

VIEŠOJI TEISĖ

1.1. Nauji reikalavimai įstatymų projektų svarstymui ypatingos skubos tvarka

Mykolo Romerio universiteto Mykolo Romerio teisės mokyklos
Viešosios teisės institutas
Prof. dr. Vytautas Sinkevičius
El. paštas: v.sinkevicius@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-19-01-01

Santrauka. Įstatymų ir kitų Lietuvos Respublikos Seimo aktų projektų svarstymas ypatingos skubos tvarka gali būti taikoma tik išskirtiniais konstituciškai pagrįstais atvejais, kai būtina nedelsiant užtikrinti gyvybiškai svarbius visuomenės ir valstybės interesus. Kitoks teisinis reguliavimas, pagal kurį įstatymų ir kitų Seimo aktų projektai galėtų būti svarstomi ypatingos skubos tvarka ne išskirtiniais konstituciškai pagrįstais atvejais arba būtų leidžiama įstatymų ir kitų Seimo aktų projektus, svarstomus ypatingos skubos tvarka, priimti neužtikrinus Seimo vidinės prevencinės jų atitikties Konstitucijai kontrolės, būtų nesuderinamas su Konstitucija.

Reikšminiai žodžiai: Seimas, įstatymų projektų svarstymas ypatingos skubos tvarka, Konstitucija.

Įvadas

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2019 m. balandžio 16 d. priėmė nutarimą¹ dėl Miškų įstatymo pakeitimo įstatymo² atitikties Konstitucijai, kuriuo pripažino, kad Seimo statuto nuostatos, leidžiančios įstatymus ir kitus Seimo aktus priimti ypatingos skubos tvarka, prieštarauja Konstitucijai. Konstitucinio teismo nutarime suformuota oficiali konstitucinė doktrina, atskleidžianti iš Konstitucijos kylančius reikalavimus, taikomus svarstant ir priimant įstatymus ypatingos skubos tvarka. Nurodytas Konstitucinio Teismo nutarimas iš esmės pakeitė ilgą laiką Seime vyravusią įstatymų ir kitų Seimo teisės aktų svarstymo ir priėmimo praktiką. Mokslinio tyrimo tikslas – išnagrinėti Konstitucinio Teismo nutarime pateiktus naujus įstatymų ir kitų teisės aktų svarstymo ir priėmimo oficialios konstitucinės doktrinos aspektus. Atliekant tyrimą buvo taikomi Konstitucijos ir įstatymų, kitų teisės aktų sisteminės analizės, taip pat loginis, apibendrinimų ir kiti mokslinių tyrimų metodai.

1 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2019 m. balandžio 16 d. nutarimas. TAR, 2019-12-02, Nr. 19221.

2 Lietuvos Respublikos miškų įstatymo Nr. I-671 2, 4, 5, 6, 7, 8, 13, 18 ir 19 straipsnių pakeitimo įstatymas. TAR, 2017-07-14, Nr. 12233.

1.1.1. Įstatymų ir kitų teisės aktų svarstymo ir priėmimo oficialioji konstitucinė doktrina

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 69 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad įstatymai Seime priimami laikantis įstatymo nustatytos procedūros. Įstatymų leidybos procesas – tai visuma juridškai reikšmingų veiksmų, būtinų, kad būtų priimtas įstatymas. Šie veiksmai atliekami tam tikra griežta logine ir laiko seka. Tik pasibaigus vienai stadijai nuosekliai prasideda kita stadija. Konstitucijoje įtvirtintos šios įstatymų leidybos procedūros stadijos: įstatymų leidybos iniciatyvos teisės įgyvendinimas (68 str.); įstatymų projektų svarstymas (72 str.); įstatymų priėmimas (69 str.); įstatymų promulgavimas ir įsigaliojimas (70–72 str.).

Konstitucijos 69 straipsnio 1 dalies nuostatos, kad „įstatymai Seime priimami laikantis įstatymo nustatytos procedūros“ negalima aiškinti taikant vien lingvistinį metodą, pažodžiui, esą tik įstatymai turi būti priimami laikantis teisės aktuose nustatytos procedūros. Konstitucijos 69 straipsnio 1 dalis aiškintina paisant viso konstitucinio teisinio reguliavimo konteksto, atsižvelgiant *inter alia* į Seimo, kaip įstatymų leidžiamosios valdžios, paskirtį ir funkcijas, be kita ko, į tai, kad Seimas priima ne tik įstatymus, bet ir kitus Seimo teisės aktus. Vadinasi, Konstitucijos 69 straipsnio 1 dalies nuostata, kad „įstatymai Seime priimami laikantis įstatymo nustatytos procedūros“, taikoma priimant ne tik įstatymus, bet ir kitus Seimo teisės aktus. Konstitucinis Teismas 2016 m. balandžio 27 d. nutarime pažymėjo, kad „esminiai įstatymuose, Seimo statute nustatytos bet kurių Seimo priimamų teisės aktų (*inter alia* Seimo poįstatyminių teisės aktų) priėmimo procedūros pažeidimai reiškia, kad yra pažeidžiama ir Konstitucijos 69 straipsnio 1 dalies nuostata, jog įstatymai Seime priimami laikantis įstatymo nustatytos procedūros“³.

Seimas, pagal Konstituciją turėdamas teisę įstatymais ir Seimo statutu reguliuoti įstatymų ir kitų Seimo teisės aktų priėmimo procedūrą, turi diskreciją, tačiau tai nustatydamas jis turi paisyti Konstitucijos normų ir principų⁴. Pagal Konstituciją, *inter alia* jos 5 straipsnio 2, 3 dalis, konstitucinius teisinės valstybės, atsakingo valdymo principus, Seimas, įgyvendindamas Konstitucijos 69 straipsnio 1 dalyje, 76 straipsnyje įtvirtintus įgaliojimus reglamentuoti įstatymų leidybos procedūrą, privalo Seimo statute ir įstatymuose nustatyti tokį įstatymų leidybos proceso teisinį reguliavimą, kuriuo būtų užtikrintas šio proceso viešumas ir skaidrumas, sudarytos prielaidos užtikrinti įstatymų ir kitų Seimo aktų kokybę⁵. Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje konstatuota, kad įstatymų leidybos proceso viešumo ir skaidrumo reikalavimai, būtinumas užtikrinti įstatymų ir kitų Seimo aktų kokybę kyla iš konstitucinio atsakingo valdymo principo, taip pat iš Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalyje įtvirtinto valdžios įstaigų tarnavimo žmonėms imperatyvo. Nurodytų reikalavimų paisymas priimant įstatymus ir kitus Seimo teisės aktus yra būtina visuomenės pasitikėjimo valstybe ir teise bei valdžios atsakomybės visuomenei sąlyga; jis sudaro prielaidas įtraukti visuomenę į sprendimų, susijusių su viešaisiais interesais, priėmimo procesą, *inter alia* sudarant galimybę susipažinti su rengiamais teisės aktų projektais ir kita su jais susijusia informacija, taip įgyvendinant Konstitucijos 33 straipsnyje įtvirtintas piliečių teises dalyvauti valdant savo šalį, kritikuoti valstybės įstaigų ar pareigūnų darbą, apskųsti jų sprendimus⁶. Siekiant užtikrinti priimamų įstatymų kokybę, juose nustatyto teisinio reguliavimo atitiktį aukštesnės teisinės galios aktams (pirmiausia Konstitucijai), jo aiškumą ir neprieštarumą, taip pat visos teisės sistemos nuoseklumą ir vidinę darną, įstatymų leidybos procesas, ypač įstatymų projektų svarstymo stadija, turi būti reglamentuojamas taip, kad būtų sudarytos prielaidos svarstant įstatymų projektus tinkamai įvertinti juose numatomo teisinio reguliavimo turinį ir pasekmes“⁷.

3 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2016 m. balandžio 27 d. nutarimas. TAR, 2016-04-27, Nr. 10540.

4 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2015 m. lapkričio 19 d. nutarimas. TAR, 2015-11-19, Nr. 18423.

5 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2019 m. balandžio 16 d. nutarimas, *supra* note 1.

6 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2016 m. liepos 8 d. nutarimas. TAR, 2016-07-08, Nr. 19478.

7 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2019 m. balandžio 16 d. nutarimas, *supra* note 1.

1.1.2. Nauji oficialiosios konstitucinės doktrinos aspektai

Seimo statute numatyta, kad įstatymų ir Seimo nutarimų projektai gali būti svarstomi skubos ir ypatingos skubos tvarka. Pagal Seimo statuto 162 straipsnio 2 dalį siūlyti svarstymą *skubos tvarka* turi teisę Respublikos Prezidentas, Seimo Pirmininkas arba Seimo Pirmininką pavaduojantis jo pavaduotojas, Seimo opozicijos lyderis, pagrindinis komitetas, frakcija arba Vyriausybė. Siūlymas turi būti motyvuotas. Kai įstatymo projektas svarstomas skubos tvarka, trumpinamas laikas tarp svarstymo stadijų: svarstymo pagrindiniame komitete, svarstymo Seimo posėdyje, priėmimo; be to, trumpinami ir kiti Seimo statute nustatyti įstatymų leidybos terminai (163 str. 1d.). Numatyti laiko tarpai turi būti ne trumpesni kaip 24 valandos (163 str. 2 d.). Siūlyti svarstyti įstatymų ir Seimo nutarimų projektus *ypatingos skubos* tvarka turi teisę Respublikos Prezidentas, Seimo Pirmininkas arba Seimo Pirmininką pavaduojantis jo pavaduotojas arba Vyriausybė. Toks siūlymas turi būti motyvuotas (164 str. 1 d.). Svarstant projektą ypatingos skubos tvarka, netaikomi Seimo statuto 155 straipsnyje nustatyti bendrieji reikalavimai pataisų dėl įstatymo projekto pateikimui, tačiau įstatymo ar Seimo nutarimo priėmimo procedūra po pateikimo gali būti pradėta ne anksčiau kaip po 3 valandų pertraukos. Per šią pertrauką raštu pateikiamos įstatymų leidybos iniciatyvos teisę turinčių asmenų pataisos dėl projekto, Seimo kanceliarijos Teisės departamento išvados dėl jų ir projektas suredaguojamas Seimo kanceliarijos Dokumentų departamente. Įstatymų leidybos iniciatyvos teisę turinčių asmenų pataisos dėl projekto raštu pateikiamos ne vėliau kaip prieš vieną valandą iki projekto priėmimo pradžios (164 str. 4 d.).

2018 m. Valstybės kontrolės atlikto audito išvados nurodo, kad 2008–2016 m. Lietuvoje net apie pusę visų priimtų įstatymų sudarė įstatymai, kurie buvo svarstomi skubos ir ypatingos skubos tvarka. Kaip nurodoma Valstybės kontrolės ataskaitoje, „Lietuva išsiskiria iš kitų Europos valstybių įstatymų projektų svarstymu skubos ir ypatingos skubos tvarka. Pavyzdžiui, Suomijoje, Švedijoje, Jungtinėje Karalystėje, Lenkijoje, taikant šią tvarką, priimama ne daugiau kaip 5 proc. įstatymų, kaimyninėje Estijoje – apie 10 proc. įstatymų“⁸. Panašios įstatymų projektų svarstymo skubos ir ypatingos skubos tvarka tendencijos vyravo ir Seimo veikloje 2016–2018 metais.

Tokia įstatymų projektų svarstymo praktika iš esmės pakoreguota Konstitucinio Teismo 2019 m. balandžio 16 d. nutarime⁹, priimtame išnagrinėjus, ar Konstitucijai pagal priėmimo tvarką neprieštarauja Miškų įstatymo pakeitimo įstatymas¹⁰. Įstatymas buvo svarstomas ypatingos skubos tvarka: Seimas, 2017 m. liepos 11 d. rytiniame posėdyje svarstydamas Seimo narių grupės teiktą įstatymo projektą, iš esmės pakeitė šį projektą – papildė jį naujomis nuostatomis, kurių dauguma sutapo su Vyriausybės teikto įstatymo projekto nuostatomis; toks iš esmės pakeistas Seimo narių grupės teiktas įstatymo projektas buvo priimtas ypatingos skubos tvarka tą pačią dieną (2017 m. liepos 11 d.) Seimo Pirmininko siūlymu, nepateikus tokio siūlymo motyvų; Vyriausybės teiktas įstatymo projektas ir Seimo narių grupės teiktas įstatymo projektas nei Aplinkos apsaugos komitete, kuris buvo paskirtas pagrindiniu komitetu abiem projektams svarstyti, nei Seimo posėdyje nebuvo svarstomi kaip alternatyvūs; Aplinkos apsaugos komitetas nepriėmė sprendimo sujungti šiuos projektus bei nepateikdamas argumentų atmetė Vyriausybės teiktą įstatymo projektą, nevertino dėl šio projekto pateiktų nepriklausomo ekspertinio įvertinimo išvadų, kitų konsultantų, specialistų, taip pat subjektų, turinčių įstatymų leidybos iniciatyvos teisę, Seimo paskirtų papildomų komitetų, valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų išvadų, pastabų ir pasiūlymų; šios išvados, pastabos ir pasiūlymai nebuvo svarstomi ir Seimo 2017 m. liepos 11 d. rytiniame posėdyje, kuriam nuspręsta Vyriausybės teiktam įstatymo projektui svarstyti paskirti kitą pagrindinį komitetą;

8 Valstybinio audito ataskaita. Teisėkūros procesas. 2018 m. kovo 16 d., Nr. VA-P-40-6-2, žiūrėta 2019-11-07, https://www.vkontrole.lt/audito_ataskaitos.aspx?tipas=2//.

9 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2019 m. balandžio 16 d. nutarimas, *supra note 1*.

10 Lietuvos Respublikos miškų įstatymo Nr. I-671 2, 4, 5, 6, 7, 8, 13, 18 ir 19 straipsnių pakeitimo įstatymas, *supra note 2*.

Seimo Teisės departamentas neturėjo galimybės įvertinti per projekto svarstymo ypatingos skubos tvarka padarytą pertrauką gautų Seimo narių pateiktų pasiūlymų.

Konstitucinis Teismas 2019 m. balandžio 16 d. nutarime konstatavo, kad „Seimas, pagal Konstitucijos 69 straipsnio 1 dalį, 76 straipsnį reglamentuodamas įstatymų leidybos procedūrą, gali nustatyti tokių įstatymų ir kitų Seimo aktų projektų svarstymo ypatingos skubos tvarka teisinį reguliavimą, pagal kurį tokia tvarka galėtų būti taikoma tik išskirtiniais konstituciškai pagrįstais atvejais, kai būtina nedelsiant užtikrinti gyvybiškai svarbius visuomenės ir valstybės interesus, kaip antai įvedant arba įvedus karo ar nepaprastąją padėtį, skelbiant arba paskelbus mobilizaciją, priimant sprendimą panaudoti ginkluotąsias pajėgas ginkluoto užpuolimo atveju ir (ar) prireikus itin skubiai vykdyti tarptautinius įsipareigojimus, stichinės nelaimės ar kitomis ekstremaliosiomis aplinkybėmis, kilus tokiai grėsmei valstybės ar visuomenės saugumui, kuriai pašalinti būtini itin skubūs įstatymų leidėjo sprendimai; iš Konstitucijos, *inter alia* jos 5 straipsnio 2, 3 dalių, konstitucinių teisinės valstybės, atsakingo valdymo principų, kyla reikalavimas ir reguliuojant įstatymų ir kitų Seimo aktų projektų svarstymo ypatingos skubos tvarka procedūrą sudaryti prielaidas užtikrinti Seimo vidinę prevencinę įstatymų ir kitų Seimo aktų atitikties Konstitucijai kontrolę“. Konstitucinio Teismo nutarime konstatuota ir tai, kad kitoks teisinis reguliavimas, pagal kurį įstatymų ir kitų Seimo aktų projektai galėtų būti svarstomi ypatingos skubos tvarka ne išskirtiniais konstituciškai pagrįstais atvejais arba būtų leidžiama įstatymų ir kitų Seimo aktų projektus, svarstomus ypatingos skubos tvarka, priimti neužtikrinus Seimo vidinės prevencinės jų atitikties Konstitucijai kontrolės, būtų nesuderinamas su iš Konstitucijos, *inter alia* jos 5 straipsnio 2, 3 dalių, konstitucinių teisinės valstybės, atsakingo valdymo principų, kylančiais įstatymų leidybos proceso viešumo ir skaidrumo, įstatymų ir kitų Seimo aktų kokybės reikalavimais.

Atsižvelgdamas į tai, kad Miškų įstatymo pakeitimo įstatymas ypatingos skubos tvarka buvo priimtas nesant tokios grėsmės valstybės ar visuomenės saugumui, kuriai pašalinti būtini itin skubūs įstatymų leidėjo sprendimai, Konstitucinis Teismas nutarė, kad buvo nesilaikyta konstitucinio reikalavimo įstatymų ir kitų Seimo aktų projektų svarstymo ypatingos skubos tvarka procedūrą taikyti tik išskirtiniais konstituciškai pagrįstais atvejais, kai būtina nedelsiant užtikrinti gyvybiškai svarbius visuomenės ir valstybės interesus kilus tokiai grėsmei valstybės ar visuomenės saugumui, kuriai pašalinti būtini itin skubūs įstatymų leidėjo sprendimai. Taigi buvo nesilaikyta ir iš Konstitucijos 5 straipsnio 2, 3 dalių, konstitucinių teisinės valstybės, atsakingo valdymo principų kylančių įstatymų leidybos proceso viešumo ir skaidrumo, įstatymų ir kitų Seimo aktų kokybės reikalavimų. Konstitucinis Teismas nutarė, kad 2019 m. liepos 11 d. Seimo ypatingos skubos tvarka priimtas Miškų įstatymo pakeitimo įstatymas pagal priėmimo tvarką prieštarauja Konstitucijos 5 straipsnio 2, 3 dalims, 69 straipsnio 1 daliai, konstituciniams teisinės valstybės, atsakingo valdymo principams.

Konstitucinis Teismas taip pat nutarė, kad Lietuvos Respublikos Seimo statuto 164 straipsnio (2016 m. gegužės 3 d. redakcija, TAR, 2016-05-06, Nr. 11395) 1 dalis tiek, kiek pagal joje nustatytą teisinį reguliavimą įstatymų ir kitų Seimo aktų projektai gali būti svarstomi ypatingos skubos tvarka ne tik išskirtiniais konstituciškai pagrįstais atvejais, kai būtina nedelsiant užtikrinti gyvybiškai svarbius visuomenės ir valstybės interesus kilus tokiai grėsmei valstybės ar visuomenės saugumui, kuriai pašalinti būtini itin skubūs įstatymų leidėjo sprendimai, prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnio 2, 3 dalims, konstituciniams teisinės valstybės, atsakingo valdymo principams.

Pagal Konstitucijos 107 straipsnio 1 dalį teisės aktas (jo dalis) negali būti taikomas nuo tos dienos, kai oficialiai paskelbiamas Konstitucinio Teismo sprendimas, jog tas teisės aktas (jo dalis) prieštarauja Konstitucijai. Jeigu Konstitucinio Teismo 2019 m. balandžio 16 d. nutarimas Teisės aktų registre būtų oficialiai paskelbtas iš karto po jo priėmimo, atsirastų Miškų įstatyme nustatyto teisinio reguliavimo spragų ir neapibrėžtumo, būtų nepaisoma viešojo intereso užtikrinti miškų ūkio teisinio reguliavimo stabilumą, kad nebūtų sutrikdyti miškų ūkio valdymas ir tvarkymas. Todėl Konstitucinis Teismas nutarė, kad jo 2019 m. balandžio 16 d. nutarimas Teisės aktų regis-

tre turi būti oficialiai paskelbtas 2019 m. gruodžio 2 d. Taip įstatymų leidėjui buvo suteikta laiko priimti Miškų įstatymo pakeitimo įstatymą paisant iš Konstitucijos kylančios įstatymų pakeitimo tvarkos.

Išvados

1. Pagal Konstituciją įstatymai ir kiti Seimo aktai gali būti priimami ypatingos skubos tvarka tik išskirtiniais konstituciškai pagrįstais atvejais, t. y. kai būtina nedelsiant užtikrinti gyvybiškai svarbius visuomenės bei valstybės interesus ir kai nurodytų interesų negalima užtikrinti skubiai nepriėmus įstatymų ir kitų teisės aktų.
2. Įstatymų ir kitų Seimo aktų projektų svarstymo ir priėmimo ypatingos skubos tvarka procedūra turi būti reguliuojama taip, kad būtų sudarytos prielaidos tinkamai įvertinti juose numatomo teisinio reguliavimo turinį ir pasekmes, užtikrinti įstatymų ir kitų Seimo aktų kokybę, taip pat visos teisės sistemos nuoseklumą ir vidinę darną, nustatyto teisinio reguliavimo atitiktį aukštesnės teisinės galios aktams, pirmiausia Konstitucijai.
3. Seime svarstant įstatymų projektus, būtina užtikrinti Seimo vidinę prevencinę įstatymų ir kitų Seimo aktų atitiktį Konstitucijai kontrolę, įstatymų leidybos proceso viešumą ir skaidrumą, įtraukti visuomenę į sprendimų, susijusių su viešaisiais interesais, priėmimo procesą.
4. Teisinis reguliavimas, pagal kurį įstatymų ir kitų Seimo aktų projektai galėtų būti svarstomi ypatingos skubos tvarka ne išskirtiniais konstituciškai pagrįstais atvejais arba būtų leidžiama įstatymų ir kitų Seimo aktų projektus, svarstomus ypatingos skubos tvarka, priimti neužtikrinus Seimo vidinės prevencinės jų atitiktį Konstitucijai kontrolės, būtų nesuderinamas su iš Konstitucijos, *inter alia* jos 5 straipsnio 2, 3 dalių, konstitucinių teisinės valstybės, atsakingo valdymo principų kylančiais įstatymų leidybos proceso viešumo ir skaidrumo, įstatymų ir kitų Seimo aktų kokybės reikalavimais.