



2020-11-26
(papildyta 2020-03-31 apžvalga)

Seimo veikla teisėkūros srityje: duomenys apie priimtų originalių ir naujos redakcijos įstatymų tendencijas

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, kad Seimo, kaip demokratinės Tautos atstovybės, funkcijos yra konstitucinės vertybės, o įstatymų leidyba – išskirtinė Seimo prerogatyva, įstatymų normomis reguliuojami svarbiausi visuomenės gyvenimo klausimai¹. Galbūt tai viena iš priežasčių, kodėl Lietuvos parlamentas teisėkūros srityje yra ne šiaip aktyvi, o hiperaktyvi institucija. Tai patvirtina ilgamečiai statistiniai duomenys, įskaitant ir lyginamuosius tarptautinius, leidžiančius teigti, kad šiuo aspektu Seimas išsiskiria visame europiniame kontekste². Ypatingą Seimo aktyvumą bei su tuo susijusias problemas teisėkūroje savo audito ataskaitoje yra pažymėjusi ir Valstybės kontrolė³.

Nuo pat Nepriklausomybės pradžios Seime užregistruojamų ir priimamų įstatymų ir kitų teisės aktų projektų skaičiai tik augo. 2008–2012 m. Seimo kadencijoje užregistruotų teisės aktų projektų skaičius perkopė 5 tūkst. ribą, o 2016–2020 m. kadencijos Seime šis rodiklis buvo pasiekė beveik 5,5 tūkst. Kadencija iš kadencijos nuosekliai augo ir priimamų įstatymų bei kitų teisės aktų projektų skaičius, o paskutinėje pasibaigusioje Seimo kadencijoje (2016–2020 m.) šie rodikliai buvo patys aukščiausi iš visų kadencijų – tiek priimtų teisės aktų projektų skaičius, tiek priimtų visų teisės aktų skaičius pirmąkart pasiekė ir gerokai viršijo 3 tūkst. ribą, o priimtų įstatymų pasiekė 2,5 tūkst. ribą.

Visą laiką didžioji dalis Seimo sprendimų teisėkūros klausimais buvo susijusi su anksčiau priimtų įstatymų bei kitų teisės aktų tobulinimu, t. y. jų keitimu ar papildymu naujomis normomis. Tuo tarpu priimamų originalių įstatymų dalis nuo pat 1992–1996 m. kadencijos nuosekliai mažėjo, o priimtų naujos redakcijos įstatymų dalis, galima sakyti, po „eurointegracinės“ 2000–2004 m. Seimo kadencijos stabilizavosi ir kadencija iš kadencijos laikosi daugiau ar mažiau tame pačiame lygyje. Antai, nuo 2004 m. Seimas priima nuo 70 iki 90 naujos redakcijos įstatymų per kadenciją. Abiem atvejais tai pakankamai nedidelė dalis bendrame Seimo priimamų teisėkūros sprendimų skaičiuje⁴. Turimais duomenimis, kai kuriose Europos Sąjungos šalyse priimamų originalių įstatymų dalis siekia 20–30 proc. nuo visų priimtų įstatymų skaičiaus⁵.

Galima pastebėti, kad 2004 m. formaliai pasibaigęs Lietuvos eurointergacijos procesas įdomus ir naujai išryškėjusių teisėkūros tendencijų požiūriu. Pirma, 2004–2008 m. Seimo kadencijoje,

¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. gruodžio 19 d. nutarimas Nr. 3/96: <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta419/content>

² *Teisėkūros tendencijos ir rodikliai Europos Sąjungos valstybėse ir Lietuvoje* (ats. red. A. Lukošaitis). Seimo kanceliarijos Parlamentinių tyrimų departamentas, 2015 m. kovo 25 d.

³ *Teisėkūros procesas*. Valstybinio audito ataskaita. 2018 m. kovo 16 d. Nr. VA-2018-P-40-62: www.vkontrole.lt

⁴ Šiame darbe originaliais įstatymais laikomi Seimo apskritai pirmą kartą priimti įstatymų projektai; naujos redakcijos įstatymai (pagal Teisėkūros pagrindų įstatymo 14 str. 3 d.) – įstatymai dėstomi nauja redakcija, kai juose yra pakeičiama daugiau kaip pusė straipsnių ar punktų.

⁵ *Teisėkūros tendencijos ir rodikliai Europos Sąjungos valstybėse ir Lietuvoje, ten pat, p. 32.*

lyginant dviem ankstesnėmis, buvo priimta žymiai mažiau įstatymų, įskaitant ir originalius bei naujos redakcijos įstatymus. Antra, toje pačioje kadencijoje priimtų originalių ir naujos redakcijos įstatymų dalis stabilizavosi ir jau nuo kitos, 2008–2012 m. kadencijos, naujos redakcijos įstatymų kadencija iš kadencijos priimama daugiau nei originalių įstatymų, nors ir nežymiai. Šias tendencijas, ko gero, galima aiškinti ir postintegracinio proceso išdavomis: Seimo teisėkūros darbotvarkei *acquis communautaire* spaudimas kaip ir originalių įstatymų poreikis yra sumažėjęs, ir nemažai teisėkūros problemų įstatyminiu lygmeniu galima išspręsti priimant naujos redakcijos įstatymus.

Šiame darbe pateikiami statistiniai duomenys apie Seimo veiklą teisėkūros srityje, konkrečiai, apie Seimo priimtus originalius ir naujos redakcijos įstatymus 1992–2020 m. laikotarpiu. Statistiniai duomenys apie priimtus teisės aktus ir įstatymus pateikiami pagal Seimo kanceliarijos Seimo posėdžių sekretoriato skelbimus duomenis Seimo interneto svetainėje⁶. Tuo pačiu būtina pažymėti, kad oficialios statistikos apie Seimo priimtus originalius ir naujos redakcijos įstatymus nėra. Problema ta, kad Teisės aktų registre, statistinių duomenų bazėje, įstatymams nėra priskiriami požymiai, pagal kuriuos būtų galima identifikuoti tam tikros rūšies įstatymus. Atsižvelgiant į tai, šiame darbe galimos pateiktos statistinės informacijos paklaidos.

Paieška vykdyta 2020 m. kovo 18–26 d. ir 2020 m. lapkričio 24 d. (rinkti 2016–2020 m. Seimo kadencijos VIII ir IX sesijų duomenys) Teisės aktų registre pagal Seimo kadencijų sesijas. Originalių įstatymų paieška vykdyta lauke „Žodžiai pavadinime“ uždavus sąlygą „be šių žodžių“ ir nurodžius raktinius žodžius: *straips**, *papild**, *pakeitim**, *ratifikav**, *teisės akto rūšis – „įstatymas“*. Naujos redakcijos įstatymų paieška vykdyta lauke „Žodžiai tekste“ uždavus sąlygą „tiksliai frazė“ ir nurodžius žodžių junginį „nauja redakcija“, *teisės akto rūšis – „įstatymas“*.

Darbo pirmoje darbo dalyje pateikiama Seimo teisėkūros statistika pagal kadencijas ir sesijas, antroje dalyje aptariami Seimo teisėkūros rodikliai pagal kadencijas.

1. 1996–2020 m. laikotarpio Seimo teisėkūros statistika pagal kadencijas ir sesijas

1992–2020 metų laikotarpiu įvykusių septynių kadencijų suvestiniai paieškos rezultatai pateikti lentelėse, pagal atskiras kadencijas ir jų sesijas. Nurodytas kiekvienos kadencijos metu priimtų teisės aktų bendras skaičius, jame esanti įstatymų dalis ir pateikti įstatymų, išskirstytų į originalius ir naujos redakcijos, statistiniai duomenys.

1 lentelė. 1992–1996 m. kadencija (1992-11-25 – 1996-11-19)

Sesija	Priimtų teisės aktų skaičius	Priimta įstatymų	Originalūs įstatymai	Naujos redakcijos įstatymai
I	95	31	14	0
II	160	69	28	0
III	164	86	19	0
IV	190	102	31	0
V	240	141	40	0
VI	227	142	43	0
VII	192	122	38	0
VIII	294	247	55	1
IX	128	26	34	0
IŠ VISO	1 690	1 039	302*	1

* Į šį skaičių neįskaičiuoti įstatymo pripažinimo netekusiu galios 5 įstatymai.

2 lentelė. 1996–2000 m. kadencija (2000-11-25 – 2004-10-18)

Sesija	Priimtų teisės aktų skaičius	Priimta įstatymų	Originalūs įstatymai	Naujos redakcijos įstatymai
--------	------------------------------	------------------	----------------------	-----------------------------

⁶ Seimo darbo statistika: https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=36690&p_k=1

I	144	78	10	1
II	272	219	35	9
III	249	194	27	5
IV	216	164	25	6
V	234	153	29	5
VI	252	180	31	9
VII	245	182	21	8
VIII	360	302	50	11
IX	169	140	20	6
IŠ VISO	2 141	1 613	248*	60

* Į šį skaičių neįskaičiuoti įstatymo pripažinimo netekusiu galios 9 įstatymai.

3 lentelė. 2000–2004 m. kadencija (2000-10-19 – 2004-11-11)

Sesija	Priimtų teisės aktų skaičius	Priimta įstatymų	Originalūs įstatymai	Naujos redakcijos įstatymai
I	207	116	8	0
II	298	223	15	10
III	281	191	29	18
IV	305	228	35	10
V	295	212	24	12
VI	376	285	16	17
VII	331	248	29	22
VIII	387	276	25	23
IX	151	117	6	6
IŠ VISO	2 631	1 896	187*	118

* Į šį skaičių neįskaičiuoti įstatymo pripažinimo netekusiu galios 32 įstatymai.

4 lentelė. 2004–2008 m. kadencija (2004-11-15 – 2008-11-16)

Sesija	Priimtų teisės aktų skaičius	Priimta įstatymų	Originalūs įstatymai	Naujos redakcijos įstatymai
I	132	41	1	2
II	216	120	9	6
III	183	124	6	6
IV	305	187	10	10
V	256	154	14	2
VI	228	143	11	9
VII	180	124	10	9
VIII	279	185	8	17
IX	122	99	3	6
IŠ VISO	1 901	1 177	72*	67

* Į šį skaičių neįskaičiuoti įstatymo pripažinimo netekusiu galios 12 įstatymų.

5 lentelė. 2008–2012 m. kadencija (2008-11-17 – 2012-11-14)

Sesija	Priimtų teisės aktų skaičius	Priimta įstatymų	Originalūs įstatymai	Naujos redakcijos įstatymai
I	189	111	5	2
II	237	162	6	6
III	278	185	10	11
IV	326	232	4	8
V	278	196	8	8
VI	317	230	16	15
VII	353	275	14	18
VIII	295	214	11	13
IX	214	185	7	10
IŠ VISO	2 487	1 790	81*	91

* Į šį skaičių neįskaičiuoti įstatymo pripažinimo netekusiu galios 7 įstatymai.

6 lentelė. 2012–2016 m. kadencija (2012-11-16 – 2016-11-10)

Sesija	Priimtų teisės aktų skaičius	Priimta įstatymų	Originalūs įstatymai	Naujos redakcijos įstatymai
I	193	95	4	1
II	333	234	5	5
III	263	171	7	5
IV	315	229	6	10
V	449	376	10	8
VI	398	319	8	8
VII	315	247	5	12
VIII	345	277	6	21
IX	193	157	6	9
IŠ VISO	2 804	2 105	57*	79

* Į šį skaičių neįskaičiuoti įstatymo pripažinimo netekusiu galios 7 įstatymai.

7 lentelė. 2016–2020 m. kadencija (2016-11-14 – 2020-11-12)

Sesija	Priimtų teisės aktų skaičius	Priimta įstatymų	Originalūs įstatymai	Naujos redakcijos įstatymai
I	209	102	5	4
II	422	287	6	12
III	394	295	7	12
IV	442	322	9	20
V	513	387	8	16
VI	437	339	7	10
VII	387	285	8	10
VIII	474	416	11	16
IX	162	140	0	6
IŠ VISO	3 440	2 572	62*	106

* Į šį skaičių neįskaičiuoti įstatymo pripažinimo netekusiu galios 18 įstatymų.

Atkreiptinas dėmesys, kad į originalių įstatymų skaičių neįtraukti ratifikavimo arba denonsavimo įstatymai. Pavyzdžiui: Lietuvos Respublikos įstatymas dėl Singapūro sutarties dėl prekių ženklų įstatymų ratifikavimo Nr. XI-2403 (2012-11-08), Lietuvos Respublikos įstatymas dėl Lietuvos Respublikos ir Suomijos Respublikos sutarties dėl socialinės apsaugos denonsavimo Nr. X-391 (2005-11-15). Taip pat neįskaičiuoti ir įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymai (nuo 1992 m. lapkričio 25 d. suskaičiuoti 88 tokie įstatymai).

Pastebėtina, kad apžvelgiamu laikotarpiu, kiekvienos kadencijos pirmąją ir devintąją sesiją, buvo priimama mažiau teisės aktų, taip pat ir įstatymų, palyginti su kitomis sesijomis. Naujos redakcijos įstatymų mažesnis skaičius yra būdingas kiekvienai pirmajai ir devintajai sesijai.

Dera pastebėti, kad rudens sesijų metu priimami ateinančių metų privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto rodiklių patvirtinimo įstatymas, valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto kitų metų rodiklių patvirtinimo įstatymas, ateinančių metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas, rudens sesijos metu priimamas ir valstybės politikų, teisėjų, valstybės pareigūnų ir valstybės tarnautojų pareiginės algos (atlyginimo) bazinio dydžio, taikomo ateinančiais metais, įstatymas.

2. Seimo įstatymų leidybos rodiklių palyginimas: 1992–2020 m. laikotarpio kadencijos

Šioje dalyje pateikiami Seimo įstatymų leidybos rodikliai pagal Seimo kadencijas (1992–2020 m. laikotarpio kadencijų) (žr. 8 lentelę).

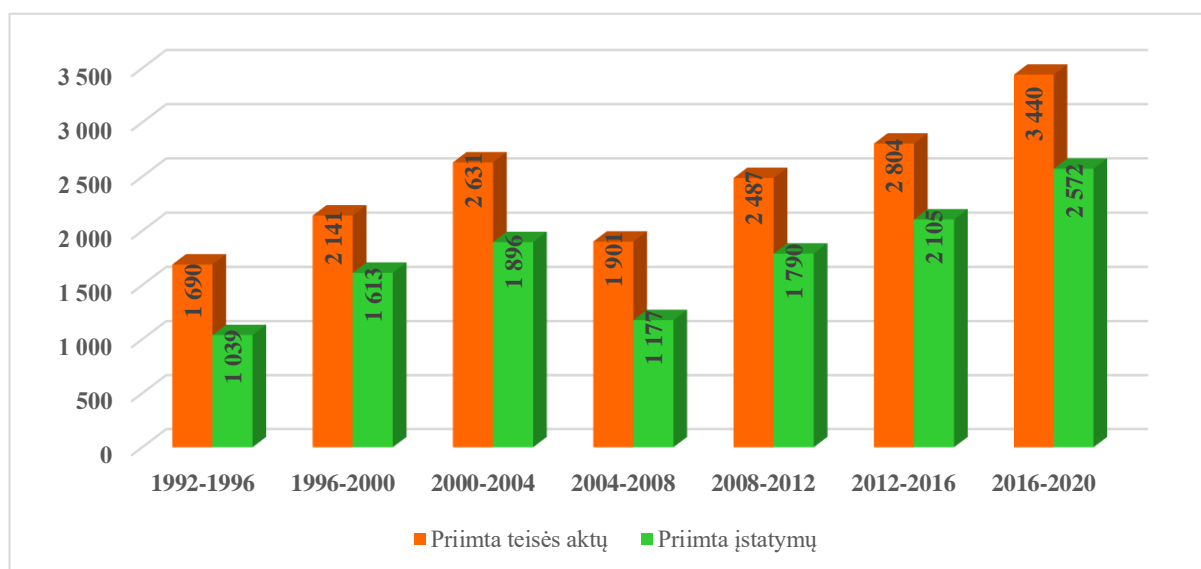
8 lentelė. 1992–2020 m. Seimo kadencijų įstatymų leidybos statistika

Seimo kadencijos	Priimta teisės aktų	Priimta įstatymų	Originalūs įstatymai	Naujos redakcijos įstatymai
1992–1996 m.	1 690	1 039	302	1
1996–2000 m.	2 141	1 613	248	60
2000–2004 m.	2 631	1 896	187	118
2004–2008 m.	1 901	1 177	72	67
2008–2012m.	2 487	1 790	81	91
2012–2016 m.	2 804	2 105	57	79
2016–2020 m.	3 440	2 572	62	106
Iš viso	17 094	12 192	1 009*	522

* Į šį skaičių neįskaičiuoti įstatymo pripažinimo netekusiu galios 90 įstatymų.

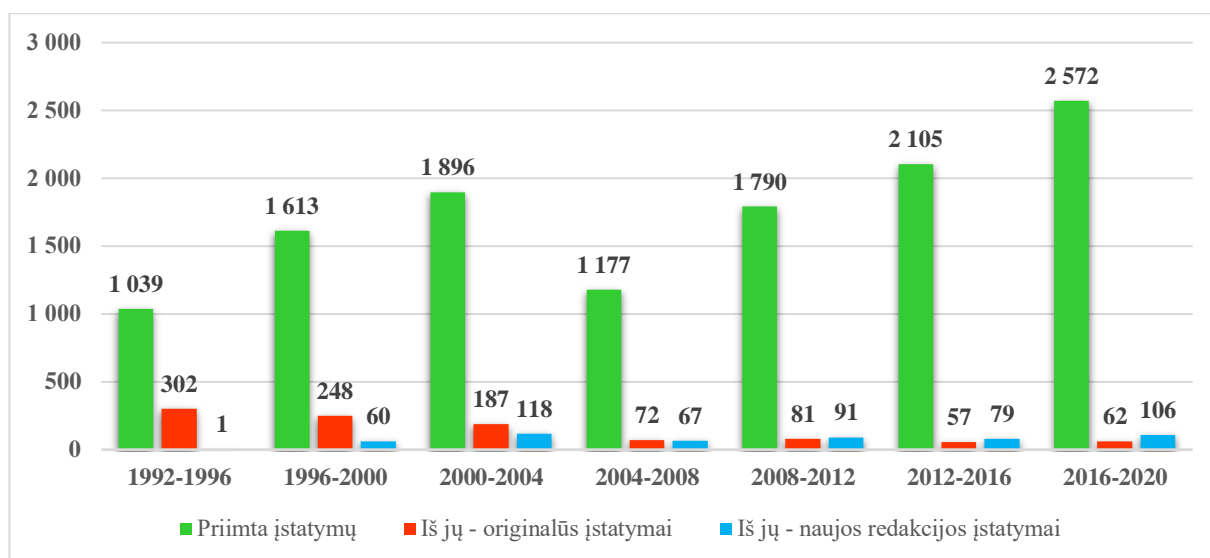
Vertinant 1992–2020 m. laikotarpio kadencijų Seimo veiklą priimtų visų teisės aktų ir priimtų įstatymų skaičiaus aspektu, matyti, kad daugiausiai teisės aktų buvo priimta paskutinės (2016–2020 m.) kadencijos metu – 3 440 teisės aktų. Šis skaičius, viršijęs 3 tūkst. ribą, yra didžiausias palyginti su kitų Seimo kadencijų rodikliais. Mažiausiai teisės aktų priimta 1992–1996 m. kadencijoje – 1 690 (žr. 1 pav.).

Lyginant priimtų įstatymų skaičių matyti, kad mažiausiai įstatymų priimta vėlgi 1992–1996 m. Seimo kadencijoje – 1 039 įstatymai, o daugiausia priimta 2016–2020 m. kadencijoje – 2 572 įstatymai.



1 pav. Priimtų teisės aktų ir priimtų įstatymų skaičius (pagal Seimo kadencijas)

Apžvelgiant priimtų įstatymų skaičių ir iš jų priimtų originalių įstatymų bei naujos redakcijos įstatymų skaičius pagal kadencijas matyti, kad mažiausiai įstatymų priimta 1992–1996 m. Seimo kadencijoje – 1 039 įstatymai, tačiau būtent šios kadencijos metu priimta daugiausiai originalių įstatymų – 302, o naujos redakcijos įstatymų tėra vos vienas (žr. 2 pav.).

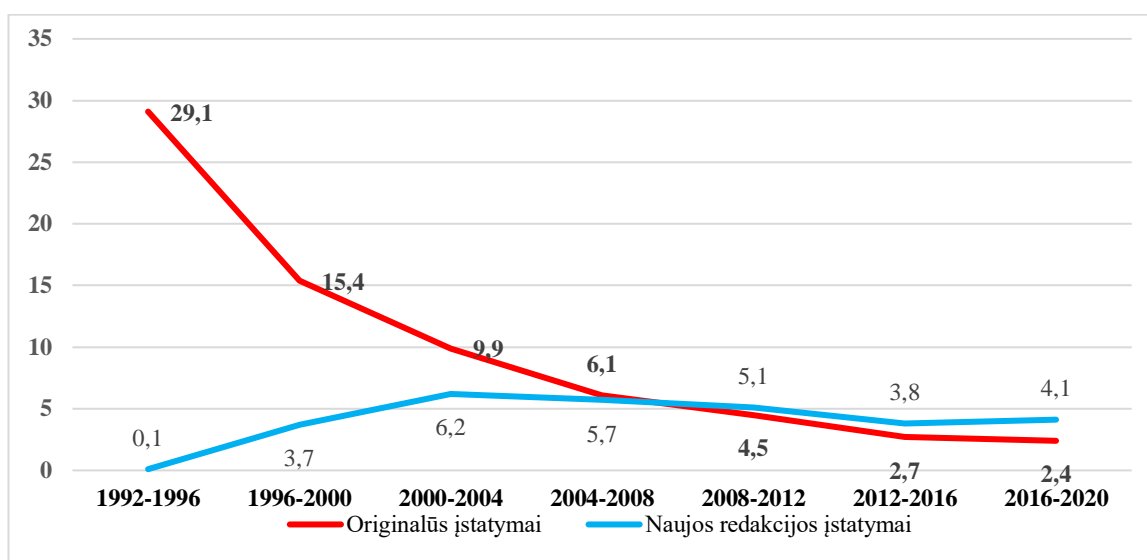


2 pav. Priimtų įstatymų skaičius, originalūs ir naujos redakcijos įstatymai (pagal Seimo kadencijas)

1996–2000 m. Seimo kadencijoje buvo priimti 248 originalūs įstatymai, o 2000–2004 m. kadencijoje – 187 įstatymai. Likusių keturių kadencijų metų priimamų originalių įstatymų skaičius nesiekia 100.

Aptariant naujos redakcijos įstatymų leidybą matyti, kad 1992–1996 m. buvo priimtas tik vienas toks įstatymas. Daugiausiai – 118 naujos redakcijos įstatymų – priimta 2000–2004 m. kadencijos metu. Kitų trijų kadencijų metu naujos redakcijos įstatymų skaičius nesiekia 100, ir tik paskutinės 2016–2020 m. kadencijos metu priimti 106 naujos redakcijos įstatymai.

Vertinant 1992–2020 m. laikotarpio Seimo kadencijų metu priimtų originalių įstatymų kiekį procentais palyginti su visais priimtais įstatymais, matyti, kad priimamų originalių įstatymų dalis nuolat mažėja – nuo 29,1 proc. 1992–1996 m. kadencijos metu iki 2,4 proc. 2016–2020 m. kadencijos metu (žr. 3 pav.).



3 pav. Originaliųjų ir naujos redakcijos įstatymai procentais palyginti su visų priimtų įstatymų skaičiumi, 1992–2020 m. laikotarpio Seimo kadencijos

Apžvelgiant 1992–2020 m. laikotarpio Seimo kadencijų metu priimtų naujos redakcijos įstatymų kiekį procentais palyginti su visais priimtais įstatymais, matyti, kad priimtų naujos redakcijos įstatymų dalis nuo 1992–1996 m. kadencijos, kai tokių įstatymų dalis sudarė tik 0,1 proc.

nuo visų priimtų įstatymų, augo iki 6,2 proc. 2000–2004 m. kadencijoje. Vėlesnėse kadencijose priimtų naujos redakcijos įstatymų dalis palyginti su visais priimtais įstatymais nesiekia 6 proc. ir nuosekliai mažėjo, išskyrus 2016–2020 m. Seimo kadenciją, kurioje priimta šiek tiek daugiau naujos redakcijos įstatymų, lyginant su ankstesniąja – 4,1 proc. nuo visų priimtų įstatymų.

Apibendrinimai

1. Seimas priima labai daug įstatymų ir kitų teisės aktų, iš kurių didžioji dalis yra anksčiau priimtų teisės aktų tobulinimas, t. y. jų pataisos ir papildymai. Tuo tarpu originalių ir naujos redakcijos įstatymų dalis nuo visų priimtų teisės aktų skaičiaus palyginti nedidelė (nepaisant metodologinių teisėkūros statistikos interpretavimo ypatumų, tikėtina, Lietuva pagal šiuos parametrus išsiskiria iš daugelio kitų Europos Sąjungos valstybių narių tarpo).

2. Galima pastebėti, kad daugiausiai originalių įstatymų priėmė pirmųjų, t. y. 1992–1996 ir 1996–2000 m. kadencijų Seimas; vėliau tokių įstatymų dalis tik mažėjo. Daugiausiai naujos redakcijos įstatymų priėmė „eurointegracinis“ 2000–2004 m. parlamentas. Vėliau tokių įstatymų dalis, galima sakyti, nusistovėjo. Tiesa, paskutinės, 2016–2020 m. kadencijos Seime tokių įstatymų priimta kiek daugiau nei 2016–2020 m. kadencijos Seime (atitinkamai 62 ir 57 originalūs įstatymai).

3. Vienu iš veiksnių, nulemiančių Seimo aktyvumą teisėkūros srityje bei didelį priimamų įstatymų skaičių, galima laikyti teisėkūros kultūroje įsivyravusį legalistinį požiūrį – vos ne visas visuomeninių santykių problemas bandoma spręsti teisinio reguliavimo priemonėmis ir dargi pačiu aukščiausiu, t. y. įstatymo lygmeniu. Galima pastebėti, kad 2004 m. formaliai pasibaigęs Lietuvos eurointergacijos procesas intensyvią teisėkūros procesą parlamentiniu lygmeniu Lietuvoje prislopino tik laikinai. Antai, mažiau įstatymų priimta tik 2004–2008 m. Seimo kadencijoje, po to priimamų įstatymų skaičius ženkliai išaugo. Tuo tarpu priimamų originalių ir naujos redakcijos įstatymų dalis postintegraciniu laikotarpiu nusistovėjo ir kadencija iš kadencijos, lyginant su visais Seimo priimtais įstatymais, yra nedidelė (2,4–4,5 proc. originalių įstatymų, 4,1–5,1 proc. naujos redakcijos įstatymų).

Parengė

Informacijos ir komunikacijos departamento

Tyrimų skyriaus

Patarėja Dalia Juknevičiūtė

Tel. (8 5) 239 6185, el. p. dalia.jukneviuciute@lrs.lt

Patarėja Dainora Valiukaitė

Tel. (8 5) 239 6187, el. p. dainora.valiukaite@lrs.lt

Skyriaus vedėjas Alvidas Lukošaitis

Tel. (8 5) 239 61 70, el. p. alvidas.lukosaitis@lrs.lt

Seimo kanceliarijos Informacijos ir komunikacijos departamento Tyrimų skyriaus parengti analitiniai ir informaciniai darbai skirti Seimo narių parlamentinei ir Seimo kanceliarijos veiklai. Šiuose darbuose pateikta informacija nėra oficiali Lietuvos Respublikos Seimo pozicija.

Šį darbą atgaminti, išleisti, platinti, versti, perdirbti, viešai skelbti, išskyrus įstatymų nustatytas išimtis, galima tik gavus Seimo kanceliarijos leidimą.

Visais atvejais naudojant šį darbą privaloma nurodyti šaltinį.

© Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarija, 2020