

DISKRECIJA VYKDANT TEISĖKŪRĄ LIETUVOJE

Rūta Bakševičienė

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Viešosios teisės katedros docentė
socialinių mokslų daktarė
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius
Tel. (+370 5) 236 61 75
El. paštas: ruta.bakseviciene@tf.vu.lt

Straipsnyje nagrinėjami procedūrinio legalumo diskrecijai viešojoje teisėje sudarymo klausimai, pirmiausia (svarbiausia) dėmesį kreipiant į įstatymų leidėją ir kiek mažiau į kitus aukščiausio lygio viešosios (valstybės) valdžios subjektus; siekiama identifikuoti galbūt skirtingus „leistinumus“ teisės subjektams teisės aktų leidybos (teisėkūros) lygmeniu, nurodyti su tuo susijusias problemas ir jų sprendimo galimybes.

Composition of issues for the discretion of procedural legality in public law are dealt with in the article, paying attention primarily to the law maker and to other top state authority subjects to a lesser degree; attempts are made to identify possibly different permissibilities of law subjects at the level of law creation, to point on relevant problems and the possibilities of their solutions.

Įvadas

Teisinė diskrecija viešojoje teisėje turi bent porą principinių prieštaravimų. Pirmasis sietinas su tuo, kad ji (diskrecija) iš esmės reiškia tam tikro elgesio apimtį (laisvę), kurią nubrėžia (riboja) teisės normos. O viešoji teisė, su jai būdingu imperatyviu teisinio reguliavimo metodu yra savaime „svetima žemė“ diskredityviam elgesiui to, kurio galios teisės griežtai sureguliuotos. Antrasis susijęs su tuo, kad vienas iš pagrindinių viešosios teisės principų, siejamų su (ypač) valstybės valdžia, valstybės institucijomis, yra toks, kad elgtis galima tik taip, kaip leidžiama (nustatyta) teisės normų. Tai, kas nenustatyta, – neleidžiama (viršija leistinas ribas). Taigi šiuose loginiuose paradoksuose, tai, kad teisinė diskrecija viešojoje teisėje vis dėlto

egzistuoja (niekas tuo ir neabejoja), aiškin-tina kitais būdais – ne teisiniais principais, teisės sistemos darnos dėsningumais. Tai veikia aiškin-tina socialiniu žmogiškuoju veiksmu ir poreikiu griežtoje teisinėje sistemoje rasti būdą (teisėtą) visiškai žmogiškam laisvam sprendimui, leidžiančiam sureaguoti, išspręsti dalykus „čia ir dabar“, prisitaikyti prie pažinios situacijos. Išties, šį „prisitaikyti“, o tiksliau *pritaikyti* logiškiau ir suprantamiau yra sieti su teisės taikytojais, teismais. Būtent jų funkcija yra įvertinti tikrąją padėtį, įrodymus ir teisės akto raidę matyti sulig gyva situacija. Visą teismų veiklą galima vadinti diskrecijos ir imperatyvumo kontempliavimu. Ir būtent dėl pirmosios (diskrecijos) ir rezultato (kontempliavimo), t. y. tam tikros minties, pasirinkimo laisvės, kuri kaskart susijusi su besibylinėjančio subjekto gyvenimu ir

yra jam subjektyviai reikšminga, teismai patiria ir atidaus žvilgsnio, ir kritikos (nepatiklumo, nepasitenkinimo ir kt.). Tačiau jie (teismai) turi tam tikras vėlgi – imperatyvias teisės normas, padedančias norminti, vienodinti ar tiesiog nustatyti ribas, kad rezultatas (pritaikymas) būtų vienodas ar bent to būtų privalomai siekiama. Tai daroma apibendrinant, formuojant vienodą teismų praktiką. Pagaliau teismų sistemos grandys – nuo žemiausio iki aukščiausio sudaro tam tikrą sprendimo, kartu diskrecijos naudojimo patikros ir kontrolės sistemą. Tačiau viešojoje teisėje diskrecija egzistuoja ir legislatyviuoju būdu ir net pačia aukščiausia to forma – įstatymų leidyba. Čia gi, kaip žinoma, ir nepatiklumo, ir kritikos taip pat neišvengiama, ir, ko gero, esminis klausimas, su kuriuo tai siejama – ribų įstatymų (teisės aktų) leidėjui diskrecijoje buvimas / nebuvimas („jiems galima viskas“). Teisiniu požiūriu tradicinis atsakymas, ko gero, būtų siūlymas pažvelgti į Konstituciją, joje įtvirtintą valdžių pusiausvyrą bei Lietuvos Konstitucinio Teismo funkcijas. Tačiau Konstitucinis Teismas vertina tik į jį patenkančią (jį pasiekiančią) įstatymų (teisės aktų) leidybos rezultata. Jis nevertina idėjų, virstančių įstatymais, neprieštaraujančių konstitucijai. Taigi, kyla klausimas, ar yra įstatymų leidybos iniciatyvos teisę turinčių subjektų veikloje galimybių, naudotis diskrecija taip, kad išlaikant legalumą (teisines procedūras) iš tiesų būtų / nebūtų galima įgyvendinti idėją (priimti įstatymą), net prieštaraujančią kitiems įstatymams ar tiesiog – visiškai sau naudingą (tenkinantį asmeninius interesus) ir teisiniu požiūriu likti dėl to neatsakingam? Ar yra mechanizmas, bent kiek panašus kaip teismų veikloje, nustatantis diskrecijos ribas? Ko-

čia yra ta procedūrinė pačių įnoringiausių sprendimų teisės aktų leidyboje legalumo išraiška (būdas)?

Išties, būtent dėl viešosios teisės subjektų, turinčių (įgyvendinančių) diskrecijos teisę, kyla daugiausia diskusijų ir nepasitenkinimo o / ir kaltinimų visuomenėje – pradedant Seimo nariais, teismais (teisėjais) ir baigiant pavieniais pareigūnais. Apie teismus šiame straipsnyje nebus kalbama, nebent tiek, kiek reikia iliustracinio lyginamojo požiūrio. Šiame straipsnyje bus nagrinėjami procedūrinio legalumo diskrecijai viešojoje teisėje „sudarymo“ klausimai, žvilgsnį nukreipiant pirmiausia (svarbiausia) į įstatymų leidėją ir kiek mažiau į kitus aukščiausio lygio viešosios (valstybės) valdžios subjektus, turinčius tokią teisę (diskreciją), siekiant identifikuoti galbūt skirtingus „leistinumus“ teisės subjektams teisės aktų leidybos (teisėkūros) lygmeniu. Tokiu sisteminiu analitiniu požiūriu, naudojant esamus įstatymų leidybos ir teismų praktikos pavyzdžius, diskrecijos ir teisėkūros problemos analizės straipsnių Lietuvos teisės moksle trūksta, nors diskrecijos teisiniai ir socialiniai aspektai išties išsamiai nagrinėti Jauniaus Gumbio straipsniuose [16; 17], diskrecija atskirose viešosios teisės šakose nagrinėta Algimanto Urmono, Birutės Pranevičienės [18], Ingridos Linkevičiūtės [22], R. Ažubalytės daktaro disertacijoje [15], Konstitucinio Teismo diskrecija – Kūrio Egidijaus darbuose [pvz.: 19], teismo ir teisėjo vaidmuo Rūtos Latvelės, Giedrės Lastauskienės darbuose [pvz., 20; 21].

1. Įstatymų leidyba: diskrecija ir „nuolaidos“

Kalbant apie įstatymų leidėją kaip apie diskrecijos teisę turintį subjektą, ji (diskre-

cijos teisė) teisiniu požiūriu tėra ribojama Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir kitų įstatymų, sietinų su 1) pačiu įstatymo priėmimo procesu ir 2) įstatymų leidėju kaip subjektu. Formaliuoju požiūriu (atmetant moralines vertybines diskusijas) įstatymų leidėjas nėra įpareigotas savo diskrecijos teisę įgyvendinti taip, kad šis įgyvendinimas nepasireikštų teisės aktu (įstatymu), kurio nuostatos prieštarauja teisės tradicijoms, principams ar net kito tokio pat teisės akto nuostatoms, išskyrus, žinoma Konstituciją, nes tiesioginis reikalavimas, kad įstatymas negalioja, jei jai prieštarauja, pačioje Konstitucijoje ir įtvirtintas. Tolygios galios nuostatos, kad negalioja įstatymas, prieštaraujantis kitiems įstatymams, nėra. Pakenka, kad įstatymų leidėjo diskrecija tilptų į Konstitucijos ribas ir tam tikrus pačiam įstatymų leidėjui „nubrėžtus“ elgesio / veiksmų rėmus. Pastarieji atspindimi ir Seimo Statute, ir kituose teisės aktuose, ir, regis, jų turėtų būti pakankamai griežtai paisoma. Tačiau išties daugelis „konkretybių“, susijusių būtent su reikalavimais, kurie keliami įstatymų leidėjui kaip subjektui ar jo veiklai, tampa lanksčios kitų „konkretybių“, skirtų tam pačiam reguliuojamam dalykui, bet ne įstatymų leidėjui tiesiogiai, dėka. Socialiniu-psichologiniu požiūriu tai būtų galima pavadinti dėmesio nukreipimu ar tiesiog maskavimu.

1.1. Diskrecijos teisės ribojimas įstatymų, sietinų su pačiu įstatymo priėmimo procesu

Kalbant apie pirmąjį ribojimo aspektą, pavyzdys galėtų būti Lietuvos Respublikos Seimo Statuto (paties įstatymų leidėjo ir priimto) nuostatos. Geros įstatymų leidybos praktikos lūkestis, kad įstatymų leidėjas neišleis vienas kitam prieštaraujančių

teisės normų, įtvirtintas Seimo Statuto 135 straipsnyje, nustatančiame reikalavimus įstatymo projektui¹. Reikia pažymėti, kad paties minimo Statuto straipsnio pavadinimas², kaip ir apibrėžta dispozicija / dispozicijos niekaip nėra siejamas su paties Seimo nario pareiga. Jis tarsi skiriamas nebyliam dalykui – įstatymo projektui, kuris tarytum turėtų vykdyti reikalavimus pats arba tuos reikalavimus turėtų vykdyti abstraktus „kažkas“, į kurio („kažko“) sąvoką, matyt, reikėtų ir būtų protinga įtraukti ir Seimo narius, nes straipsnis ir norma vis dėlto yra ne kur kitur, o Seimo Statute. Šioje vietoje reikėtų prisiminti, kad kalbama apie imperatyvųjį teisinį reguliavimą ir viešąją teisę, nes pagrindinis procedūrinis Seimo dokumentas – Seimo Statutas yra ne kas kita, o viešosios teisės dalis, teisinio reguliavimo metodas – be abejo – imperatyvusis. Tai, kas nurodyta (užrašyta), turi būti ir daroma be jokių išlygų. Tačiau joms kelias atveriamas ne kuo kitu, o tomis pat teisės normomis, kurios, kaip minėta, lyg ir yra skirtos įstatymų leidėjui, tačiau niekur to tiksliai neįtvirtinant ir su įstatymų leidėjo pareiga tiesiogiai nesusiejant. Kaip tai pasireiškia?

Grįžtant prie minėto pavyzdžio dėl reikalavimų įstatymo projektui (Seimo Statuto 135 str.), praktikoje, ir ne tik joje (teisės normose – taip pat), pareiga „sužiūrėti“, kad kartu su viena keičiama įstatymo nuostata, idant nebūtų prieštaravimų, būtų keičiamos ir kitų įstatymų nuostatos, tenka pirmiausia įstatymo projektą rengusiai darbo grupei, jei tai Vyriausybės nutarimu

¹ Seimo Statuto 135 straipsnio 5 dalyje įtvirtinta, kad kartu su įstatymo projektu pateikiami kiti Seimo priimami teisės aktų projektai, pakeičiantys ar panaikinantys galiojančius teisės aktus, kuriuos būtina priimti, priėmus teikiamą projektą.

² „Teikiamo registruoti projekto reikalavimai“.

teikiamas įstatymo projektas, sudarytai kurio nors ministro įsakymu, Prezidento kanceliarijai, jei įstatymo projektas teikiamas Lietuvos Respublikos Prezidento, ir Seimo Teisės departamentui, kurio tiesioginė pareiga yra pastebėti minėtus prieštaravimus ir apie juos įspėti šio departamento surašomose išvadose. Vyriausybės darbo grupių ar ministerijų parengti įstatymų projektai bent formaliai patiria daugiau tikrinimo procedūrų negu įstatymų leidybos iniciatyvos teisę sumanusių įgyvendinti Seimo narių, nes pirmiausia, kad nebūtų prieštaravimų (ar jų yra) tikrina Vyriausybės kanceliarijos teisininkai, įpareigoti tą daryti pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės reglamento nuostatas³. Kita vertus, jų išvados nėra privalomos ir iš principo, nepaisant įvairių reglamento procedūrinių nuostatų, kas daroma, jei nesutinkama su tam tikra išvada, atsižvelgti į jas ar neatsižvelgti yra pačios Vyriausybės diskrecija, tad ji neturi jokių įstatyminių apribojimų įstatymo projektą teikti Seimui. Tas pat iš esmės pasakytina ir apie kitus įstatymų leidybos iniciatyvos teisę turinčius subjektus (Lietuvos Respublikos Prezidentą ar piliečius, turinčius įstatymų leidybos iniciatyvos teisę). Skirtumas tas, kad pastarųjų teikiamų Seimui įstatymų projektų „patikra“ yra formaliai mažiau (ne taip detalai) reglamentuota, palyginti su Vyriausybe. Pateikus įstatymo projektą procedūriniu požiūriu (svarstymo eigos reikalavimų) ir Seimo narių ir kitų įstatymų leidybos iniciatyvos teisę turinčių subjektų teikiami įstatymų projektai susilygina. Skirtumas

³ Remiantis Vyriausybės Reglamento 64 punkto 1 papunkčiu Vyriausybei pateiktą teisės akto projektą vertina Teisės departamentas, pateikdamas išvadą dėl teisės akto projekto atitikties įstatymams, Vyriausybės nutarimams ir teisės technikos reikalavimams.

tas, kad Seimo narių teikiami įstatymo projektai nėra „patyrę“ jokios privalomos patikros ir Seimo nariai niekaip nėra atsakingi už tinkamą teisės akto parengimą (atsakomybės už projektą reikalavimas jį rengusiai institucijai įtvirtintas minėtame Vyriausybės darbo reglamente, 26 p.; tiesa, su jokiais konkrečiais padariniais ši nuostata nesiejama). Minėta, kad Seimo Statute išdėstyti reikalavimai tiesiogiai nesiejami su Seimo nario atsakomybe ir pareiga. Jie taikomi tiesiog įstatymų projektams, patenkantiems į Seimą, t. y. tinkamai užregistruotiems ir gautiems iš asmenų, turinčių įstatymų leidybos iniciatyvos teisę. Iš esmės tai reiškia, kad įstatymų leidybos iniciatyvos teisę turintis subjektas gali užregistruoti *bet kokią*⁴ įstatymo projektą, t. y. ir prieštaraujantį kitiems įstatymams, ir turintį kitų trūkumų, tačiau turintį jam (įstatymo projektui) būtinus rekvizitus. O ar gali toks prieštaraujantis kitiems teisės aktams ar turintis kitų rimtų „ydu“ įstatymo projektas būti priimtas? Vėlgi, atmetus politinius, moralinius ir kitokius dalykus, kitaip tariant, nesigilinant į vertybinį ir nuostatinį įstatymų turinį bei žvelgiant į procedūrinius teisės normų reikalavimus, atsakymas yra vienintelis – gali, nes, nepaisant visų procedūrinių Seimo Statuto „užkardų“, galiausiai gale tai – įstatymų leidejo diskrecija. Tai yra ir Seimo Teisės departamento, kaip specialios teisininkų institucijos Seime, išvados, ir Seimo Teisės komiteto išvados gali pasirodyti arba nepasirodyti Seimui reikšmingos. Būdingas šiuo požiūriu yra Seimo Statuto 138 straipsnis, nusakantis santykį dėl įspėjimo apie įstatymo projekto prieštaravimą net ne paprastam įstatymui, o Konstituci-

⁴ t. y. pirmiausia teisinės technikos požiūriu netinkamą.

jai: „Jeigu Teisės departamentas pateikia išvadą, kad projektas prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Teisės ir teisėtvarkos komitetas privalo preliminariai apsvarstyti šį projektą.“ Imperatyvas „privalo“, taip atitinkantis teisinio reguliavimo metodą, taikytiną viešojoje teisėje (šiuo atveju tai ir natūralu, ir privalu), šiuo atveju, kitaip negu pagal minėtą 135 straipsnį, aiškiai sieja komitetą ir apsvarstymą, t. y. įtvirtina apsvarstymo pareigą, tačiau visame Statute nėra įtvirtintos pareigos Seimui nesvarstyti ir nepriimti įstatymų, prieštaraujančių Konstitucijai ar kitiems įstatymams. Taigi minėtos „konkretybės“, kurios regis labai detalai nusako pareigas ir procedūras, iš esmės palieka daugybę erdvės įstatymų leidėjo diskrecijai arba gal šiuo atveju tinkamesnis žodis – korektiškumui ir diskretiškumui, nes iš esmės visos „kontroliuojančios“ jėgos pačioje įstatymų leidybos procedūroje yra labiau susijusios ne su teise / teisininkais, o su suvokta ar menama pareiga, politine patirtimi bei įdirbiu ir pan., ir jei prieštaravimo Konstitucijai atveju yra Konstitucinis Teismas, tą pastebintis ir nurodantis, tai kitus dalykus tegali taisyti pats įstatymų leidėjas ar teismai, tiek kiek jie gali (turi galimybių), nori ir pan. Šiuo požiūriu teoriniai samprotavimai apie diskreciją kaip apie teisėtą pasirinkimą („diskrecija tai nėra vien pasirinkimas, tai yra teisėtas pasirinkimas <...>“ [17, p. 42]) atrodo išties teoretiniai (gal net tragikomiški), kai kalbama apie įstatymų leidybos procesines normas, neįtvirtinančias jokių esminių teisėtumo reikalavimų ne kam nors kitam, o būtent įstatymų leidėjui.

Išties problemos sprendimas nebūtų labai sudėtingas. Įstatymų leidėjas tiesiog galėtų pataisyti Seimo Statuto nuostatas,

bent deklaratyviai nurodant jose, kad teikiantis įstatymo projektą asmuo atsako už jo atitiktį Lietuvos Respublikos Konstitucijai bei neprieštaravimą kitiems įstatymams ir Seimo pareigą tokių (prieštaraujančių) įstatymų nepriimti. Be abejo, tai nebūtų „panacėja“, nes juk įstatymų leidėjo valia apsispręsti ir balsuoti už vieną ar kitą įstatymo projektą, tačiau tokios normos įtvirtinimas visų pirma reikštų teisės nustatytą įsipareigojimą (pareigą), kuris būtų aiškiai išreikštas ir susietas su tam tikra atsakomybe (ir socialine „prižiūra“); dabar jis „pakibęs“ darbo grupių, teisininkų, teisės departamentų ir kt. labirintuose. Ir nesvarbu, kad tai būtų labiau socialinis, o ne teisinis sprendimas. Kalbant apie diskreciją, socialiniai veiksniai „gali būti laikomi svarbesniais diskrecijai įgyvendinti, nei koks kada nors galintis būti sukurtas kodeksas“ [16, p. 53].

1.2. Diskrecijos teisės ribojimas įstatymų, sietinų su įstatymų leidėju kaip subjektu

Kalbant apie antrąjį ribojimo aspektą, t. y. apie įstatymų leidėjo diskrecijos ribojimą, sietiną su juo kaip su įstatymų leidybos subjektu (asmeniu), reikėtų pabrėžti, kad šie du ribojimo aspektai – sąlyginiai ir jų atskyrimas veikia tinkamas teorinei analizei nei gali būti iš tikrųjų. Vis dėlto, kalbant apie antrąjį aspektą, jis suponuoja reikalavimus konkrečiam subjektui – įstatymų leidėjui, sietinus su tuo, kad šis konkretus subjektas priimtų sprendimus / nepriimtų sprendimų, vadovaudamasis asmeniniais, o ne visuomenės interesais. Prie tokių priskirtinas reikalavimas neturėti privačių interesų priimant sprendimus arba jų esant nusišalinti nuo sprendimų priėmimo. Išties paradoksalu, kad tokiam

reikalavimui įgyvendinti skirtas įstatymas (Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybės tarnyboje įstatymas), detaliam reglamentuojantis, kaip ir kada privalu nusišalinti, ir kas, kaip ir kada turi teikti interesų deklaracijas, savo reguliavimu niekaip nėra susijęs būtent su įstatymų leidėju, priimančiu sprendimus savo veikloje, t. y. priimančiu įstatymus. Nors įstatyme ir įtvirtinta plačioji asmenų, dirbančių valstybės tarnyboje, sąvoka, apimanti ir parlamentarų⁵, jiems (Seimo nariams) nustatyta išimtis dėl nusišalinimo priimančiam sprendimui. Įstatymų leidėjas, reglamentuodamas šiuo įstatymu savo nusišalinimo tvarką, tiesiog daro nuorodą į kitus jo veiklą reglamentuojančius įstatymus⁶. Kalbant apie parlamentarų veiklą reglamentuojančius įstatymus, į kuriuos

⁵ Įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad asmenys, dirbantys valstybinėje tarnyboje – valstybės politikai, valstybės pareigūnai, valstybės tarnautojai, teisėjai, profesinės karo tarnybos kariai, vykdančys operatyvinę veiklą, profesinės karo tarnybos karininkai, asmenys, dirbantys valstybės ir savivaldybių įmonėse, biudžetinėse įstaigose ir turintys administravimo įgaliojimus, asmenys, dirbantys viešosiose įstaigose ir asociacijose, kurios gauna lėšų iš Lietuvos valstybės ar savivaldybių biudžetų ir fondų, ir turintys administravimo įgaliojimus, Lietuvos banko darbuotojai, turintys viešojo administravimo įgaliojimus (atliekantys finansų rinkos priežiūros, vartotojų ir finansų rinkos dalyvių ginčų nagrinėjimo ne teisme funkcijas ir kitas viešojo administravimo funkcijas), akcinių bendrovių ir uždarytųjų akcinių bendrovių, kurių akcijos, suteikiančios daugiau kaip 1/2 balsų visuotiniame akcininkų susirinkime, nuosavybės teise priklauso valstybei ar savivaldybei, vadovai ir vadovų pavaduotojai, taip pat kiti asmenys, turintys viešojo administravimo įgaliojimus.

⁶ Aptariamo įstatymo 11 straipsnyje įtvirtinta, kad dirbančiam valstybinėje tarnyboje draudžiama dalyvauti rengiant, svarstant ar priimančiam sprendimus arba kitaip paveikti sprendimus, kurie sukeltų interesų konfliktą. Tačiau čia pat (6 dalyje) nustatyta, kad šio straipsnio nuostatos netaikomos Respublikos Prezidentui, *Seimo nariams*, teisėjams, prokurorams, ikiteisminio tyrimo pareigūnams ir kitiems pareigūnams, kuriems viešųjų interesų viršenybės užtikrinimo būdai nustatomi jų *veiklą reglamentuojančių įstatymų*.

kreipia minėta nuoroda, reikia konstatuoti, kad tokio atskiro įstatymo nėra. Viskas, kas esmingai susiję su įstatymų leidybos procedūra ir įstatymų priėmimu, yra reglamentuota Lietuvos Respublikos Konstitucijos bendrosiomis nuostatomis ir Lietuvos Respublikos Seimo Statutu. Tai, ką būtų galima bent bendrais aspektais susieti su privačiais interesais ir reikalavimu priimančiam sprendimą įstatymų leidyboje jais nesivadovauti, – Konstitucijos nuostata, kad valdžios galias riboja Konstitucija, valdžios įstaigos tarnauja žmonėms ir apkalta (apkaltos alternatyvios dispozicijos 2 dalis), – t. y. jeigu šurkščiai pažeidžiama Konstitucija arba sulaužoma priesaika. Apkaltą kaip procesą ir detalizuoja Seimo Statutas, tačiau kitų dalykų, kuriuos kaip nors būtų galima susieti su privalomumu, esant privačiam, asmeniniam ar kitokiam interesui nebalsuoti, neteikti įstatymo projekto, nėra. Atvirkščiai, Seimo Statuto nuostatos yra tokios, kad buvimas salėje ir registravimasis yra siejamas su balsavimu, o nebuvimas su nebalsavimu⁷. Žinoma, variantas balsuojant gali būti ir „susilaukoma“, tačiau šiame straipsnyje kalbame ne apie būdus balsuoti / nebalsuoti, o apie tai, kad realios galimybės ir reikalavimo išspręsti Seimo nario kaip asmens atsakomybės bei pasirinkimo kontrolės klausimą, esant jo privatiems interesams, priimančiam teisės aktus (įstatymus) įstatyminių būdais nėra. Iš esmės, net spręsti klausimo dėl tokio pobūdžio atsakomybės

⁷ Pvz., 15¹ straipsnio nuostata, kurioje reglamentuojamas Seimo nario atlyginimo sumažinimas dėl posėdžių nelankomumo, aiškiai sieja nelankomumą ir balsavimą: „Seimo nariui, be svarbios pateisinamos priežasties nedalyvavusiam daugiau kaip pusėje Seimo posėdžių, kuriuose iš anksto buvo numatytas ir numatytu laiku įvyko balsavimas dėl teisės aktų priėmimo, to mėnesio atlyginimas mažinamas vienu trečdaliu.“

apkaltos būdu nėra galimybės, nes balsavimas – kolektyvinis reikalas ir kolektyvinė atsakomybė apkaltos būdu neįmanoma, ji siejama su konkrečiu subjektu, o kaip rodo įvykusių apkaltos procesų praktika, – tik su teisės aktų pažeidimu, nusikaltimų padarymu (ir atitinkamai su tuo siejama priešaisikos sulaužymu). Vis dėlto net jei hipotetiškai būtų aptariamo apkaltos proceso galimybė, būtent teisės aktai ir tas pat Seimo Statutas „įjungia“ daug saugiklių ar tiesiog legalizavimo formų privatiems interesams pasireikšti – pradėdant minėtu Vyriausybės reglamentu, pagal kurį sudaromi Vyriausybės komitetai, Vyriausybės komisijos, Ministro pirmininko darbo grupės ir baigiant Seimo komitetų klausymais, į kuriuos gali būti kviečiami suinteresuoti asmenys, teikti pasiūlymus ir pan.⁸ Pirmųjų (pagal Vyriausybės reglamentą sudaromų darbo grupių ir kt.) personalijoms atrinkti nėra nei jokios tvarkos, nei konkursų, nei viešųjų ir privačių interesų deklaravimo reikalavimo, nes įstatymo projekto kūrimas (renvimas) nepatenka į sprendimų, nuo kurių priėmimo reikia nusišalinti pagal interesų derinimo įstatymą, ratą, taigi faktiškai priklauso nuo kurio nors konkretaus asmens (ministro). Antrųjų (pagal Seimo Statutą)

⁸ Remiantis Lietuvos Respublikos Seimo Statuto 54 straipsniu įstatymo projekto ir dėl jo pateiktų siūlymų bei pataisų pradiniam aptarimui, kai komitetas atlieka parlamentinį tyrimą, taip pat išvadų dėl svarstomo klausimo projektui parengti komitetas gali nutarti surengti specialius komiteto klausymus. Komiteto klausymuose dalyvauja ekspertai, suinteresuotų institucijų ir visuomenės grupių atstovai, įstatymų leidybos iniciatyvos teisę turintys asmenys, aptariami pasiūlymai ir pataisos svarstomam teisės akto projektui. Sprendimai klausimų metu nepriimami. Tokiems klausymams suorganizuoti ir išvadoms dėl projekto parengti komitetas turi paskirti du atsakingus komiteto narius (paprastai vieną iš Seimo daugumos ir vieną iš Seimo mažumos), *taip pat nutarti, kokius ekspertus, suinteresuotus asmenis ir valstybės pareigūnus privaloma pakviesti į klausymus.*

kvietimas ar nekvietimas (kuriuos kviesti ar ne) yra visiška Seimo komiteto ar net komiteto pirmininko diskrecija. Jokių detalių, kaip turėtų būti sprendžiamas vienu ar kitu asmenų kvietimo, taigi ir dalyvavimo svarstant įstatymo projektą klausimas, nėra. Taigi įstatymo projektas gali būti ir kuriamas, ir patiriamas leistinai suinteresuotų asmenų ir, kadangi jų dalyvavimas įstatymų leidybos procese yra teisėtas, įstatymų leidėjas, balsuodamas už tokį projektą, tarsi „nusimeta“ atsakomybę arba net kaip tik gali pasakyti, jog tenkino visuomenės interesus. Ši „leidybinė“ situacija ir esamas teisinis reglamentavimas, beje, yra sietinas vėlgi su diskrecija ir jos įgyvendinimu. Sudėtinga išties tik būtų apibrėžti, kokios formos, kalbant apie subjektą, ji (diskrecija) yra – individuali, grupinė (komitetų), vyriausybės, parlamento. Šis keistas atsakomybės „sluoksniavimasis“ dar labiau sumažina galimybę jos tikrai „paprasyti“. Tokia reglamentavimo ir diskrecijos santykio padėtis įstatymų leidyboje paaiškina praktiškai negyvą Lietuvos Respublikos lobistinės veiklos įstatymą. Įstatymas, kurio paskirtis įvardijama siekiamybė užtikrinti lobistinės veiklos viešumą ir skaidrumą, užkirsti kelią nelegaliai lobistinei veiklai, esant minėtiems aprašytiems būdams suinteresuotiems asmenims dalyvauti įstatymų leidyboje, praktiškai tampa nereikalingas.

Ar būtų galima kaip nors spręsti aprašytą problemą? Atsakymas – galima, panašiai kaip ir siūlymo (1.1). Pakaktų su aiškinamuoju raštu teikiančiam įstatymo (teisės akto) projektą nustatyti pareigą parašyti, kad įstatymo projekto teikimas nėra niekaip susijęs su jokių asmeniniu (privaciu) interesu. Čia vėlgi nesiimama svarstyti, ar to pakaktų, ir modeliuoti garantijų

mechanizmo. Kalbama apie galimą įstatymo projekto ir atsakomybės susiejimo modelį, apeliuojant į minėtus socialinius veiksmus [16, p. 53], ir, manytina, jis galėtų būti toks.

2. Individualizuotieji (individualieji) teisės aktai ir diskrecija

Šiame straipsnyje nebesustosime prie tokios pat detalios apžvalgos kalbėdami apie Prezidento ar Vyriausybės legislatyvią diskreciją (pastaroji šiek tiek buvo „paliesta“), kai kalbama būtent apie įstatymų leidybos iniciatyvą, tačiau Vyriausybės ir Prezidento diskrecija individualiųjų⁹ teisės aktų priėmimo srityje taip pat gali būti priskirta legislatyviajai¹⁰, ir išties šios dvi institucijos ir / o ypač prezidentas, kitaip negu parlamentas tokių aktų priima daugiau, negu bendrųjų teisės normų aktų. Tokia padėtis „užprogramuota“ pačioje Konstitucijoje, kurioje iš esmės prezidento diskrecijai palikta absoliuti dauguma Konstitucijos 84 straipsnyje įtvirtintų funkcijų (galių). Daugelis jų susijusi su atitinkamų pareigūnų teikimu ar skyrimu ir toli gražu ne kiekvienas tokios teikiamos ar skiriamos kandidatūros „atrankos“ procesas yra detalizuojamas kokių nors teisės aktų¹¹. Kita vertus, ir detalizavus procesą

prezidentas nėra niekaip varžomas. Proceso detalizavimas ir kelių kandidatūrų ar sąrašų atrankai teikimas, kai galiausiai pasirenkamas kažkuris iš sąrašo ir nebūtinai teiktasis, ne visada reiškia platesnę diskrecijos galimybę ar tokį jos supratimą visuomenėje. Atvirkščiai, jei procedūra reglamentuojama detaliai ir kaip jos rezultatas suformuojamas kandidatūrų (sprendimo) siūlymas, neatsižvelgimas į tokį siūlymą, nors ir esant visiškai diskrecijos teisei, gali būti (o ir būna) įvairiai kvestionuojamas¹², mat galiausiai visa tai baigiasi tam tikros kandidatūros *parinkimu* iš sąrašo *atrinktų* kandidatų. Šis, jau *parinkimo / pasirinkimo* (o ne *atrinkimo*) procesas nėra niekaip reglamentuotas ir teisiniu požiūriu yra net visiškai atskiras, kaip neturintis proceso (procesinių nuostatų), tačiau besibaigiantis individualizuotu aktu. Taigi detalioomis procedūromis reglamentuota subjektų (pvz., Teisėjų atrankos komisijos) veikla ir tarpiniai sprendimai išties neturi tikro sprendimo pobūdžio. O tikrasis sprendimas arba tiesiog – *parinkimas / pasirinkimas* nėra reglamentuotas. Jei tai yra konstitucinė diskrecija, kam reikalingos tos *ikidiskrecinės* procedūros?

Be jokios abejonės, poreikį reglamentuoti minėtas procedūras skatina socialinis fonas, socialiniai lūkesčiai ir skaidrumo siekis. Atsakomybės ir socialinio teisingumo norėjimas yra visiškai suprantamas,

⁹ Autorė vartoja neįprastą, bent kol kas, moksle ir teisinėje praktikoje sąvoką *individualizuotieji* teisės aktai kaip tolygią individualių teisės aktų alternatyvą (sinonimą), manydama, kad šis žodis kur kas labiau atitinka šių aktų prasmę pagal turinį (skirti individualiam subjektui) ir išreiškia juos priimančio subjekto atliekamą funkciją ir veiksmą, individualizuojant pareigybę asmeniui.

¹⁰ Autorė pripažįsta, kad dėl diskrecijos pobūdžio čia gali kilti diskusijų. Vis dėlto, kad ir priimant individualius teisės aktus, diskrecija laikoma legislatyviąja todėl, kad minėtų subjektų priimami individualūs teisės aktai reiškia Konstitucijoje įtvirtintų funkcijų vykdymą.

¹¹ Pavyzdžiui, visiška Prezidento diskrecija teikti

Seimui Lietuvos banko valdybos pirmininko kandidatūrą (Lietuvos banko įstatyme yra nustatyti tik tam tikri bendro pobūdžio reikalavimai subjektiškumui), valstybės kontrolieriaus kandidatūrą, generalinio prokuroro kandidatūrą.

¹² Bene daugiausia normavimo ir procedūrų, besibaigiančių ne vieno kandidato, o kelių „pasiūla“, susiję su teisėjų atranka ir skyrimu. Vien atrinkti yra skiriami 4 teisės aktai [9; 10; 11; 13] (čia neįskaičiuojami dokumentai dėl Teisėjų atrankos komisijos narių paskyrimo, egzaminavimo tvarkos, sveikatos patikrinimo ir pan.).

kaip ir nepatiklumas (nepasitikėjimas), jei to nėra. Taigi, diskrecija, kai ji individualizuojama (priimamas individualus teisės aktas) ir *joks* reglamentavimas galimai atrodo mažiau patrauklus negu diskrecija ir *koks nors* (ikidiskrecinis) reglamentavimas. Skatina „ribojimą“ ir teismų praktika, kuri yra vienareikšmė, kai susiduriama su tos pačios diskrecijos individualizuojant traktavimu (čia turima galvoje įvade minėta tam tikra diskrecijos teismų veikloje kontrolės sistema) bei kai diskrecijos turėjimas siejamas su žemesnio rango, o ne su aukščiausią galią turinčiomis valstybės institucijomis (pareigūnais). Teismų praktikoje, kalbant apie viešojo administravimo institucijų individualius aktus (sprendimus), aiškiai pasisakoma, kad diskrecija negali būti neribojama¹³. Be to, vidaus administravimas (kaip veikia ir „tvarkosi“ institucijos sistema viduje, kol / kaip priimamas vienas ar kitas individualus aktas / sprendimas) yra pripažįstamas viešojo administravimo dalimi. Tai yra procedūros (teisinis reglamenta-

¹³ Apibendrinime dėl tarnybos (valstybės tarnybos) ginčų („6.3. Viešojo administravimo, konstituciniai ir bendrieji teisės principai“ Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (apibendrinimo sudarytojas) yra konstatavęs: „Apibendrinimo sudarytojai pastebi, kad valstybės tarnybos teisiniuose santykiuose aktualūs yra ir Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnyje įtvirtinti (įstatymo viršenybės, objektyvumo, proporcingumo, nepiktnaudžiavimo valdžia, tarnybinės pagalbos, efektyvumo, subsidiarumo, „vieno langelio“ principai) bei konstituciniai ir bendrieji teisės principai. Aktualu, jog 6.1., 6.2 ir 6.3 punktuose nurodytų principų aiškėjimas ir taikymas tampa ypač svarbus tuomet, kai yra priimami tam tikra viešojo administravimo subjekto diskrecija paremti sprendimai, taip pat atliekamas šių sprendimų teisinis vertinimas. Minėti principai riboja viešojo administravimo subjektų diskrecijos teisę“ [26]. Be to, jog akcentuojami principai, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra nurodęs ir diskrecijos ribas, nubrėžtas teisės aktų (pvz., 2013 m. gegužės 14 d. sprendime administracinėje byloje Nr. A⁴⁴⁴-878/2013 [28]; 2013 m. kovo 19 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. A¹⁴³-438/2013 [29]).

vimas), „lydinčios“ sprendimo priėmimą iki asmens, turinčio diskrecijos teisę, yra ne mažiau svarbios, negu teisės normos, tą teisę suteikiančios teisės aktais¹⁴. Reikia pažymėti, kad „patariamąjo“ balso ir peržiūrėjimo įtvirtinimas iki pat diskrecinio sprendimo priėmimo yra išties plačiai paplitęs dabartinėje teisės aktų leidyboje ir apima net ne vienos institucijos, o poros ar net kelių institucijų bendradarbiavimą¹⁵. Sunkiai įsivaizduojamas atvejis, kad, įvykdžius visas minėtas procedūras, galutinis sprendimas, nors ir susietas su vieno kurio subjekto (pvz., ministro) įsakymu, kaip individualiu teisės aktu, būtų kitoks, nei pagrįstas visa iki jo „priėjusia“ eiga ir

¹⁴ Žr.: Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis administracinėje byloje Nr. A³-750-2004 [23].

¹⁵ Pvz.: Paramos pagal priemonę „Parama verslo kūrimui ir plėtrai“ administravimo tvarką reglamentuoja Lietuvos kaimo plėtros 2007–2013 metų programos priemonės „Parama verslo kūrimui ir plėtrai“ įgyvendinimo 2011 metais taisyklės (veikiančios ar naujai įsteigtos labai mažos įmonės plėtra), patvirtintos Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2011 m. rugsėjo 26 d. įsakymu Nr. 3D-698. Jose įtvirtinta, kad paramos gali kreiptis veikiantis ar naujai įsteigtas privatus juridinis asmuo, atitinkantis labai mažai įmonei keliamus reikalavimus (17 p.). Nacionalinė mokėjimo agentūra, įvertinusi paramos paraiškas, parengia nustatytos formos paramos paraiškų vertinimo rezultatų suvestinę ir nustatytos formos atskirų paramos paraiškų vertinimo ataskaitas, kurias teikia Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijai (43 p.). Ministerijos sudarytas Projektų atrankos komitetas svarsto, kuriuos projektus finansuoti, ir priima rekomendacinio pobūdžio sprendimą dėl finansuotųjų arba nefinansuotųjų projektų (44 p.). Vadovaudamasi Projektų atrankos komiteto rekomendacijomis, galutinį sprendimą dėl paramos skyrimo arba neskyrimo priima Ministerija, tačiau apie Ministerijos sprendimą Agentūra informuojama per 5 darbo dienas nuo jo priėmimo dienos (46 p.). Pareiškėjus registruotu laišku per 3 darbo dienas nuo Ministerijos sprendimo gavimo Agentūroje dienos, informuoja Agentūra, pridėdama sprendimo išrašą ir sprendimo apskundimo tvarką (47 p.). Dar sudėtingesnis tarpinstitucinis bendradarbiavimas, įtvirtintas, pvz., Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. gruodžio 19 d. nutarime „Dėl projektų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“ Nr. 1443 [15].

vertinimu. Jei vis dėlto taip nutiktų, būtų neabejotinas ir svarus ginčo argumentas teismui dėl lygiateisiškumo principo pažeidimo ar dėl pagrindų, kurie taip pat jau susiformavusioje teismų praktikoje, valstybės institucijai (pareigūnui) priimant sprendimą, turi būti nurodomi labai aiškiai ir nedviprasmiškai: viešojo valdymo (administravimo) sprendimai turi būti aiškiai motyvuoti ir suprantami¹⁶.

Straipsnyje nesiūloma imtis priemonių, reiškiančių kuo didesnę diskrecijos ribojimą. Norima pasakyti, kad netolygūs ar nevienodi principai, kai kalbama apie valstybę, viešąją teisę, gali gluminti ir kelti klausimų bei tam tikrą pasitikėjimo teise neigimą visuomenėje. Ir esmė net ne ta, kad patys sprendimai (teisės aktai) netinkami, o ta, kad egzistuoja netolygumų, tuo skatinamos įvairiausios spelionės ir interpretacijos, juk pavyzdys, kaip visuomenė jautriai reaguoja į bet kokią galimą „netolygumą“ – ta pati teismų veikla, kurios kontrolės siekiama įvairiais būdais – pradedant teisėjų veiklos vertinimu ir baigiant visuomenės dalyvavimo teismų veikloje idėjomis. Reikia pažymėti, kad „netolygumų“ yra ne tik apžvelgtose straipsnyje

¹⁶ „Individualus administracinis aktas paprastai turėtų būti toks, kad iš jo būtų galima suprasti visuomeninių santykių esmę, subjektus, dalyvaujančius šiuose santykiuose, būtų aiškus tų visuomeninių santykių teisinis įvertinimas, aiškios subjektų teisės ir pareigos.<...> Akte turėtų būti nurodomi pagrindiniai faktai, argumentai ir įrodymai, pateikiamas teisinis pagrindas, kuriuo viešojo administravimo subjektas rėmėsi priimdamas administracinį aktą [25]. Viešojo administravimo subjektus motyvuoti priimamus individualius administracinius sprendimus įpareigoja Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio nuostata, kad individualus administracinis aktas turi būti pagrįstas objektyviais duomenimis (faktais) ir teisės aktų normomis [24].

procedūrose (normose). Kalbant apie diskreciją analitiniai aspektai ir kritika tenka teismų, teisėjų veiklai (jų vaidmeniui) ([19; 20; 21; 22]), tačiau ne subjektams, susijusiems su straipsnyje nagrinėjama legislatyvosios diskrecijos problema, kurie tiesiog „apeinami“¹⁷. Siekis reglamentuoti, apie kurį kalbėta straipsnyje, turi aiškią prasmę – teisės normos yra gerbiamos ir jomis pasitikima labiau negu politinėmis normomis, suponuojančiomis politinę atsakomybę ar politinę kultūrą, antraip (jei nebūtų taip) juk daugelį dalykų būtų galima palikti pastarajai ir nesistengti dalykų, kurie diskredityvūs, kaip nors reglamentuoti. Socialiniu požiūriu teisė (teisinis reglamentavimas), turinti hierarchinės sistemos (teisės aktų ir teismų sprendimų hierarchijos) tradicijas, pripažįstama ir diskrecijos ribojimo priemonėmis¹⁸, kaip matyti iš išdėstytos analizės, gali būti naudojama „parodyti“, kad viskas yra skaidru,

¹⁷ Pvz., Ingrida Linkevičiūtė straipsnyje „Administracinė diskrecija ir jos vertinimas teismų praktikoje“ padalija diskreciją pagal klasikinį valdžių padalijimo principą, pažymėdama ir įstatymų leidėjo vykdomajai valdžiai suteiktą diskreciją, vėliau atskiria administracinę diskreciją, teigdama, kad „administracinė diskrecija yra siejama su vykdomosios valdžios funkcijų įgyvendinimu, viešuoju administravimu“ ir jog „akivaizdu, kad administracinė diskrecija įgyvendinama, kai viešojo administravimo institucijos ir pareigūnai pagal jiems nustatytą kompetenciją įgyja erdvės tam tikrai elgesio laisvei“ ir taip sumažina subjektų ratą iki „žemesnio rango“ pareigūnų, be jokios motyvacijos nebeliesdama tų, kurie yra įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios dalis [22, p. 66]. O štai straipsnio „Administracinės diskrecijos esmė ir diskrecijos kontrolės galimybės“ autoriai, nors ir išskirdami vėlgi tris vienas kitą turinčias kontroliuoti valdžias, nurodo, jog būtent dėl šio padalijimo diskrecijos kontrolė viena kitai iš valdžios dalių yra sudėtinga (!) ir išskiria legislatyviąją bei kvazilegislatyviąją diskreciją, kuri, reikia manyti, yra daugiau kontroliuojama negu pirmoji, nes sietina su žemesnio rango pareigūnais, ir to imasi teismai [18, p. 61].

¹⁸ Plačiau apie diskrecijos ribojimą: GUMBIS, J. *Teisinė diskrecija: teorinis požiūris* [17].

taigi, manytina, jog šis teisės naudojimo (priedangos) dalykas pačios teisės gerbimo požiūriu yra pozityvus ir jį reikėtų ryškinti ir didinti, idant tarpnormiškumas (socialinių normų įtaka viena kitai) pasireikštų teigiamais pokyčiais ir kitose socialinėse sistemose, o pagaliau – grįžtamoju ryšiu ir teisei.

Išvados

Įstatymų leidybos proceso reglamentavimas sudaro ne vieną turinčių įstatymų leidybos iniciatyvos teisę subjektų diskredityvaus elgesio, kuris drauge su jam suteikiama subjektų atsakomybės forma, kintančia nuo individualios iki kolektyvios, sudaro jos (atsakomybės) nesusiejimo su leidžiamu teisės aktu sąlygas, galimybę.

Diskrecijos ribos viešojoje teisėje, priimant individualius teisės aktus teisinių praktikos formuojamos (suformuotos)

griežtesnės (diskrecija labiau ir aiškiau ribojama) žemesniu tokią teisę turinčių ir teismų jurisdikcijoje esančių subjektų lygmeniu, o aukščiausiu lygmeniu reglamentavimas sietinas nebent su ikidiskrecinėmis (iki galutinio sprendimo, įgyvendinant diskrecijos teisę, priėmimo) procedūromis.

Socialiniu požiūriu teisė (teisinis reglamentavimas) dažnai naudojamas diskredityviam elgesiui pateisinti, „įvaizdžiui“ ar „parodyti“, kad viskas yra „skaidru“, o tai reiškia, kad pati teisė kaip normų sistema ir socialinis reiškinys yra labiau gerbiama negu politinės tradicijos / etika ir kultūra. Šis teisės gerbimo aspektas turėtų būti naudojamas, stengiantis suvienodinti požiūrį į įvairių grandžių valstybės tarnautojų / pareigūnų (plačiai) diskrecijos naudojimo galimybes. Tai suartintų teisę ir kitas sistemas (viešąjį valdymą, politiką) gerąja prasme ir padėtų visų šių sistemų stabilumui ir visuomenės gerovei.

LITERATŪRA

Norminiai teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Lietuvos banko įstatymas. *Valstybės žinios*, 2001, nr. 28-890.
2. Lietuvos Respublikos lobistinės veiklos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2003, nr. 35-1461.
3. Lietuvos Respublikos prokuratūros įstatymas. *Valstybės žinios*, 2003, nr. 42-1919.
4. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas, *Valstybės žinios*, 2001, nr. 112-4070.
5. Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybinėje tarnyboje įstatymas. *Valstybės žinios*, 1997, nr. 67-1659.
6. Lietuvos Respublikos Seimo Statutas. *Valstybės žinios*, 1999, nr. 5-97.
7. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. gruodžio 19 d. nutarimas „Dėl projektų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“, Nr. 1443. *Valstybės žinios*, 2008, nr. 4-132.
8. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 1994, nr. 63-1238.
9. Lietuvos Respublikos Prezidento dekretas „Dėl pretendentų į apylinkės teismo teisėjus atrankos kriterijų tvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2008, nr. 100-3863.
10. Lietuvos Respublikos Prezidento dekretas „Dėl pretendentų į teisėjus atrankos komisijos darbo tvarkos aprašo tvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2008, Nr. 100-3864.
11. Lietuvos Respublikos Prezidento dekretas „Dėl teisėjų atrankos skelbimo ir organizavimo tvarkos aprašo tvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2009, nr. 153-6912.
12. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2010 m. rugsėjo 29 d. įsakymas „Dėl Lietuvos kaimo plėtros 2007–2013 metų programos priemonės „Parama verslo kūrimui ir plėtrai“ supaprastintųjų įgyvendinimo taisyklių (veikiančios ar naujai įsteigtos labai mažos įmonės arba kai-

- mo gyventojų individualiojo verslo plėtra) patvirtinimo,“ Nr. 3D-883. *Valstybės žinios*, 2010, nr. 117-5981.
13. Teisėjų tarybos 2008 m. rugsėjo 12 d. nutarimas „Dėl teisėjų karjeros siekiančių asmenų atrankos nuostatų patvirtinimo, Nr. 13P-144-(7.1.2) (žr. pvz. www.teismai.lt).
 14. Teisėjų tarybos 2009 m. rugsėjo 4 d. nutarimu Nr. 13P-122-(7.1.2) patvirtinti (pakeisti Teisėjų tarybos 2010 m. vasario 26 d. nutarimu Nr. 13P-20- (7.1.2)) teisėjų karjeros siekiančių asmenų atrankos kriterijai [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <www.teismai.lt>.
- Specialioji literatūra**
15. AŽUBALYTĖ, R. *Diskrecinis baudžiamasis persekiojimas: teoriniai pagrindai, taikymo problemos ir perspektyvos Lietuvoje*. Daktaro disertacija. Vilnius: LTU, 2002.
 16. GUMBIS, J. Teisinė diskrecija: socialinis požiūris. *Teisė*, 2004, t. 52, p. 52–61.
 17. GUMBIS, J. Teisinė diskrecija: teorinis požiūris. *Teisė*, 2004, t. 52, p. 40–51.
 18. URMONAS, A.; PRANEVIČIENĖ, B. Administracinės diskrecijos esmė ir diskrecijos kontrolės galimybės. *Jurisprudencija*, 2002, t. 32(24), p. 54–64.
 19. KŪRIS, E. Konstitucija, konstitucinė doktrina ir Konstitucinio Teismo diskrecija. Iš: *Konstitucijos aiškinimas ir jos tiesioginis taikymas*. Baltijos ir Skandinavijos šalių konferencijos, vykusios 2002 m. kovo 15–16 d. Vilniuje, medžiaga. Vilnius, 2002.
 20. LASTAUSKIENĖ, G. Teismų interpretacinis žaismas ir jo doktrininės prielaidos. *Jurisprudencija*, 2012, t. 19(4), p. 1343–1359.
 21. LATVELĖ, R. *Teisėjo vaidmuo aiškinant teisę*. Daktaro disertacija. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2010.
 22. LINKEVIČIŪTĖ, I. Administracinė diskrecija ir jos vertinimas teismų praktikoje. *Jurisprudencija*, 2006, t. 5(83), p. 65–72.
- Praktinė medžiaga**
23. *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis. Administracinių teismų praktika*, 2004 m. liepa–gruodis, nr. 6.
 24. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁷-174/2007. *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis. Administracinė jurisprudencija*, 2007, nr. 11.
 25. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵²⁵-952-08. *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis. Administracinė jurisprudencija*, 2008, nr. 15.
 26. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis. *Administracinių teismų praktika. Administracinė doktrina*, 2012, liepa–gruodis, nr. 24.
 27. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis administracinėje byloje Nr. A³-750-2004.
 28. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. gegužės 14 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁴⁴⁴-878/2013.
 29. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. kovo 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴³-438/2013.

DISCRETION IMPLEMENTING LAWMAKING IN LITHUANIA

Rūta Bakševičienė

S u m m a r y

“Composition” principles of procedural legality to discretion in public law are dealt with in the article, primarily paying attention to the lawmaker and other supreme public authority subjects, to the lesser degree, exercising such a discretion, in order to identify possibly different “permissions” of law subjects at the lawmaking level. What concerns a law maker as a subject, exercising the right of dis-

cretion, this right in a legal sense is only restricted by the Constitution of Lithuanian Republic and by other laws, related to the process of passing the law itself, as well as with the law maker, as the subject. So, formally, the law maker is not obliged to materialize this right of discretion in such a way that this materialization would not manifest itself in the form of a legal act (law), the attitudes of which contradict

traditions of law, principles, or even the attitudes of other identical law act, excluding the Constitution, of course, because the direct requirement is that it should not contradict the Constitution, otherwise, it is not valid. The postulation that the law, does not exist, if it contradicts other laws, does not exist, so, it is sufficient that the discretion of the Constitution and other action frames imlicits in the law maker itself. The latter are reflected also in the Statute of Seimas and in other legal acts, and it seems they should be observed very strictly. However, many rules, namely linked with requirements, adressed to the law maker as a subject, or to his actions become flexible due to other rules, directed to the same subject under regulation, but not directly to the law maker. In social psychology it could be called attention diversion or simply disguising. For example, the attitude, adopted by the Seimas Statute of the Republic (the law maker itself). For example, the rules proclaimed by Statute of Seimas to presentes law projects are by no means linked with the responsibility or duty of the member of Seimas. They are applied directly to law projects, that get into Seimas, i.e. they are properly registered and obtained by the persons, having the right of the initiative of law making. Practically it means that the subject having the right of the initiative in law making may register any law project. Accordingly, it follows from the attitudes of the Seimas Statute that Seimas may pass any law project, since nothing forbids the discretion of a law maker. What concerns the other aspects it supposes the requirements to the definite subject – the law maker, explaining it that this definite subject should make or should not make decisions guided by personal interests and not the ones of the society. These include the requirment not to have private interests in decision-making and abstain from decision making when private interests are present. Paradoxically, a law has been passed for the implementation of such a requirement (the law of acomodation of public and private interests in a state institution in the Republic of Lithuania) is followed with the detailed reglamentation how and when one should abstain from a public position and who, how

and when one must produce the declaration of interests; the regulation itself is by no mean linked namely with law makers themselves, who make decisions in their activities, i.e. they pass laws.

The detailed review of the legislative dscretion of President or the Government, when the initiative in law making is discussed, will not be made in the article, however, the discretion of the Government and President in the sphere of passing individual law acts also may be attributed to the legislative sphere. Really those two institutions and especially President, unlike the parliament pass more such acts compared to acts of general legal norms. Such a situation is intrinsic in the Constitution itself, where in fact the absolute majority of established powers adopted in the article 84 of the Constitution are left for the discretion of president. The majority of them are related with the appointment of corresponding officials and quite often prediscretional procedures (e.y. judges selection procedures) are made concrete by means of legal acts, which in fact are not directly linked to the discretion itself (basically does not influence it). Undoubtedly, the need to regulate the above mentioned procedures is hidden in a social background, social expectations and in a wish for transparency. One easily understands the wish for social justice and distrust when it is absent. So discretion of it is individualized (an individual legal act is passed) seems less attractive than discretion and any (prediscretional) reglamentation. The practice of courts encourages restrictions in their judgment on individual acts (decisions) of public administration institutions the opinion is voiceed unequivocally that discretion cannot be unrestricted. This substantiates one of the man conclusions of the article. It reads like this. There are many possibilities of discreditable behaviour of subjects having the right of initiative in law making, which together with the form of responsibility given to subjects that is changing from individual to collective, constitutes conditions of unrelatedness of responsibility to an legal act that is being passed. The situation could be radically improved with the unification of an atitidue towards the legal procedural reglamentation at all levels.

*Įteikta 2013 m. lapkričio 3 d.
Priimta publikuoti 2013 m. lapkričio 29 d.*