Valstybės Žinios. 2004, Nr. 96-3531;

16. Lietuvos Respublikos teisingumo ministro įsakymas 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;

17. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos reglamentas // Valstybės žinios. 1991, Nr. 14-359;

18. Konstitucinių įstatymų sąrašo įstatymo projektai. Žr. 1993 10 12 pateiktas įstatymo projektas „Dėl Lietuvos Respublikos konstitucinių įstatymų“; 1996 06 17 projektas Nr. 300(3); 1998 11 16 projektas P-1446; 1999 05 19 projektas Nr. P-1446(2); 2003 06 11 projektas Nr. IXP-2644; 2006 07 13 projektas Nr. XP-1558

II. Užsienio šalių teisės aktai

1) Latvijos Konstitucija (anglų k.) // Prieiga per internetą: <http://www.servat.unibe.ch/law/icl/lg00000.html> [žiūrėta 2007-03-05]

2) Latvijos Parlamento darbo tvarkos taisyklės (anglų k.) // Prieiga per internetą: http://www.saeima.lv/Likumdosana_eng/likumdosana_kart_rullis.html [žiūrėta 2007-03-05]

3) Suomijos Konstitucija (anglų k.) // Prieiga per internetą: <http://www.servat.unibe.ch/law/icl/fi00000.html> [žiūrėta 2007-03-05]

4) Suomijos Parlamento procedūros taisyklės (anglų k.) // Prieiga per internetą: <http://web.eduskunta.fi/dman/Document.phx?documentId=xI08807140340766&cmd=download> [žiūrėta 2007-03-05]

III. Konstitucinio Teismo nutarimai

1) Konstitucinio Teismo 1993 m. rugsėjo 17 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1993 m. balandžio 15 d. nutarimo "Dėl Vilniaus miesto tarybos paleidimo ir kai kurių priemonių tvarkai savivaldybėse pagerinti" atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1993, Nr. 47-949;

2) Konstitucinio Teismo 1993 m. lapkričio 8 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 1993 m. kovo 16 d. įstatymo "Dėl Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymo dalinio pakeitimo ir papildymo" atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1993, Nr. 61-1166;

3) Konstitucinio Teismo 1994 m. sausio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 1993 m. birželio 17 d. Seimo nutarimo "Dėl žemės reformos pagrindinių krypčių" atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 1994, Nr. 7-116;

4) Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d. nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo "Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų” // Valstybės Žinios. 1995, Nr. 89-2007;

5) Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimo "Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos" atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai” // Valstybės Žinios. 1998, 5-99;

6) Konstitucinio Teismo 1998 m. rugsėjo 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso 476 straipsnio trečiosios dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai” // Valstybės Žinios. 1998, Nr. 85-2382;

7) Konstitucinio Teismo 2001 m. sausio 25 d. nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto 23 straipsnio, 38 straipsnio 2 dalies, 41 straipsnio 5 dalies, 152 straipsnio 5 dalies, 155 straipsnio 4 dalies, 156 straipsnio 5 dalies, 180 straipsnio, 208 straipsnio 4 bei 11 dalių ir 231 straipsnio 3 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai” // Valstybės Žinios. 2001, Nr. 10-295;

8) Konstitucinio Teismo 2001 m. sausio 25 d. nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos Seimo statuto 23 straipsnio, 38 straipsnio 2 dalies, 41 straipsnio 5 dalies, 152 straipsnio 5 dalies, 155 straipsnio 4 dalies, 156 straipsnio 5 dalies, 180 straipsnio, 208 straipsnio 4 bei 11 dalių ir 231 straipsnio 3 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai” // Valstybės Žinios. 2001, Nr. 10-295;

9) Konstitucinio Teismo 2001 m. balandžio 2 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 5

straipsnio 2, 3, 4 ir 5 dalių, 12 straipsnio 3 punkto, 16 straipsnio 3 dalies ir šio straipsnio 9 dalies 5 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir dėl šio įstatymo 5 straipsnio 2, 3, 4 bei 5 dalių ir 12 straipsnio 3 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antrojoje dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo nuosavybės subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinio įstatymo 8 straipsniui“ // Valstybės žinios. 2001, Nr. 29-938;

10) Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos 2001 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo (2000 m. gruodžio 19 d. redakcija), Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų dydį ir išlyginimą lemiančių rodiklių tvirtinimo 2001, 2002 ir 2003 metams įstatymo ir Lietuvos Respublikos žemės ūkio ekonominių santykių valstybinio reguliavimo įstatymo 16 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai” // Valstybės žinios. 2002, Nr. 5-186;

11) Konstitucinio Teismo 2002 birželio 19 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybinių pensijų įstatymo 7, 11, 15 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo, Lietuvos Respublikos valstybinių pensijų įstatymo 7 straipsnio 1 bei 4 dalių ir Lietuvos Respublikos prezidento įstatymo 20 straipsnio 2 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 62-2515;

12) Konstitucinio Teismo 2002 m. liepos 11 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos sveikatos sistemos įstatymo 39 straipsnio, Lietuvos Respublikos mokslo ir švietimo ilgalaikio finansavimo įstatymo 1, 2 ir 3 straipsnių, Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo 18 straipsnio 2 dalies ir Lietuvos Respublikos Seimo statuto 172 straipsnio 1 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 72-3080;

13) Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 3 straipsnio 4 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 5 straipsnio 1 dalies 2 punkto (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 18 straipsnio 1 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 19 straipsnio 1 dalies 2, 3, 4, 8, 15 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 21 straipsnio 1 dalies 1, 5, 7, 9, 12, 15, 16, 17, 18 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), šios dalies 6 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. rugsėjo 25 d. redakcijos) ir šios dalies 14 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. lapkričio 8 d. redakcijos), taip pat dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo

įrašymo į konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 19-828;

14) Konstitucinio Teismo 2003 m. spalio 29 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. lapkričio 8 d. nutarimo Nr. 458 „Dėl Nuostolių, padarytų gamtai, pažeidus aplinkos įstatymus, skaičiavimo metodikos patvirtinimo“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 103-4611;

15) Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 3 d. nutarimas "Dėl Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo, Lietuvos Respublikos valstybinių pensijų įstatymo, Lietuvos Respublikos įstatymo "Dėl Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo pakeitimo ir papildymo" nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. lapkričio 18 d. nutarimu Nr. 1156 patvirtintų Valstybinių socialinio draudimo pensijų skyrimo ir mokėjimo nuostatų 84 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 45 straipsnio 4 daliai (1994 m. liepos 18 d. redakcija)“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 115-5221;

16) Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 13 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymo 4 straipsnio (2003 m. balandžio 3 d. redakcija) 1 dalies 1, 2, 3 ir 5 punktų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat dėl pareiškėjo - Seimo narių grupės prašymo ištirti, ar Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. gruodžio 2 d. nutarimas Nr. IX -1868 "Dėl Seimo laikinosios tyrimo komisijos dėl galimų grėsmių Lietuvos nacionaliniam saugumui išvados" neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įstatymo 3 bei 8 straipsniams (2003 m. balandžio 3 d. redakcija)“ // Valstybės žinios. Nr. 81-2903.

IV. Mokslinė ir specialioji literatūra

1) ABRAMAVIČIUS, Arminas. Respublikos Prezidentas įstatymų leidybos procese // *Teisės problemos*. 2000. Nr. 2;

2) ANDRIUŠKEVIČIUS, Arvydas. Administracinės teisės principai ir normų ribos. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004;

3) DAPŠYS, Antanas. RAGAUSKAS, Petras. Lietuvos teisėkūros būklė ir perspektyvos// *Teisės problemos*. 2000, Nr. 2;

- 4) HAYEK, Friedrich August von. Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė. T. 1 Taisyklės ir tvarka: naujas liberalių teisingumo bei politinės ekonomijos principų išdėstymas. Vilnius: Eugrimas, 1998;
- 5) HOBBS, Thomas. Leviatanas. Vilnius: Pradai, 1999
- 6) JARAŠIŪNAS, Egidijus. Valstybės ir valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas. Monografija. Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2003;
- 7) JOVAIŠAS, Karolis. Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras. 2 dalis. Vilnius: Teisės institutas, K. Jovaišo PĮ, 2002;
- 8) LAMENTOWICZ, Wojciech. Šių laikų valstybė. Vilnius: Alma littera, 1998;
- 9) LEONAS, Petras. Raštai. T. II. Teisės enciklopedijos paskaitos. Sociologijos paskaitos. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005;
- 10) LUKOŠAITIS, Alvidas. Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis. Monografija. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2005;
- 11) NOVIKEVIČIUS, Vaitiekus. Valstybės biudžeto ir biudžetinio proceso istorinis aspektas // *Jurisprudencija*. 2002, 31 (23). p. 34-45;
- 12) MATULEVIČIUS, Algimantas. Prezidentinės respublikos privalumai // *Lietuvos Respublikos Konstitucija ir laikmetis*. Mokslinė-praktinė konferencija. 2002 m. sausio 16 d. Vilnius: Valstybės žinios, 2002;
- 13) MONTESQUIEU, Chales-Louis de *Secondat*. Apie įstatymų dvasią. Vilnius: Mintis, 2004;
- 14) RAGAUSKAS, Petras. Įstatymų leidyba Lietuvoje. Samprata ir institucinis modelis. Vilnius: Teisės institutas, 2005;
- 15) RAGAUSKAS, Petras. Seimo veikla įstatymų leidybos procese: teisinės ir organizacinės problemos // *Teisės problemos*. 2003, Nr. 1;
- 16) RÖMERIS, Mykolas. Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose. Vilnius: Pozicija, 1994;
- 17) RÖMERIS, Mykolas. Valstybė ir jos konstitucinė teisė. D. I: Valstybė. T. I. Kaunas, 1934;
- 18) ROUSSEAU, Jean-Jacques. Rinkiniai raštai. Vilnius: Mintis, 1979;
- 19) RUŠKYTĖ, Rita. Teisėkūros procesas ir jo tobulinimas // *Teisės problemos*. 2000. Nr. 2. p. 55-62;

20) SAKALAS, Aloyzas. Konstitucija ir įstatymų leidyba: kaip Seimas įstatymų leidyboje remiasi konstitucija // *Konstitucijos aiškinimas ir tiesioginis taikymas*. Baltijos ir Skandinavijos šalių konferencijos medžiaga 2002 kovo 15-16 d. Vilnius: 2002;

21) SINKEVIČIUS, Vytautas. Įstatymas Konstitucinio Teismo nutarimuose // *Teisė*. 2004, Nr. 50;

22) SINKEVIČIUS, Vytautas. Konstitucinio Teismo nutarimų įtaka įstatymų leidybai // *Konstitucinė justicija: dabartis ir ateitis*. Tarptautinė konferencija, skirta Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įkūrimo 5 metų sukakčiai. 1998 balandžio 23-24 d. Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 1998;

23) ŠILEIKIS, Egidijus. Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003;

24) ŠILEIKIS, Egidijus. Konstitucinių įstatymų fenomenas. Recenzija // *Justitia*. 2001, Nr. 4-5;

25) Šiuolaikinė valstybė. Vadovėlis. Sudarytojas Juozas Matakas. Kaunas: Technologija, 1999;

26) TALLAT-KELPŠA, Laimonas. Veto teisės naudojimas Lietuvoje // *Politologija*. 1998, Nr. 2 (12);

27) VAIČAITIS, Vaidotas A. Konstitucinių įstatymų fenomenas. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004;

28) VAIŠVILA, Alfonsas. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000;

29) VAIŠVILA, Alfonsas. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. Vilnius: Litimo, 2000;

30) VANSEVIČIUS, Stasys. Valstybės ir teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000;

31) VILČINSKAS, Šarūnas. Konstituciniai teisės kūrimo pagrindai // *Lietuvos teisės kūrimo principai: tarptautinės konferencijos medžiaga*. Vilnius : Finansų ministerijos mokymo centro leidybos grupė, 1995;

32) ŽILYS, Juozas. Teisėkūra ir konstitucinė justicija // *Teisės problemos*. 2000 Nr. 2, p. 85-98.

V. Elektroniniai dokumentai

1) 2001 m. lapkričio 15 d. trisdešimt trečiajame (157) Seimo posėdyje Liberalų frakcijos iniciatyva iškelta diskusija „Dėl įstatymų leidybos proceso pertvarkymo“ // Prieiga

per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=154235 [žiūrėta 2006-11-26];

2) Lietuvos Respublikos Seimo informacija apie įstatymų svarstymą Seimo komitetuose // Prieiga per internetą:

http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=4002&p_d=62145&p_k=1 [žiūrėta 2006-11-12];

3) 1998-06-11 Keturiasdešimt šeštasis (209) posėdis. Stenograma// Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=59521 [žiūrėta 2007 03 15];

4) Teisės aktų leidybos Seime statistiniai duomenys I-V sesijos (2004 – 2008 m. kadencija) // Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=252&p_k=1 [žiūrėta 2007-03-05];

5) *Legislative work of Parliament* // Prieiga per internetą: <http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/aboutparliament/legislativework.htm> [žiūrėta 2007-03-05].

Santrauka

Įstatymais yra kuriama valstybės teisinė tvarka, modeliuojamas politinis, socialinis, ūkinis ir kultūrinis šalies gyvenimas, todėl įstatymų leidyba yra viena svarbiausių valstybės funkcijų, kurią įgyvendinti gali Tauta ir parlamentas. Šiame darbe pagrįdžiai nagrinėjama Lietuvos parlamentinė įstatymų leidybos procedūra, nors Tautos teisė leisti įstatymus yra labai svarbi, tačiau šiuolaikinėse demokratinėse valstybėse ji įgyvendinama gana retai.

Įstatymas yra atstovaujamosios valdžios institucijos specialia tvarka priimtas pirminis teisės aktas, nustatantis teisės normas, reguliuojančias svarbiausius visuomeninius santykius ir turintis aukščiausiąją teisinę galią. Dėl įstatymų reikšmingumo, jų leidyba pagrįsta principais, t.y. tam tikrais imperatyviais reikalavimais, kurie padeda užtikrinti įstatymų leidybos sėkmingumą. Apibūdinant įstatymų leidybos procedūrą, galima išskirti šiuos principus: teisėtumo, viešumo, demokratijos, kompetencijos, profesionalumo, nešališkumo bei daugumos.

Įstatymai yra priimami sudėtinga įstatymų leidybos procedūra, kuri padeda užtikrinti teisėtumą įstatymų leidyboje. Įstatymų leidybos procedūrą galima apibūdinti kaip visumą juridškai reikšmingų veiksmų, būtinų, kad būtų priimtas įstatymas ir atliekamų tam tikra griežta logine ir laiko seka, susidedančių iš tam tikrų stadijų. Galima skirti tokias stadijas: inicijavimo, svarstymo, priėmimo ir promulgavimo.

Įstatymo inicijavimo stadija – tai įstatymų leidybos teisę turinčio subjekto kreipimasis į priimti įgalintą instituciją su siūlymu priimti ar pakeisti tam tikrą įstatymą. Šia stadija prasideda įstatymų leidybos procedūra.

Įstatymo projekto svarstymo stadija yra demokratijos principų taikymą įstatymų leidybos procedūroje laiduojanti stadija, kuri dažniausiai susideda iš svarstymo pagrindiniame komitete ir svarstymo Seimo plenariniame posėdyje. Pagrindinis įstatymo taisymas bei tobulinimas atliekamas komitete, tuo tarpu svarstant plenariniame posėdyje užtikrinimas daugumos principas.

Įstatymo projekto priėmimo metu yra suderinamos Seimo narių nuomonės bei išreiškiama bendra parlamento valia. Tačiau įstatymas po priėmimo įsigalioja ne iškart, jis turi būti pasirašytas bei oficialiai paskelbtas. Lietuvoje įstatymas įsigalioja, kai jį pasirašo ir paskelbia Respublikos Prezidentas, kuris turi teisę gražinti Seimo priimtą įstatymą svarstyti iš naujo.

Be šių įstatymų leidybos procedūros stadijų šiame darbe nagrinėjami ir atskirų įstatymų rengimo, svarstymo ir priėmimo ypatumai. Buvo išskirti įstatymas dėl valstybės biudžeto, konstituciniai įstatymai bei įstatymų keitimas Konstituciniam Teismui pripažinus juos prieštaraujančiais Konstitucijai.

Summary

THE LEGISLATIVE PROCEDURE

Legislation is one of the fundamental state powers. Its importance is based on the fact that states legal order is created by laws. In Lithuania a law is defined as an act of primary legislation enacted under the procedure prescribed by the Constitution and the Statute of the Seimas, expressing the will of lawmaker and having the highest legal force.

Laws are passed following legislative procedure which is the legitimacy of legislation. Legislation procedure can be described as the whole complex of legally significant acts necessary for the adoption of a law and performed in rigid sequence of logic and time. The following stages of the legislative procedure are recognized: the legislative initiative, the consideration of the draft law, the adoption of the draft law and the promulgation.

Under Constitution of the Republic of Lithuania the right of legislative initiative belongs to the members of Seimas, The President of Republic, the Government and no less than 50 thousand Lithuanian citizens who are entitled to vote. The consideration of the draft law can be divided into the consideration of the draft law at the principal Committee and the consideration of the draft law at the Seimas. At the Seimas Committees the most thorough analysis of the legal act under preparation is made, consultations of specialists are provided and opinions are heard. Whereas the consideration of the draft law at the Seimas helps to realize the majority rule.

During the adoption of the draft law the opinions of the members of Seimas are coordinated and single will is issued. The laws come into effect after they have been signed by the President and after they have been published in the "Official Gazette" ("Valstybės žinios"). The President can decide not to sign the law adopted by Seimas and return it to Seimas to repeat the consideration.