ISSN 1648–2603 (print)
ISSN 2029-2872 (online)

VIEŠOJI POLITIKA IR ADMINISTRAVIMAS
PUBLIC POLICY AND ADMINISTRATION
2019, T. 18, Nr. 1/ 2019, Vol. 18, No 1, p. 100-117.

Teisėkūros sąveikų su viešąja politika ypatumai Lietuvoje

Algimantas Urmonas

Mykolo Romerio universitetas
Ateities g. 20, LT 08303 Vilnius

crossref http://dx.doi.org/10.5755/j01.ppaa.18.1.23131

Anotacija. *Teisėkūros viešoji politika Lietuvoje yra specifinė valstybės veiklos sritis, kurioje keliamos teisėkūros paskirties ir kaitos priežastys, ieškomi sprendimai, kaip tobulinti įstatymų ir juos lydinčių teisės aktų leidybą. Teisėkūros priemonėmis bandoma spręsti įvairias socialines problemas. Tačiau teisėkūros nuostatų formavimas viešojoje politikoje ir jos įgyvendinimo administravimas Lietuvoje pasižymi ne tik sąsajomis, bet ir dideliais atotrūkiais tarp šių reiškinių. Tai visiškai suprantama, nes viešoji politika remiasi naudingumo paradigma, o teisė – teisingumo paradigma. Todėl politikai, naudodamiesi teisėkūros galiomis nūdienos realijų kontekste ir turėdami savų interesų, savo elgesiu ne tik susidvejina, bet ir būna orientuoti į didesnį socialinių vaidmenų mastą. Politikas, vienu metu būdamas teisėkūros subjektu, orientuojasi į rinkėją, grupinius politinius interesus partijoje, į proteguojamus verslo atstovų ekonominius interesus, taip pat jis turi ir tam tikrų asmeninių savo buvimo valdžioje interesų.*

Straipsnyje siekiama nustatyti viešosios politikos subjektų poveikį teisėkūros procesams. Tyrime nagrinėjami teisėkūros ypatumai atkūrus Lietuvos nepriklausomybę, teisėkūros esmė, jos ryšys su teisės samprata ir viešąja politika, teisėkūros proceso orientyrai.

Raktažodžiai: *teisėkūra, viešoji politika, viešasis administravimas, vertybės, interesai.*

Keywords: *legislation, public policy, public administration, values, interests.*

Įvadas

Mokslinės literatūros analizė parodė, kad tyrimuose daugiausia dėmesio skiriama dviem socialinių teisinių reiškinių tarpusavio sąveikoms: teisėkūros ir teisės veiksmingumo sąsajoms (Bublienė, Limantė, Ragauskas, Vitkutė 2017; Justickis, Kurapka, 2009; Šimašius, 2004; Šlapkauskas, 2002), teisėkūros ir konstitucinės jurisprudencijos sąsajoms (Kūris, 2012; Ragauskas, 2004; Spruogis, 2012; Žilys, 2000; Vainiūtė, 2012), teisėkūros proceso ir procedūrų klausimams (Bakševičienė,

2014; Ragauskas, 2010), valstybinių institucijų ir teismų vaidmeniui teisėkūroje (Abramavičius, 2000; Ragauskas, 2003; 2004; Šinkūnas, Svetikaitė, 2017; Urmonas, 2005; Vaišvila, 2007; 2014; Žilys, 2004), teisėkūros ES ir kitose šalyse sąsajoms (Mickevičius, 2002; Valatkevičius, 2003), teisėkūros ir lobizmo sąsajoms (Kavoliūnaitė-Ragauskienė, 2018; Ragauskas, 2013; Stankevičius ir Simanavičienė, 2016), teisėkūrai kaip politikos įrankiui (Bakševičienė, 2001; Miežanskienė ir Šlapkauskas, 2013), teisės aiškinimo ir teisėkūros takoskyrai (Mikelėnas, 2009).

Tyrimo *objektas*: šiame tyrime orientuojamasi į rečiau atskleidžiamas viešosios politikos formavimo aktualijas, išskiriant ir pagrindžiant viešosios politikos ir teisės vertybių sąveiką. Taip siekiama parodyti galimus atotrūkius tarp šių socialinių reiškinių.

Teisė sudaro sąlygas žmonių tikslinei veiklai, bet nepakeičia pačių žmonių kūrybinės veiklos. Šia prasme šio straipsnio *tikslas* yra ištirti viešosios politikos subjektų poveikį teisėkūros procesams. Tyrime aptariami teisėkūros ypatumai atkūrus Lietuvos nepriklausomybę, teisėkūros esmė, jos ryšys su teisės samprata ir viešąja politika, teisėkūros proceso orientyrai.

Straipsnio tikslui ir uždaviniams įgyvendinti informacija buvo renkama remiantis dokumentų (įstatymų, poįstatyminių teisės aktų, strateginių įvairaus lygmens programų ir įgyvendinimo planų, tarptautinių konvencijų, deklaracijų, tarptautinių sutarčių, institucijų ataskaitų, atskirų viešojo administravimo sričių politikos gairių) ir mokslinės literatūros analize, sistemine analize, autoriaus patirtimi Lietuvos teismo ekspertizės mokslinio tyrimo institute Kriminologinių tyrimų skyriuje, taip pat Vidaus reikalų ministerijos Viešojo saugumo departamento Strategijos formavimo skyriuje rengiant įstatymų ir strateginio planavimo projektus, juos įgyvendinančius teisės aktus ir kitus dokumentus, susijusius su teisėkūros procesais.

Teisėkūros žingsniai atkūrus Lietuvos nepriklausomybę

Atkūrus Lietuvos nepriklausomybę, susirūpinta įstatymų ir kitų teisės aktų leidybos strategija tuometinės politinės ir teisinės situacijos sąlygomis.

Pirmuoju įstatymu, skirtu teisėkūrai, tapo Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymas (1995). Šis įstatymas reglamentavo teisės norminių aktų rengimą, nustatė jo stadijas, pateikė teisės aktų formos, struktūros, turinio ir kalbos reikalavimus, nes pagrindinis veiklos tikslas buvo intensyvi naujų įstatymų kūrimas ir anksčiau priimtų įstatymų redakcijų tvarkymas pagal užsibrėžtus nacionalinės teisės derinimo planus su Europos teise. Todėl Vyriausybė patvirtino Nacionalinę teisės harmonizavimo darbų programą (1996), pagal kurią ministerijos ir kitos valstybinės žinybos savo viešojo administravimo srityse teisės aktus derino su atitinkamomis ES direktyvomis. Derinimo darbams atlikti Vyriausybė sudarė atskiras specialistų, ekspertų ir politikų darbo grupes (1997), o artėjant stojimo į ES terminams buvo būtina spartinti derinimo terminus, todėl buvo sudaryta net 17 naujų teisės derinimo komisijų (2000).

Čia reikia pažymėti SIGMA[1] organizacijos indėlį tobulinant teisėkūros procesą Europoje. Organizacija daug dėmesio skyrė teisės aktų kokybės tobulinimui, ypač ekonominiams, teisiniams ir vadybiniams metodams (1994). Į teisėkūrą žvelgta sistemiškai, skiriant ypatingą dėmesį trims tarpdalykiniams reguliavimo lygmenims: reguliavimui kaip politikos priemonei (susitelkta į *politiką*), reguliavimui ekonomikoje (susitelkta į *ekonomiką*), reguliavimui kaip teisinės sistemos pagrindui (susitelkta į *teisinę valdžią*).

Teisėkūros procedūrinių klausimų sprendimui turėjo ir turi įtakos europinės teisėkūros tradicijos, kurios daugeliu atveju suformuotos remiantis Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktika (Ragauskas, 2010) ir Lisabonos sutartimi (2009), kitų institucijų procedūrinių taisyklių laikymosi veikla (Ragauskas, 2010).

Kiekvienoje šalyje teisėkūros veiklos ypatumai susiję su nacionalinės ir pastaruoju metu su ES ir globaliosios kultūros vertybėmis. Kultūra yra ta tarpdalykinės socialinės veiklos terpė, nuo kurios priklauso teisės ir teisėkūros savitumai. Kultūra yra tam tikra socialinio elgesio suvokimo sistema, kuri padeda žmonėms sąveikauti su išoriniu pasauliu (Pruskus, 2013). Tai reiškia, kad teisėkūra gali sinergiškai remtis kultūros, politikos, teisės ir viso sociumo galiomis. Todėl viešoji politika kaip nacionalinės ir globaliosios kultūros apraiška pasižymi savitu reguliaciniu potencialu ir gali daryti tam tikrą poveikį teisėkūros formavimosi procesui.

Atsižvelgiant į teisėkūros turinio apimtį, būtų tikslinga skirti bent kelis teisėkūros sampratos aspektus.

l. *Teisėkūra plačiąja prasme* (arba teisės kūrimas). Tai visos teisinės sistemos, jos visų struktūrinių dalių (teisės idėjų, teisės doktrinos, tradicijų, įstatymų ir kitų teisės norminių aktų, jų įgyvendinimo praktikos, teisinių santykių, teisinės etikos ir kt.) kūrimo ir formavimo procesas (Dapšys, Ragauskas, 2000). Šiuo atveju teisėkūra suprantama kaip nacionalinės, net globaliosios kultūros makroapraiška. Tuo požiūriu teisėkūra yra socialinio elgesio suvokimo daugiafunkcis ir daugiapakopis kompleksinis socialinis, kultūrinis, politinis, teisinis reiškinys. Tai reiškia, kad teisėkūra remiasi sociumo, kultūros, politikos, teisės galiomis. Todėl viešoji politika kaip nacionalinės ir globaliosios kultūros apraiška pasižymi reguliaciniu potencialu ir gali daryti tam tikrą poveikį teisėkūros formavimosi procesui.

2. *Teisėkūra siaurąja prasme*. Jos pagrindą sudaro formalizuotas, pagal nustatytas teisės normas procesinis, procedūrinis teisės norminių aktų (teisės šaltinių) kūrimo procesas, kurio pradžia paprastai tapatinama su oficialios teisės akto projekto rengimo procedūros pradžia. Ši teisėkūros samprata artimesnė, nors ir nėra visiškai identiška teisėdaros ir įstatymų (teisės norminių aktų) leidybos sampratoms (Dapšys, Ragauskas, 2000).

3. *Teisėkūra rūšinės priklausomybės prasme.* Tai atskirų valdymo sričių:

[1] Parama Centrinės ir Rytų Europos šalims tobulinant valdymą ir administravimą bei Tarptautinės ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (*EBPO*, angl. *OECD*).

ekonomikos, kultūros, sveikatos ir kitų norminių aktų, kūrimo procesas[2].

Teisėkūra pačia bendriausia etimologine prasme yra žmonių santykių kuriama teisingumo sistema, jos kūrimo rezultatas, pasireiškiantis teisės normų kūrimu, keitimu, panaikinimu. Šiame procese pagal nustatytas norminimo taisykles dalyvauja įgaliotos valstybės institucijos, visuomenė, politikai. Per žmonių poreikių, interesų, idėjų ir asmeninių bei bendrųjų tarpusavio santykių prizmę teisėkūra tampa susijusi su viešąja politika, nes įvairūs žmonių interesai siejami su partinėmis ideologijomis, grupiniais interesais, valstybinių ir nevalstybinių organizacijų veikimo tikslais ir uždaviniais. Tai rodo, kad teisėkūra kaip sisteminė veikla yra organizacinė ir susijusi su Lietuvos žmonių kultūra, jos vertybėmis, idėjomis, interesais, viešąja etika, viešąja nuomone, mentalitetu, gyvenimo stiliumi, politinėmis nuostatomis, politine kultūra, demokratijos lygiu, ideologijomis, konkurencinėmis jų pasirinkimo galimybėmis ir sąlygomis, veiksniais, darančiais poveikį sisteminės veiklos rezultatams.

Įstatymai teisėkūrą apibrėžia kaip tam tikrą teisinį procesą, savo stadijomis apimantį teisėkūros iniciatyvų pareiškimą, teisės aktų projektų rengimą, teisės aktų priėmimą, pasirašymą ir skelbimą. „Teisėkūra – procesas, apimantis teisėkūros iniciatyvų pareiškimą, teisės aktų projektų rengimą, teisės aktų priėmimą“ (Lietuvos Respublikos Teisėkūros pagrindų įstatymas, 2012).

Teisės kilmė ir funkcijos visuomenėje

Teisėkūros sąvokos suvokimas itin susijęs su pačios teisės kilme ir funkcijomis visuomenėje. Todėl nuo dominuojančios teisės sampratos priklauso ir teisėkūros pobūdis, jos santykis su viešąja politika. Keičiantis teisės sampratai, keitėsi ir teisėkūros pobūdis, jos pagrindinės kryptys. Šiuo požiūriu teisėkūra yra ir istorinio pažinimo kategorija. Istoriškai kintanti teisės samprata ir kartu ją išreiškianti teisėkūra yra socialinių pokyčių, siejamų ir su viešąja politika ir vykstančių visuomenėje, valstybėje, produktas.

Prigimtinės teisės doktrina yra viena iš seniausių teorijų, kuri aiškino teisės esmę ir kilmę, pabrėždama teisės nepriklausomumą nuo tikslinės žmonių veiklos. Todėl prigimtinė teisė įvairiomis variacijomis yra laikoma kaip pažinimo esamybė, kildinama iš Dievo. Tokia pažiūrų sistema nesigilina į kuriančiosios teisėkūros klausimus. Tačiau prigimtinė teisė išskyrė svarbius teisinius teisingumo objektus, kurie tapo išeities tašku, kad susiformuotų teisinis pozityvizmas.

Teisinis pozityvizmas teisę kildina iš suabsoliutintos įstatymų leidėjo valios, nepripažindamas natūralios (prigimtinės) teisės. Norma – tai valstybės duotybė, privaloma visai visuomenei elgesio taisyklė. Ši pozicija labai paranki viešosios politikos subjektams, nes taikant teisinį pozityvizmą galima siekti tinkamų ir palankių viešosios politikos subjektams tikslų ir uždavinių. Per viešąją politiką į teisės normas gali būti įtraukiamos tik atskiriems politikams, privačių interesų grupėms naudingos teisinio reguliavimo nuostatos, prieštaraujančios teisingumo įgyvendinimo siekiams.

[2] Konstitucinis Teismas, nagrinėdamas bylas, nustatė, kad kiekvienos valdymo srities teisėkūros politika grindžiama tos srities veiklą reglamentuojančiu pagrindiniu įstatymu (2018).

Siekiant teisėkūros procese suformuoti tokias normas, manipuliuojama įvairiomis viešosios politikos priemonėmis: modeliuojami instituciniai, oficialių asmenų veiksmai, veiklos kurso pasirinkimai, tiksliniai teisėkūros proceso procedūriniai veiksmai. Rizikos veiksniai, dėl kurių didėja tokia socialinė įtampa, teisėkūros procese yra politiškai motyvuojami, net imituojami, aiškinant visuomenei (įvairių sričių darbuotojams, asociacijoms, nevyriausybinėms organizacijoms, investuotojams, bendruomenėms ir pan.) apie finansines ir biudžeto galimybes, anksčiau priimtus įsipareigojimus, objektyvias nepalankias klausimų nagrinėjimo ir sprendimų priėmimo situacijas. Šias situacijas aprašantys asmenys ir politologai pastebi, kad taip gali atsitikti dėl daugybės priežasčių: pažadų atotrūkio nuo realybės, patirties stokos, kitų politinių partijų ir interesų grupių pasipriešinimo, kintančių visuomenės nuostatų[3].

Taigi, nors teisinis pozityvizmas sudarė galimybę plėtoti teisėkūrą, tačiau kuriamų teisės normų teisinio reglamentavimo universalumo visuotinis bei išskirtinis garbinimas ir teisėje suformuluotas įstatymo viršenybės principas (o ne teisės viešpatavimo principas) turi ir neigiamų bruožų. Nekūrybiškai pritaikius teisinio pozityvizmo nuostatas, galimi įvairūs teisinio reglamentavimo trūkumai. Reglamentavimo rezultatai priklauso tiek nuo teisėkūros proceso subjektų, tiek ir nuo viešosios politikos subjektų tiesioginių ir slaptų, dažnai išoriškai nepasireiškiančių, ketinimų konkuruoti ar derinti įvairius organizacijų ir visuomenės grupinius ir privačius interesus, imituojant viešųjų interesų gynimą ir apsaugą.

Lietuvai tapus ES nare, *šiuolaikinės teisės* samprata tapo geriau suvokiama – teisę sudaro teisės norma, teisės principai ir teisminė doktrina. Pagal šią doktriną teisės norma yra abstrakti bendra elgesio taisyklė, taikoma visiems santykių dalyviams ar tam tikroms jų grupėms, principai rodo tos taisyklės taikymo ypatumus konkretiems teisiniams santykiams ir jų dalyviams, teisminė doktrina formuoja teisinius precedentus tam tikriems vienarūšių teisinių santykių vertinimo atvejams.

Šiuolaikinė Lietuvos teisėkūra, kaip rodo jos vyksmas, „blaškosi“ tarp *pozityviosios* ir *šiuolaikinės* teisės sampratų. Tikriausiai tokiai teisėkūros būsenai daro poveikį viešosios politikos posūkiai, susiję su tam tikro politinio naudingumo paieška, dažniau pasiremiant pozityvistine teise.

Viešosios politikos lauko reagentų poveikis teisėkūros procesui

Hayekas (1998), analizuodamas teisės, įstatymų leidybos ir laisvės sąsajų problemas, pastebėjo, didelius atotrūkius tarp šių socialinių reiškinių. Pagal tai „teisės paskirtis – vienodai didinti visų šansus“, o įstatymų leidyba „žmonėms davė galingą priemonę, kurią naudodami šie gali siekti gerų tikslų, tačiau jo dar neišmoko valdyti

[3] Konstitucinis Teismas (2014), nagrinėdamas bylą dėl neproporcingo atlyginimų mažinimo patirtų praradimų kompensavimo, ekonominės krizės laikotarpiu pripažino, kad neproporcingas prokurorų ir kai kurių kitų valstybės pareigūnų pareiginės algos koeficientų mažinimas valstybėje susiklosčius itin sunkiai ekonominei, finansinei padėčiai prieštaravo Konstitucijai. Teismas nustatė, kad „įstatymų leidėjui iš Konstitucijos kyla pareiga nustatyti nurodytų asmenų dėl tokio mažinimo patirtų praradimų kompensavimo mechanizmą, t. y. tvarką, kuria valstybė per protingą laikotarpį teisingai – tiek, kiek patirtieji praradimai buvo neproporcingi, – juos kompensuos; toks teisinis reguliavimas nustatytinas be nepagrįsto delsimo“.

taip, kad jis netaptų blogio įrankiu“ (Hayekas, 1998). „Blogio“ ir gėrio priemonių pasirinkimas teisėkūroje yra interesų kovos tobulinimo problema viešoje politikoje. Todėl Hayekas (1999) išmintingai pripažįsta tam tikrą viešosios politikos dvilypumą parlamentiniu lygmeniu: „Politika, kokią ją dabar pažįstame, yra būtinas padarinys to, kad toje pačioje arenoje, kurioje nustatomos interesų kovos taisyklės, vyksta kova, kurią asmenys turi riboti, ir kad tie patys asmenys, kovojantys dėl balsų teikdami malones atskiroms interesų grupėms, taip pat tariamai nubrėžia valdžios galių ribas. Šios dvi užduotys yra akivaizdžiai priešpriešinamos. Naivu tikėtis, jog atstovai išsižadės tų savo galių papirkinėdami elektoratą, kurio dėka jie išlaiko savo padėtį. [...] Visa tai asamblėjų narius verčia būti savo elektorato agentais, o ne viešosios nuomonės atstovais“. Taigi nėra visuomenės be interesų, todėl svarbu teisėkūros procesuose panaikinti viešųjų ir privačiųjų interesų konfliktą. Tai taikoma visiems fiziniams ir juridiniams asmenims, dalyvaujantiems teisėkūros viešoje politikoje ir pačiame teisėkūros procese. Raipa (2002, p. 12**)**, kalbėdamas apie viešąją politiką, skyrė dvi jos priešingas reikšmes: pozityviąją arba negatyviąją. Jo nuomone, „pozityvioji viešoji politika remiasi teisėkūra, įstatymų autoritetu. Tada viešosios institucijos turi autoritetą, kuriuo remdamiesi piliečiai ir organizacijos turi tinkamai elgtis ir veikti; tam naudojama įstatymų galia ir netgi prievartos priemonės.“

Taigi viešosios politikos erdvėse konkuruoja tiek konstruktyvumas, tiek populizmas. Populistai, pasitelkdami įstatymus, bando spręsti visas socialines problemas. Taip ignoruojamas pačios teisės instrumentinis ribotumas. Šia politika apibūdinama valdžios institucijų, įstaigų ir organizacijų vadovų elgsena, veiksmai, teisėkūros sritys ir krypčių pasirinkimas ir praktinis jo įgyvendinimas politikos procese. Šiuo atveju būtina aiškiai nustatyti viešosios teisėkūros politikos kryptis, nes įstatymų leidyba nebus perspektyvi, jei nenustatomi tokios politikos tikslai konkrečiose valstybinio reguliavimo srityse, neprognozuojami jų įgyvendinimo būdai ir terminai, taip pat būsimi norimi socialiniai pokyčiai ir galimi idealūs rezultatai. Šiame diskurse teisėkūra apibrėžiama kaip nepaliaujamai iškylanti socialinė teisinė problema, kuri oficialiai nurodoma kaip spręstina viešoji problema. Vėgėlė (2017) pastebi, kad „politikai nuolatos vykdo socialinius eksperimentus teisės aktais reguliuodami vieną ar kelias sritis: jie priima teisės aktus ir tada stebi, kaip šie paveiks visuomenę“.

Nagrinėjant viešosios politikos sąsajas su teisėkūra, be Konstitucijoje ir teisėkūros stadijos apibrėžtų reikalavimų Teisėkūros pagrindų įstatyme, reikia analizuoti ir įvertinti viešosios politikos galimą poveikį teisiniam teisėkūros proceso reglamentavimui, taip pat esančiam ir kituose įstatymuose, įstatymo galią turinčiuose teisės aktuose (Lietuvos Respublikos Seimo statutas, 1994).

Teisėkūra yra socialinių procesų tąsa ir teisinės minties vientisumas. Tai galima įvardyti tokiais reikšminiais žodžiais: tautos valia (tauta kaip išskirtinės kompetencijos teisėkūros subjektas), viešoji politika (politinė valia), konstitucija, įstatymai, įstatymus, įgyvendinantys teisės aktai. Aiškinant šias žodžių reikšmes, galima pabrėžti, kad teisėkūros proceso šaltinis yra Lietuvos valstybės piliečių valia priimta ir paskelbta Lietuvos Respublikos Konstitucija (1992). Ji teisinės minties

vientisumo požiūriu rodo pagrindinius Lietuvos žmonių elgesio vertybinius standartus įvairiose valstybės gyvenimo srityse: piliečių ir kitų asmenų santykius su Lietuvos valstybe, valstybės nepriklausomybės, teritorijos vientisumo, konstitucinės santvarkos reikšmingumą Tautos ir kiekvieno piliečio gyvavimui (I skirsnis), žmonių teisinį, pilietinį, ekonominį ir kitokį socialinį statusą Lietuvos valstybėje, valstybės teises ir pareigas užtikrinti žmogaus teises (II skirsnis), šalies visuomenės ir valstybės tarpusavio santykius nepriklausomos demokratinės respublikos sąlygomis (III skirsnis) ir pan. Orientuojantis į šiuos Konstitucijoje įtvirtintus vertybinius standartus, vyksta įstatymų leidybos procesai, kuriuos veikia viešosios politikos subjektai kurdami ir įgyvendindami rinkimines programas, dalyvaudami Seimo (inicijuodami, rengdami, svarstydami ir dalyvaudami įstatymų projektų priėmime) ar Vyriausybės veikloje, institucijų viešojo administravimo veikloje.

Teisėkūros aplinkos skirstymas į vidinę ir išorinę aplinką rodo, kad teisėkūra gali būti valdoma pagal šiuolaikinę vadybos teoriją. Šiuo požiūriu teisėkūra yra teisinės tvarkos planavimo ir organizavimo (koordinavimo, kontrolės) procesas. Taigi šio proceso organizavimas gali būti analizuojamas ir valdomas, pavyzdžiui, atliekant teisėkūros tiek vidinių, tiek išorinių veiksnių SSGG analizę.

Vidinę teisėkūros aplinką turėtų sudaryti teisėkūros proceso organizavimą ir funkcionavimą remiantys elementai ir posistemės. Šis procesas apimtų teisėkūros pradžią ir pabaigą. Kur yra teisėkūros pradžia ir pabaiga? Matytina, kad teisėkūros vidinė aplinka apibrėžtina pagal Teisėkūros pagrindų įstatymo normas, rodančias, kokie teisės elementai ir posistemės reiškiasi teisėkūros procese, t. y. asmenų, kurie yra tiesioginiai (ne techniniai) teisėkūros stadijų dalyviai, veika (veikimas ar neveikimas esant pareigai veikti). Tiesioginis dalyvavimas išskiriamas, nes teisėkūros sistema yra atvira, t. y. teisėkūros vidinė ir išorinė aplinka yra tarpusavyje sistemiškai susijusios. Pagal tiesioginio dalyvavimo teisėkūros procese kriterijų vidinę aplinką sudarytų tam tikros subjektų veiklos, nukreiptos į įstatymų turinį: 1) teisėkūros iniciatyvos teisę turinčių subjektų veikla; 2) subjektų, priimančių teisės aktus, veikla; 3) teisės aktus pasirašančių ir laikantis įstatymų nustatytos tvarkos darančių teisinį procesinį poveikį jų paskelbimui, t. y. įstatymų promulgavimui, subjektų veikla.

Visos šios teisėkūros veiklos stadijos susijusios su tam tikromis strateginėmis nuostatomis įstatymų leidyboje (Seimo tvirtinamomis Vyriausybės programomis, strateginiais Vyriausybės ir ministerijų planais ir pan.).

Teisėkūros viešajai politikai formuoti ir viešajam administravimui organizuoti reikalinga aktuali informacija apie galiojančius ir nustojusius galios norminius teisės aktus (įstatymus ir poįstatyminius aktus), viešojo administravimo subjektų teisės taikymo aktus, Konstitucinio Teismo, Aukščiausiojo teismo, Vyriausiojo administracinio teismo priimtus sprendimus. Tokią informacinę funkciją atlieką Teisės aktų registras Teisėkūros pagrindų įstatymo (2012) nustatyta tvarka.

1 lentelė. **Teisės aktų registro objektai**

Teisėkūros subjektas	Priimamo teisės akto pavadinimas
Tauta	Referendumu priimama Konstitucija
Seimas	Konstitucija, konstituciniai įstatymai, kiti įstatymai, Seimo statutas, Seimo nutarimai, kiti Seimo priimti teisės aktai
Seimo Pirmininkas	Lietuvos Respublikos tarptautinės sutartys (išskyrus Teisėkūros pagrindų įstatyme numatytas išimtys)
Seimo valdyba	Potvarkiai Sprendimai
Respublikos Prezidentas	Dekretai ir potvarkiai
Vyriausybė	Vyriausybės nutarimai, sprendimai ir rezoliucijos
Ministras Pirmininkas	Potvarkiai
Konstitucinis teismas,	Konstitucinio Teismo reglamentas Nutarimai ir sprendimai dėl Konstitucinio Teismo nutarimo išaiškinimo
Konstitucinio Teismo pirmininkas	Pranešimai dėl ginčijamo akto galiojimo sustabdymo ir dėl sustabdyto akto galiojimo atnaujinimo
Ministrai, Vyriausybės įstaigų, kitų valstybės institucijų ir įstaigų vadovai	Įsakymai
Kolegialios institucijos (pvz., ministerijų kolegijos)	Nutarimai
Lietuvos bankas	Norminiai teisės aktai
Kolegialios institucijos,	Norminiai teisės aktai
Savivaldybių institucijos	Norminiai teisės aktai
Savivaldybių merai	Priimami teisės aktai, kuriuos skelbti Teisės aktų registre privaloma pagal teisės aktus
Kitų viešąjį administravimą vykdančių institucijų (asociacijų, valstybės ar savivaldybės įmonių, viešųjų įstaigų, kurių savininkė ar dalininkė yra valstybė ar savivaldybė) valdymo organai	Priimti norminiai teisės aktai
	Nutarimai ir sprendimai dėl Konstitucinio Teismo nutarimo išaiškinimo
Lietuvos Aukščiausiasis Teismas, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas	Sprendimai, nutartys, nutarimai
Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas	Įsiteisėję administracinių teismų sprendimai dėl norminių administracinių aktų teisėtumo
Ministrai, Vyriausybės įstaigų, kitų valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų vadovai ir kolegialios institucijos, Lietuvos banko valdyba ar valdybos pirmininkas	Priimti teisės taikymo aktai, kuriuos skelbti Teisės aktų registre privaloma pagal teisės aktus
Kitų viešąjį administravimą vykdančių institucijų (asociacijų, valstybės ar savivaldybės įmonių, viešųjų įstaigų, kurių savininkė ar dalininkė yra valstybė ar savivaldybė) valdymo organai	Priimti teisės taikymo aktai, kuriuos skelbti Teisės aktų registre privaloma pagal teisės aktus

Šaltinis: Sudaryta autoriaus pagal Teisėkūros pagrindų įstatymą (2012).

Teisėsaugos pagrindų įstatymu teisėkūra išskiriama iš plataus socialinio politinio proceso laukų. Šiuo atveju teisėkūros procesas yra tam tikra socialinio politinio proceso teisinė apraiškos forma. Šių laukų sąveiką galima išreikšti bendrybės, ypatingybės ir atskirybės pažinimo santykiais. Tai lemia nagrinėjamų socialinių ir teisinių procesų „reiškinių sąlygotumą ir tuo įprasmina jų mokslinį aiškinimą“. Toks

požiūris padeda stebėti socialinį procesą kaip objektyvios tikrovės visumą ir kaip pagal teisinius kriterijus nustatomos teisėkūros (kaip teisinio proceso) socialinės apraiškos ribos. Teisėkūros viešosios politikos lauku, integruodami Bourdieu (2003) lauko sampratą, laikysime tokią socialinę erdvę, kurioje reiškiasi sąveikaujančios valstybinės galios jėgos: politinės partijos, Vyriausybė, Seimas, valstybės tarnybos, ministrai, politiniai ar partiniai lyderiai. Šio lauko subjektų užimamos socialinės ir teisinės pozicijos išsidėsto nevienodai. Manant, kad teismai yra taip pat teisėkūros subjektai, viena vertus, galima matyti teisėkūros santykius valdžios padalijimo kontekste, kita vertus, galima kalbėti apie tarpinstitucinius hierarchinius santykius, kai vieni subjektai užima teisėkūros srityje dominuojančias, kiti – subordinuotas pozicijas. Be kitų veiksnių, reikėtų išskirti ir institucinius išteklius, panaudojamus teisėkūros klausimams spręsti.

Taigi teisėkūros viešosios politikos laukas apims teisėkūros tiek išorinę, tiek vidinę aplinką, tiek jos teisinius, tiek politinius ir socialinius veiksnius. Tuo aspektu teisėkūros viešosios politikos laukas yra platesnis nei jos teisinis laukas, reglamentuotas teise: teisės normomis, teisiniais principais, teismine doktrina. Šiame teisėkūros viešosios politikos lauke reiškiasi tiek tiesiogiai teisėkūros procesuose dalyvaujančių subjektų elgesys, pagrįstas jų teisėmis ir pareigomis, tiek subjektų elgesys, reguliuojamas kitomis socialinėmis politinėmis normomis. Tai, kad teisėkūros teisinis laukas yra viešosios politikos lauke, teikia papildomos informacijos tyrėjams apie politikos poveikį teisėkūrai, nes susikirtus šiems dviem laukams gali vykti ir vyksta interesų konkurencinė priešprieša dėl to, kad politikos tikslai gali būti ir yra labiau nukreipti į politinės aplinkos subjektų naudingumo paiešką, o teisės tikslai – į teisingumo paiešką. Koks politikų naudingumo paieškos įstatymų leidyboje tikslas, galime spręsti iš Konstitucinio Teismo praktikos. Įstatymų neatitikties Konstitucijai nustatytos situacijos yra ne kas kita kaip politikų ir lobistinių sluoksnių siekis teisės normų nuostatas formuluoti ne pagal teisingumo, o pagal politinio naudingumo kriterijus.

Teisėkūros proceso orientyrai

Pagal nacionalinės (Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas, 2012) ir Europos Sąjungos viešosios politikos ir teisinės sistemos nuostatas teisėkūra yra atvira sistema, kuri veikiama tiek vidinės, tiek ir išorinės aplinkos. Atvira teisėkūros sistema rodo jos glaudžias sąsajas su socialine aplinka, joje vykstančiais socialiniais procesais, pirmiausia jos, kaip tos aplinkos, politiškai ir teisiškai leistiną apraišką. Esant atvirai teisėkūros sistemai siekiama užtikrinti didesnį valdžios atvirumą ir priimamų sprendimų skaidrumą, aktyviau į teisės aktų rengimą įtraukti piliečius.

Teisėkūros procese pagal įstatymais nustatytas norminimo taisykles dalyvauja įgaliotos valstybės institucijos, visuomenė ir politikai. Esant žmonių objektyvių poreikių, interesų, idėjų konkurencijai, asmeniniams ir bendriesiems tarpusavio santykiams, teisėkūra atsiduria viešosios politikos lauke, nes įvairūs žmonių interesai konkurenciškai siejami su partinėmis ideologijomis, grupiniais interesais, valstybinių ir nevalstybinių organizacijų veikimo tikslais ir uždaviniais. Tai rodo, kad teisėkūra

kaip sisteminė veikla yra organizacinė ir susijusi su Lietuvos žmonių kultūra, jos vertybėmis, idėjomis, interesais, viešąja etika, viešąja nuomone, mentalitetu, gyvenimo stiliumi, politinėmis nuostatomis, politine kultūra, demokratijos lygiu, ideologijomis, konkurencinėmis jų pasirinkimo galimybėmis ir sąlygomis, veiksniais, darančiais poveikį sisteminės veiklos rezultatams.

Teisėkūros veiklos ypatumas yra tas, kad ji įsprausta į tam tikrus jos teisino reguliavimo rėmus. Už tų teisinių rėmų teisėkūrą veikia politiniai, ekonominiai, socialiniai psichologiniai ir kiti socialiniai veiksniai, savo poveikiais tampantys teisėsaugos tam tikro vyksmo šaltiniais, išorine teisėkūros aplinka. Iš šių šaltinių į teisėkūrą įtraukiamos tam tikros politinės, ekonominės, socialinės psichologinės ir kitos socialinės idėjos. Tų idėjų įtraukimo į teisę subjektai yra įvairius socialinius vaidmenis turintys žmonės: politinės partijos, politikai, Seimo nariai, visuomenės suinteresuotos grupės, asociacijų, įstaigų, organizacijų nariai, atstovai ir pan. Vieni tai daro įstatymų nustatyta tvarka, kiti nelegaliai, pažeisdami įstatymus. Politinės partijos, politikai yra tie veikiantys subjektai, kurie gali reikštis tiek pagal teisėkūros teisinius veiksmus, tiek peržengdami juos, kurti vertybinius konfliktus, įtraukti visuomenę į manipuliacijų lauką. Politinės partijos tiek savo rinkiminėse programose, tiek laimėjusios partijos vyriausybės programose, tiek opozicinės partijos savo veikloje labiausiai moka kreipti visuomenės dėmesį į šalies įvairių gyvenimo sričių teisėkūros (teisinio reguliavimo) problemas, jas nurodo kaip savo politikos prioritetus, tačiau jas sprendžia ne iš esmės, o tik tam tikromis joms patogiomis ir naudingomis nuotrupomis. Antai vaiko teisių apsaugos sistemos reformos ar alkoholio apyvartos ir kontrolės novacijos didžiausią dėmesį skyrė teisėkūros procesams. Atrodo, kad teisės aktų priėmimas tapo tarsi savitiksliu pagrindiniu ir net parodomuoju visuomenei dalyku. Todėl nebuvo strateginių įdirbių: neatlikti preliminarūs skaičiavimai, kiek kiekviena reforma kainuos, kokiais žmogiškaisiais ištekliais jos bus atliekamos, kokia turi būti adekvati infrastruktūra šioms kontrolės sistemoms funkcionuoti. Tačiau šiandien aiškiai matyti – reformos vykdomos netolygiai, nėra deramo sisteminio dėmesio kitoms jos dalims, reformos neskirstomos į atskirų uždavinių įgyvendinimo (pirminius, antrinius ir baigiamuosius) etapus, užsibrėžtų tikslų siekimas yra diskredituojamas.

Socialiniai procesai, veikiantys teisinio reguliavimo ir teisėkūros instrumentų panaudojimo reikalingumą, yra šie:

1. Objektyvių žmonių poreikių ir interesų susiformavimas.

2. Skirtinguose visuomenės kultūriniuose sluoksniuose būtina tenkinti socialiai norminius materialinius ir dvasinius poreikius teisės normų nustatyta tvarka. Tam tikra žmonių dalis kultūrinėje erdvėje linkusi tenkinti nerealistiškus, nepagrįstus ar net teise draudžiamus poreikius ir interesus.

3. Susiformuoja objektyvių poreikių ir interesų paklausos ir pasiūlos rinka, jos infrastruktūra. Rinkos sąlygomis poreikiai ir interesai tenkinami įsigyjant prekes ir gaunant paslaugas. Šiuos rinkos vyksmo ypatumus panaudoja politikai, politinės partijos, siekiančios būti ar likti valdžioje. Todėl viešosios politikos subjektai rinkos principus vertina kaip aukščiausius ir siekia rinkėjų poreikius ir interesus suprekinti,

t. y. siūlo rinkėjams savo tarpininko tarp rinkėjams aktualių poreikių ir interesų bei jų tenkinimo sąlygų rinkoje paslaugas.

Politinės partijos ir politikai, norėdami laimėti rinkimus, formuoja savo viešąją politiką taip, kad galėtų masiškai „supirkti“ sudaiktintus žmonių poreikius ir interesus. Šie poreikiai ir interesai viešosios politikos lauke pateikiami įvairiomis teisinio sureguliavimo politinėmis idėjomis. Politikai, reklamuodami šias idėjas, rinkėjams siūlo „pirkti“ (balsuojant rinkimų metu) įvairias rinkimuose dalyvaujančių partijų paslaugas (idėjas ir politinius pasiūlymus), taip pat ir teisingesnę teisėkūrą. Politinės partijos ir jų remiami kandidatai į Seimą viešosios politikos rinkoje neretai bando konkuruoti populistinės teisėkūros modeliais, kurie naujoje Seimo kadencijoje realiai negali būti veiksmingai įgyvendinami.

Tam, kad teisėkūros viešoji politika būtų sisteminė, iš jos reikia „išmesti“ populistinius teršalus: nekompetenciją, neįgyventintus siūlymus, fragmentiškumą ir pan. Tai turėtų atlikti formuojama teisinė politika. *Teisės politika* – tai teise kaip instrumentu kuriamų socialinių pokyčių tikslingo projektavimo ir įgyvendinimo teorija ir praktika (Šlapkauskas, V., 2004).

Manytina, kad politikų siūlomi teisėkūros modeliai rinkiminių kompanijų metu visuomenės informavimo priemonėse aptariami fragmentiškai – kaip reikiant neįvertinami jų įgyvenimo administraciniai kaštai, finansiniai ištekliai, potencialios darbo jėgos sąryšis ir kitos galimybės. Įgyvendinant šiuos modelius dažnai reikia tarpdisciplininių teisės, ekonomikos, viešojo administravimo, socialinės psichologijos ir pan. žinių. Iki šiol stebima politinių tradicijų stoka siūlomus teisėkūros modelius viešai ir tinkamai analizuoti, sieti su šalies socialine ir ekonomine situacija, retai atsižvelgiama į tokios viešosios politikos turinį teisinėje valstybėje, jos priežastis ir pasekmes žmogaus, visuomenės ir valstybės gyvenimui. Kita vertus, partijų teisėkūros politikos formuotojai turėtų laikytis viešosios etikos ir bendrosios politinės kultūros normų, deklaruoti savo kūrybinius santykius su ekspertais, padedančiais kurti politinius teisėkūros modelius. Tokie gero elgesio pavyzdžiai rodytų politinių lyderių realų dėmesį teisėkūrai. Kita vertus, toks politinio komunikavimo lygmuo priklauso nuo aktyvios politinės bendruomenės. Jai reikštis išoriškai įstatymais yra numatyta infrastruktūra: prieinama informacija, aktyvi žiniasklaida, kandidatų susitikimai su rinkėjais. Tačiau teisėkūros viešosios politikos srityje visuomenei labiausiai trūksta priešrinkiminio bendravimo kultūrinės tradicijos, kuriame profesionaliau dalyvautų teisininkų bendruomenės, įvairios asociacijos, atstovaujančios ir ginančios savo narių interesus ar tenkinančios kitus viešuosius interesus. Dėl to rinkėjai kartais yra tiesiog izoliuoti nuo aktualios informacijos, susijusios su siūlomais teisinio reguliavimo klausimais. Kita vertus, teisėkūros atvirumu tiesiog žaidžiama. Trumpalaikis įstatymų projektų paskelbimas elektroninėje erdvėje prieš pagreitintą įstatymų leidybą nesudaro realių galimybių žmonėms tinkamai susipažinti su paskelbtais projektais. Dar daugiau, reikšmingi teisės aktų projektai pernelyg dažnai priimami skubos tvarka. Esant tokios „atvirumo“ situacijoms, teisėsauga virsta viešosios politikos tarnaite.

Daugeliui rinkėjų imponuoja viešojoje erdvėje politikų siūlymai griežtinti įstatymus. Šiuo požiūriu Š. Monteskjė (2004) suformulavo įžvalgų strateginį principą:

„Gerą įstatymų leidėją labiausiai domina ne bausmės už padarytus nusikaltimus skyrimas, bet kelio nusikaltimams užkirtimas.“ Kaip matome, formuojant teisėkūros viešąją politiką sąveikaudami susipina politiniai, administraciniai, teisiniai sprendimai. Politika ir teisė gali būti ir dažniausiai yra veiksmingiausi valdžios įgyvendinimo būdai.

Teisėkūros produktai (įstatymai ir juos lydintys teisės aktai) yra sudėtingos valdžios taikomosios politikos priemonės. Jie daro tiesioginį poveikį reguliuojamajai teisinei ir įvairiai socialinei veiklai. Nacionalinės politikos pareigūnai, efektyvindami valstybinio reguliavimo sistemas, turi atsižvelgti į teisės akto poveikį trimis reguliavimo lygmenimis: efektyvumą vykdant individualią politiką, poveikį ekonominei veiklai ir jo vietai teisinės valdžios įgyvendinimo sistemoje.

Politinė valdžia iš esmės turi tris pagrindines politinės veiklos sritis, kurias ji tvarko pasitelkdama teisėkūrą: renka mokesčius, išleidžia pinigus, valdo valstybinio reguliavimo procesus. Reguliacinių jėgų panaudojimo tobulinimas daugeliu atžvilgiu yra ilgalaikis strateginės paskirties uždavinys, įtraukiantis viešojo administravimo institucijas, politinės valdžios subjektus, teismus ir gyventojus. Politinė valdžia, vykdydama reformas, remiasi teise kaip politikos įgyvendinimo priemone, siekia sutelkti viešojo administravimo subjektų dėmesį į tris svarbius klausimus: ką reguliuoti, kada reguliuoti ir kaip reguliuoti. Reguliavimas šiame kontekste apima platų teisinių poveikių diapazoną, visą teisinių dokumentų ir nutarimų diapazoną (Konstituciją, įstatymus, kitus teisės aktus, dekretus, įsakymus, normas, licencijas, planus ir netgi tokius teisės aktus, kaip nurodymai ir instrukcijos, kuriais viešojo administravimo institucijos lemia teisės subjektų elgesį). Politinė valdžia visais lygmenimis visada siekia įterpti į teisę ir jos taikymą savo politinius tikslus. Kita vertus, nori to ar nenori, politinė valdžia yra ribojama pačios teisės. Toks ribojimas yra įtvirtintas Konstitucijos 5 straipsnyje. I dalies nuostata, tvirtinanti, kad „Valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas“, nurodomi teisėkūros subjektai, kurie, turėdami politinės, administracinės ir teisminės valdžios kompetencijas, turi tam tikrą poveikį joms būdingos teisėkūros viešosios politikos formavimui. II analizuojamo straipsnio dalyje akcentuojama, kad „valdžios galias riboja Konstitucija“. Taigi politinės, administracinės ir teisminės valdžios ribojimo legitiminis poveikis yra saistomas Konstitucijos normomis. Konkrečios sudėties Seimo atstovai įgalinimą atlikti teisėkūros funkcijas gauna per parlamentinius rinkimus (Konstitucijos 55 str.).

Oficialiosios teisėkūros subjektų legitimumas nustatomas Konstitucijos 68 str., kurio I dalyje nurodoma, kad „įstatymų leidybos iniciatyvos teisė Seime priklauso Seimo nariams, Respublikos Prezidentui ir Vyriausybei“. Šio straipsnio II dalyje ir piliečiai pripažįstami kaip teisėkūros subjektas: „Įstatymų leidybos iniciatyvos teisę turi taip pat Lietuvos Respublikos piliečiai. 50 tūkstančių piliečių, turinčių rinkimų teisę, gali teikti Seimui įstatymo projektą, ir jį Seimas privalo svarstyti.“

Teisinė ir politinė teisėkūros viešosios politikos ribojimo funkcija atliekama procedūrinės Konstitucijos nuostatomis, suformuotomis 69 straipsnyje. I šio straipsnio dalyje skelbiama, jog „įstatymai Seime priimami laikantis įstatymo

nustatytos procedūros“. II straipsnio dalyje nustatomi kiekybiniai politinės valdžios kiekybiniai kriterijai: „Įstatymai laikomi priimtais, jeigu už juos balsavo dauguma Seimo narių, dalyvaujančių posėdyje.“ Aukštesni kiekybiniai kriterijai nustatomi konstituciniams įstatymams. Jie „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.“

Tautos teisėkūrinis autoritetas turi aukščiausiąją galią. Konstitucijos 69 straipsnio IV dalyje teigiama, kad „Lietuvos Respublikos įstatymų nuostatos gali būti priimamos ir referendumu“.

Galima tvirtinti, kad teisėkūros proceso „pirmasis smuikas“ yra Seimas, kuris pagal Konstituciją turi aukštą teisinę kompetenciją teisės aktų leidybos srityje. Antai, kaip nurodoma Seimo statuto 70 straipsnio II dalyje, šalies parlamentas gali priimti ir kitus norminius ir nenorminius Seimo aktus. Tokiais aktais teisinėje praktikoje yra laikytinos Konstitucijoje tiesiogiai nenumatytos, o tik Seimo statute teisiškai įtvirtintos rezoliucijos, deklaracijos, kreipimaisi, nenorminiai nutarimai ir kt. (Seimo statuto 182–186 str.). Seimas turi ir kitą neįprastą kompetenciją – subjektas ar net kiti teisėkūros subjektai kuria teisę, kuri oficialiai pritaria, patvirtina teikiamų Seimui įstatymų projektų atitiktį strateginei teisėkūros viešosios politikos formavimo krypčiai ir aktualizuoja turinio teisiškumą. Seimas ratifikuoja ar denonsuoja Lietuvos Respublikos tarptautines sutartis (Konstitucijos 67 str. I dalies 16 p., 138 str.), pritaria Respublikos Prezidento ir Vyriausybės, 50 tūkstančių piliečių, turinčių rinkimų teisę, įstatymų leidybos iniciatyvai (Konstitucijos 68 str.).

Išvados

1. Teisėkūros viešosios politikos strateginių krypčių formavimo procesams Lietuvoje svarbiausią poveikį padarė 1992 spalio 25 d. referendumu priimta Lietuvos Respublikos Konstitucija, 1993 m. vasario 3 d. priimtas Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymas, 1995 m. priimtas Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymas, 2009 m. gruodžio 1 d. įsigaliojusi Lisabonos sutartis, 2012 m. priimtas Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas.

2. Kiekvienoje šalyje pastebimi teisėkūros veiklos ypatumai, susiję su nacionalinės ir pastaruoju metu su ES ir globaliosios kultūros vertybėmis. Kultūra yra ta tarpdalykinės socialinės veiklos sritis, nuo kurios priklauso teisės ir teisėkūros savitumai. Europinei teisėkūros kultūrai formuotis Lietuvoje turėjo įtakos 1993–1994 m. SIGMA programos metodologinis seminaras, skirtas naujų įstatymų ir kitų teisės aktų kokybei gerinti, jo leidinys „Įstatymų ir kitų teisės aktų kokybės tobulinimas (ekonominiai, teisiniai ir vadybiniai metodai)“. Kaip įgyvendinti teisės aktų leidybos procedūras, remiantis Lietuvos Respublikos Konstitucija, Lisabonos sutartimi, rodė šalies Konstitucinis Teismas, nagrinėdamas konstitucinės justicijos bylas.

3. Teisėkūros sąvokos suvokimas itin susijęs su pačios teisės kilme ir jos funkcijomis visuomenėje. Todėl nuo dominuojančios teisės sampratos Lietuvoje ir kitose valstybėse priklauso ir teisėkūros pobūdis bei jos santykis su viešąja politika.

Viešosios politikos subjektų skiriamas didesnis dėmesys pozityvistinei teisei ir ją paremtai teisėkūrai priklauso ne vien nuo tam tikro socialinio naudingumo (o ne teisingumo!) paieškos, bet ir nuo daugelio teisėkūros viešosios politikos formavimo Lietuvoje vidinės ir išorinės aplinkos veiksnių.

4. Teisėkūros veiklos ypatumas yra tas, kad ji įsprausta į tam tikrus ribinius teisinio reguliavimo rėmus. Peržengiant juos teisėkūrą veikia politiniai, ekonominiai, socialiniai psichologiniai ir kiti socialiniai veiksniai, savo poveikiais tampantys teisėsaugos tam tikro vyksmo šaltiniais, ir išorinė teisėkūros aplinka. Politikai iš šių šaltinių į teisėkūrą įtraukia tam tikras politines, ekonomines, socialines, psichologines ir kitas socialines idėjas.

5. Teisėkūros viešoji politika Lietuvoje taps daugiau sisteminė, jei pavyks iš jos „išmesti“ populistinius teršalus: profesinę nekompetenciją, neįgyventintus siūlymus, fragmentiškumą ir pan. Tai teisėkūros viešosios politikos srityje turėtų atlikti teisinė politika.

Literatūra

1. Abramavičius, A. Respublikos Prezidentas įstatymų leidybos procese. *Teisės problemos*, 2000, Nr. 2 (28), p. 79–84.
2. Bakševičienė, R. Diskrecija vykdant teisėkūrą Lietuvoje. *Teisė*, 2014, Nr. 90, p. 19–31.
3. Bakševičienė, R. Kai kurie Lietuvos įstatymų, politikos ir ideologijos aspektai. *Teisė*, 2001, Nr. 40, p. 16–28.
4. Bourdieu, P., Wacquant, L. *Įvadas į refleksyviąją sociologiją*. Vilnius: Baltos lankos, 2003.
5. Bublienė, D., Limantė, A., Ragauskas, P., Vitkutė, E., A. *Teisinio reguliavimo ex post vertinimo perspektyvos Lietuvoje*. Vilnius: Lietuvos teisės institutas, 2017. http://teise.org/wp-content/uploads/2018/01/Ex-post3.pdf. [2019-02-20].
6. Dapšys, A., Ragauskas, P. Lietuvos teisėkūros būklė ir perspektyvos. *Teisės problemos*, 2000, Nr. 2 (28), p. 31–54.
7. Hayek, Fr., A. Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė. *Taisyklės ir tvarka: naujas liberalių teisingumo bei politinės ekonomijos principų išdėstymas*. T. 1. Vilnius: Eugrimas, 1998.
8. Hayek, Fr., A. Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė. *Socialinio teisingumo miražas: naujas liberalių teisingumo bei politinės ekonomijos principų išdėstymas*. T. 2. Vilnius: Eugrimas, 1998.
9. Hayek, Fr., A. Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė. *Laisvosios visuomenės politinė tvarka: naujas liberalių teisingumo bei politinės ekonomijos principų išdėstymas*. T. 3. Vilnius: Eugrimas,1999.
10. *Improving the Quality of Laws and Regulations: Economic, Legal and Managerial Techniques*. Organisation for Economic Cooperation and Development, 1994. Paris. http://www.sigmaweb.org/publications/36976805.pdf [2019-02-20].
11. Justickis, V., Kurapka, V. E. Įstatymų kriminogeninis saugumas ES ir Lietuvos įstatymų leidyboje. *Jurisprudencija*, 2009, Nr. 3 (117), p. 217–238.

12. Kavoliūnaitė-Ragauskienė, E. *Galimos korupcijos rizikos lobizmo srityje ir jų prevencijos galimybės.* Mokslo studija. Vilnius: Lietuvos teisės institutas, 2018. http://teise.org/wp-content/uploads/2019/01/Korupcijos-rizikos-lobizmo-srityje.pdf [2019-02-20].
13. Kūris, E. *Konstitucija, teisėkūra ir konstitucinė kontrolė: retrospekciniai ir metodologiniai svarstymai*. Vilnius: Lietuvos notarų rūmai, 2012, p. 54–91.
14. Kūris, E. *Viešasis interesas: teisėkūra ir konstitucinė jurisprudencija. Notariatas.* Vilnius: Lietuvos notarų rūmai, 2012, Nr. 13, p. 48–54.
15. Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1995-05-17, Nr. 41-991.
16. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014 (1992-11-30).
17. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1993-02-28, Nr. 6-120.
18. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. gruodžio 22 d. nutarimas Nr. KT51-N17/2014 „Dėl prokurorų ir kai kurių kitų valstybės pareigūnų pareiginės algos koeficientų mažinimo“.https://www.lrkt.lt/lt/teismo- aktai/paieska/135/ta31/content [2019-02-20].
19. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2018 m. 2018 m. gruodžio 21 d. nutarimas Nr. KT24-N14/2018 „Dėl leidimo plėtoti elektros energijos gamybos pajėgumus iš atsinaujinančių energijos išteklių galiojimo termino pratęsimo“. https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta1887/content [2019-02-20].
20. Lietuvos Respublikos Seimo statutas. *Valstybės žinios*, 1994-02-25, Nr. 15-249.
21. Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas. *Valstybės žinios*, 2012-09-22, Nr. 110-5564.
22. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999-07-09, Nr. 60-1945.
23. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996-09-06 nutarimas Nr. 1049 „Dėl Nacionalinės teisės harmonizavimo darbų programos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 1996-09-13, Nr. 86-2049.
24. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997-07-24 nutarimas Nr. 807 „Dėl teisės harmonizavimo komisijų sudarymo ir jų statuso“. *Valstybės žinios*, 1997-07-30, Nr. 71-1814.
25. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000-05-12 nutarimas Nr. 532 „Dėl teisės derinimo komisijų sudarymo ir bendrųjų nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2000-05-17, Nr. 40-1122.
26. *Lisabonos sutartis*. Europos Sąjungos oficialusis leidinys. T. 50, 2007 12 17. https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/lt_lisbon_treaty.pdf [2019-02-20].
27. Mickevičius, D. Įstatymų leidyba Rusijos Federacijoje. *Teisės problemos*, 2002, Nr. 4, p. 64–81.
28. Miežanskienė, R., Šlapkauskas, V. Teisės ir politikos santykio jurisprudenciniai modeliai ir jų taikymo galimybės. *Jurisprudencija*, 2013, Nr. 20 (2), p. 429–450.
29. Mikelėnas, V. Interpretacinis žaismas, arba kaip kurti teisę be parlamento. *Jurisprudencija*, 2009, Nr. 2 (116), p. 79–92.

30. Monteskjė, Š. *Apie įstatymų dvasią.* Vilnius: Mintis, 2004.
31. Pruskus, V. Kultūros samprata ir inkultūrizacijos procesas tarpkultūrinės komunikacijos kontekste. *Filosofija. Sociologija*, 2013, T. 24. Nr. 3, p. 121–130.
32. Raipa, A. Viešoji politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika. *Viešoji politika ir administravimas*, 2002, Nr. 1, p. 11–20.
33. Ragauskas P. Apie prielaidas neveikti lobistinės veiklos teisiniam reglamentavimui Lietuvoje. *Teisės problemos*, 2011, Nr. 3 (73), p. 77–100.
34. Ragauskas, P. Europos Sąjungos teisėkūra ir kitos teisės aktų leidybos procedūros. *Teisės problemos*, 2010, Nr. 3, p. 5–93.
35. Ragauskas, P. Konstitucinio teismo vaidmuo įstatymų leidyboje. *Teisės problemos*, 2004, Nr. 1, p. 8–54.
36. Ragauskas, P. Seimo veikla įstatymų leidybos procese: teisinės ir organizacinės problemos. *Teisės problemos*, 2003, Nr. 1, p. 20–46.
37. Spruogis, E. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimų įtaka įstatymų leidybai. Kn.: D. Beinoravičius (red.). *Teoriniai teisėkūros pagrindai ir problemos Liber Amicorum Alfonsui Vaišvilai*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 223–238.
38. Stankevičius, A. Simanavičienė, Ž. *Lobizmo metodų klasifikacijos palyginamoji analizė Lietuvos ir ES teisės aktuose*. Viešojo saugumo fakultetas. Kaunas: Mykolo Romerio universitetas, 2016, p. 196–209.
39. Šimašius, R. Teisėkūra ir teisės socialinis veiksmingumas. *Jurisprudencija*, 2004, 54 (46), p. 62–73.
40. Šinkūnas, H., Svetikaitė, R. Respublikos prezidento įgaliojimai įstatymų leidybos procese. *Teisė*, 2017, Nr. 105, p. 22–36.
41. Šlapkauskas, V. Sociologinė pagalba kaip teisėkūros kokybę lemiantis veiksnys. *Jurisprudencija*, 2004, Nr. 54 (46), p. 51–61.
42. Šlapkauskas, V. Sociologinė pagalba šiuolaikinės visuomenės teisėkūros subjektui. Kn.: D. Beinoravičius (red.). *Teoriniai teisėkūros pagrindai ir problemos Liber Amicorum Alfonsui Vaišvilai.* Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 103–148.
43. Šlapkauskas, V. Teisės socialinio veiksmingumo sampratos tyrimas. *Filosofija. Sociologija*, 2002, Nr. 1, p. 47–51.
44. Urmonas, A. Nusikalstamumo ir nusikaltimų prevencija. Kn.: A. Dapšys (red.). *Nusikalstamumo prevencija ir baudžiamoji politika pereinant į rinkos ekonomiką (VII Baltijos šalių kriminologų simpoziumo, įvykusio 1993 m. gruodžio 2–4 d. Vilniuje, medžiaga).* Vilnius: Teisės institutas, 1995.
45. Urmonas, A. Parlamento vaidmuo kontroliuojant įstatymų rengimo, leidybos ir įstatymų taikymo procesus“. Kn.: *Parlamentinė kontrolė: samprata ir įgyvendinimo problemos Lietuvoje: konferencijos medžiaga, 2005 lapkričio 3, Vilnius*. Vilnius, 2005, p. 105–211.
46. Žilys, J. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumas teisėkūros procese 1990–1992 metais. *Jurisprudencija*, 2004, Nr. 51 (43), p. 32–44.
47. Žilys, J. Teisėkūra ir konstitucinė justicija. *Teisės problemos*, 2000, Nr. 2, p. 85–98.
48. Vainiūtė, M. Teisėkūros stabilumo orientyras – Konstitucija kaip nekvestionuojama Tautos priimta arba aprobuota aukščiausioji teisė: Pirmosios pasaulio konstitucijos pavyzdys. Kn.: D. Beinoravičius (red.). *Teoriniai teisėkūros pagrindai ir problemos*

Liber Amicorum Alfonsui Vaišvilai. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012, p. 239–278.

49. Vaišvila, A. Demokratija ir teisė tapatumo požiūriu. *Jurisprudencija*, 2007, Nr. 11 (101), p. 22–32.
50. Vaišvila, A. Konstitucinis teismas: tarp legalios ir kontrabandines teisėkūros. *Kultūros barai*, 2014, Nr. 9, p. 2–7.
51. Valatkevičius, D. (2003) Įstatymų leidybos procesas Prancūzijoje. Teisės problemos, Nr. 1, 47 65.
52. Vėgėlė, I. Teisėkūros kokybei neskiriame tinkamo dėmesio, 2017. https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/nuomones/ignas-vegele-teisekuros-kokybei-neskiriame-tinkamo-demesio-18-859758?copied [2019-02-20].

Algimantas Urmonas

Peculiarities of Legislative Interactions With Public Policy in Lithuania

Abstract

Legislative public policy in Lithuania is a specific area of state activity, where the reasons for the purpose of lawmaking and change are analyzed. Also decisions are made to improve the drafting of laws and the accompanying legislation, to increase the efficiency of legal regulation, and the legislative measures try to solve social problems. However, the formation of legislative provisions in the field of public policy and administration of its implementation in Lithuania is characterized not only by links, but also by large gaps between these phenomena, because of the linkup and confrontation between different interests. And this is perfectly understandable, because public policy is based on a utility and law is a paradigm of justice. That is why politicians use the legislative powers in the context of today's reality, having a multiplicity of interests, not only duplicates by his behaviour, but sometimes also focuses on a larger scale of social roles. A politician, who at the same time is a legislative subject, focuses not only on the electorate, but also on the political interests of the political party, and the protected economic interests of business representatives. Finally, he has some personal interests in his presence in power. As the dysfunctional legislative practice shows, there are also cases where the main goal of the politician is not justice, but the desire to gain as much populist popularity as possible, in the hope that all the ways are good: disregard for laws, nihilistic thinking that eliminates the sense of reality and delete the boundaries of differences between illusion and reality.

Algimantas Urmonas – Mykolo Romerio universiteto Mykolo Romerio teisės mokyklos Viešosios teisės instituto profesorius, socialinių mokslų daktaras.
E. paštas: aurmonas@mruni.eu

Algimantas Urmonas – Doctor of Social Sciences, Professor of Public Law Institute, Mykolas Romeris Law School, Mykolas Romeris University.
E-mail: aurmonas@mruni.eu

Straipsnis įteiktas redakcijai 2018 m. gruodžio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2019 m. vasario mėn.