

PILIEČIŲ DALYVAVIMAS LEIDŽIANT ĮSTATYMUS

PETRAS RAGAUSKAS

Straipsnyje aptariama piliečių (Tautos, atitinkamų piliečių grupių bei pavienių piliečių) dalyvavimo leidžiant įstatymus „teorija ir praktika“. Analizuojama, kokias su įstatymų leidyba susijusias teises šiems subjektams suteikia Lietuvos Respublikos Konstitucija ir kiti teisės aktai, taip pat kokia šioje srityje yra susiklosčiusi reali padėtis. Nuosekliai aptariami abiem konstitucines teises turintiems Lietuvos įstatymų leidėjams (Tautai ir Seimui) būdingi pranašumai ir trūkumai.

Tautos ir parlamento, kaip alternatyvių įstatymų leidėjų, pranašumai ir trūkumai

Dabartiniais laikais piliečių dalyvavimas valdant valstybę, t. y. viešuoju lygmeniu sprendžiant savo (arba *ir savo*) reikalus, yra visuotinai pripažinta pilietinė teisė¹. Maža to. Nuo Didžiosios Prancūzijos revoliucijos laikų neretai *iš principo* atsisakoma pripažinti kiekvieną poli-

Petras Ragauskas – socialinių mokslų daktaras, Teisės instituto direktoriaus pavaduotojas (el. paštas: petras@teisinst.lt).

© Petras Ragauskas, 2005

Straipsnis įteiktas redakcijai 2004 m. gruodžio 22 d.

Straipsnis pasirašytas spaudai 2005 m. vasario 17 d.

tinio gėrio (kartu ir *gero įstatymo*) sampratą, jei tai nėra pačių žmonių (ar bent jau jiems dalyvaujant²) kuriamas gėris³.

Šiuolaikinė demokratijos teorija suverenitetą priskiria tautai. Mums ji taip pat turėjo įtakos, tad suverenitetas Tautai priskirtas ir pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos 2 straipsnį. Tačiau faktas, kad suverenitetas priklauso tautai (jau nekalbant apie formalią deklaraciją, kad taip yra), dar nereiškia, kad tauta jį įgyvendina tiesiogiai. Dažniausiai tauta savo suverenitetą įgyvendina per demokratiškai išrinktus atstovus (vadinamoji *atstovaujamoji demokratija*). Kartais – tik per atstovus. Šiuo požiūriu bene įdomiausias ir daugeliui su demokratišku valdymu susijusių stereotipų prieštaraujantis pavyzdys – Jungtinės Amerikos Valstijos, šalis, kurios istorijoje dar nė karto nebuvo surengtas *visuotinis* referendumas⁴. Žinoma, čia nesakoma, kad referendumai ten apskritai nevyksta. Tačiau tai, kad jie gali būti rengiami žemesniu – valstijos – lygmeniu (šiuo požiūriu išsiskiria, pvz., Kalifornijos valstija), nekeičia situacijos dėl politinės bendruomenės tiesioginio dalyvavimo priimant *federalinio lygmens* sprendimus.

Lietuvoje yra kitaip: pagal mūsų Konstitucijos 4 straipsnį „aukščiausią suverenią galią Tauta vykdo tiesiogiai ar per demokratiškai išrinktus savo atstovus“. Šią normą papildė ir Konstitucijos 69 straipsnio 4 dalies nuostata: „Lietuvos Respublikos įstatymų nuostatos gali būti priimanamos ir referendumu“. Minėtų nuostatų „tikrumą“ patvirtina ir referendumų (nėgusių, tegu neįvykusių, bet nepaisant to – realių) praktika⁵. Nors, tiesą sakant, iki šiol referendumu nebuvo priimtas nė vienas įstatymas, išskyrus kartu su Konstitucija patvirtintą pagalbinio pobūdžio įstatymą, nustatantį pačios Konstitucijos įsigaliojimo tvarką.

Gretinant Konstitucijos nuostatas ir realų gyvenimą kyla klausimas, ar žmonėms ir visai visuomenei naudinga, kad minėta Tautos galia „snaudžia“ (ar, tiksliau, „yra užmigdyta“)? Šio klausimo aktualumą didina ir tai, kad tiesioginės demokratijos šalininkai po 2004 m. pavasarį įvykusios Prezidento apkaltos ypač suaktyvėjo, mat jų gretas papildė gausus palaikančiųjų nušalintą Prezidentą būrys. Dar nenurimusias apkaltos proceso metu ir netrukus po jo sukilusias aistras pa-

kurstė ir skubotas Seimo sprendimas be Tautos valios (ne tik formaliomis, bet ir išreikštos tokiomis „nekaltomis“ formomis kaip sociologinės apklausos ar vieši debatai) ratifikuoti Sutartį dėl Europos Konstitucijos.

Kad būtų galima pagrįstai atsakyti į iškeltą klausimą, reikia aptarti teorinius ir praktinius įstatymų priėmimo referendumu pranašumus bei trūkumus. Juk kaip teisingai pažymėjo J. S. Millis, politinių ir filosofinių teorijų sėkmė (t. y. *praktika*) išryškina trūkumus, kurių atsitikus nesėkmei galime ir nepastebėti. Taigi požiūris, kad liaudžiai nėra reikalo riboti savo valdžią savęs pačios atžvilgiu, galėjo atrodyti aksioma tada, kai apie liaudies valdžią buvo tik svajojama ar skaitoma kaip apie egzistavusią kažkada tolimoje praeityje⁶.

Tautai dažnai prikišama, kad ji nėra pati tinkamiausia sprendėja⁷. Pasak R. Dahlo, „amžinoji demokratijos alternatyva yra prižiūrėtojų valdžia. Šiuo požiūriu nuomonė, kad paprasti žmonės gali suprasti ir ginti savo – jau nekalbant apie didesnes bendruomenes – interesus, yra absurdiška“⁸.

Kai kurių tiesioginei demokratijai reiškiamų priekaištų rimtumą pripažino netgi vienas didžiausių (matyt, galima neperdedant pasakyti, kad jis buvo ir vienas *radikaliausių*) jos šalininkų J. J. Rousseau. Jo manymu, iš visų piliečių sudarytos įstatymų leidžiamosios institucijos neįmanoma papirkti, bet ją nesunku apgauti⁹.

Išvengti apgaulės galima tik tada, kai išmanai sprendžiamą klausimą. Na, o tam, kad išmanytum reikalus, dėl kurių priimami įstatymai, privalai turėti ne tik tam tikrus pagrindus, bet ir nuolat sekti įvykius bei gilinti savo žinias. Nuolatinį darbą turinčiam žmogui tai sunkiai įmanoma.

Netgi tais atvejais, kai argumentuojant, jog kiekvienas politinės bendruomenės narys gali spręsti bet kuriuos klausimus (jei tik tai daro atsakingai), nurodomas prisiekusiųjų pavyzdys¹⁰, reikėtų atkreipti dėmesį ir keletą papildomų aspektų.

Iš tiesų galima sutikti, kad prisiekusiųjų įsisąmonintos atsakomybės veikiamas požiūris lemia, jog jų sprendimai dėl byloje keliamų klausimų (priešingai nei „plačiosios visuomenės“ vertinimai) nebūna

paviršutiniški. Tai leidžia pritarti (bent jau griežtai neprieštarauti) pozicijai, kad klausimą sprendžiant referendumu taip pat padidėja piliečių atsakomybė ir dėl to sprendimas būna kvalifikuotesnis (palyginti su *viešąja nuomone*). Tačiau vertindami šią paralelę neturėtume pamiršti dviejų dalykų: pirma, priimant sprendimą dėl įstatymo (*bendro pobūdžio taisyklių*) kažin ar įmanoma pasiekti tokį asmeninės atsakomybės lygį, koks būna sprendžiant *konkretaus* prieš tave esančio žmogaus likimą (todėl vargu ar yra pagrindo teigti, kad bus įsigilinta su *tokiu pat* atsakingumu); antra, jei palygintume prisiekusiųjų ir teisėjo patirtį, išmanymą ir jų lemiamas galimybes priimti teisiškai pagrįstą sprendimą, potencialios sprendimo kokybės ir *klaidų* galimybės požiūriu pirmenybės klausimas greičiausiai nekiltų.

Žinoma, tai nepaneigia, kad piliečių nuomonė priimant galutinį sprendimą kokybiškai skiriasi nuo tos, kurią jie turi „apskritai“. Ir šis argumentas gali būti efektyviai panaudojamas prieš tuos, kurie pilietinės bendruomenės sprendimams be išlygų primeta nemokšišumą. Tačiau reikia pripažinti, kad kompetencijos problema (bent tam tikru mastu) išlieka.

Tačiau piliečių neišmanymas nėra vienintelis argumentas, kuriuo remiamasi bandant pasiekti, kad referendumu būtų tvirtinama mažiau įstatymų. Čia būtų galima prisiminti J. E. Actoną ir jo papasakotą atmintiną įvykį, kai susirinkę atėniečiai pareiškė, kad yra pasibaisėję, jog jiems neleidžiama daryti, ką nori, ir kad jokia jėga neturėtų jų varžyti. Taigi jie priėmė sprendimą, kad nėra saistomi jokios pareigos ir kad nepaisys jokių ne jų pačių sukurtų įstatymų. Taip, pasak Actono, emancipuota Atėnų liaudis tapo tironė¹¹.

Ir tikrai, vienas konceptualių dalykų (kuris buvo pastebėtas kito apie laisvę rašiusio brito) yra susijęs su tuo, jog politinės bendruomenės „savivalda“ nėra kiekvieno savęs paties valdymas, bet „visų kitų vykdomas kiekvieno valdymas“¹². Be to, tautos valia praktiškai reiškia gausiausios arba aktyviausios jos *dalies* valią; „todėl liaudis gali trokšti engti dalį ją sudarančių žmonių“¹³.

Žinoma, galima sakyti, kad tai nėra specifinis priekaištas tiesioginei demokratijai. Juk potraukį engti gali turėti ir atstovaujamosios

įstatymų leidybos asamblėjos nariai. Tačiau šis priminimas parodo ne vien tai, kad tiesioginės demokratijos buvimo faktas savaime nėra „vais-tas nuo visų ligų“. Pagrindinė problema, dėl kurios tauta gali priimti *bet kokį* sprendimą, kuris jos įsitikinimu jai yra naudingas, – spren-di-mo anonimiškumas. Būdamas nežinomas, kiekvienas už įstatymą (ar prieš jį) balsuojantis pilietis gali pasijusti nevaržomas jokių socialinių normų ir viešosios nuomonės. Tai reiškia, kad gali būti priimami la-bai žiaurūs ir neteisingi sprendimai (jei tik jie laikomi naudingais balsuojančiai daugumai).

Antra vertus, šveicarų pavyzdys mums gali rodyti, kad šis pavojus yra gerokai perdėtas. Turėdami šiuolaikiniame pasaulyje neregėtas įstatymų leidybos galias ir priimdami anoniminio pobūdžio spren-di-mus, tironais jie netapo. Nuostabą kelia jau vien tai, kad nepaisant daugybės šią šalį užplūdusių ekonominių pabėgėlių šveicarai referen-dumu net kelis kartus atmetė vyriausybės remiamus imigracijos poli-tiką griežtinančius įstatymus.

Taigi tikrovėje pavojus tautai tapti tirone nebūtinai yra toks realus, koks jis gali atrodyti vertinant spekuliatyvius teiginius. Žinoma, lietu-vis ne šveicaras. Tačiau vien šis faktas dar nereiškia, kad lietuvis ne toks pakantus ir dėl savo naudos bus pasirengęs aukoti bet kokius kitų žmonių interesus (kaip ten yra iš tiesų, turėtų aiškintis sociologai).

Nepaisant to, piliečių pakantumas ir išmintingumas nuo seniausių laikų nėra laikomi tuo, kuo verta pasikliauti. Būtent todėl tautos galia priimti sprendimus nebuvo absoliuti net Atėnų demokratijoje, kuri tokiais atvejais paprastai nurodoma pavyzdžiu. Ten naujo įstatymo išleidimo iniciatyva (įstatymo projektas) pirmiausia turėjo būti ap-svarstyta Penkių šimtų taryboje. Susirinkimas išklausedavo tarybos nuomonę (šiek tiek primena mums gerai žinomus santykius tarp Sei-mo plenarinės sesijos ir Seimo komitetų), o galutinis sprendimas pri-klausė Helėjai¹⁴, vaidinusiai (kalbant šių laikų terminais) „antrųjų parlamento rūmų“ vaidmenį¹⁵.

Dabartinais laikais procedūriniai apribojimai suverenios tautos sprendimų įgyvendinimui praktiškai netaikomi. Todėl netgi Lietuvos Respublikos (kaip ir kitų demokratinių šalių) Prezidentas (valstybės

vadovas) neturi teisės vetuoti referendumu priimto įstatymo. Tokia padėtis gali būti grindžiama keliais argumentais: *ideologiniu* (jokia valdžios institucija neturi teisės prieštarauti remiantis Konstitucija reiškiamai suverenios Tautos valiai), *procedūriniu* (vetavus Tautos priimtą įstatymą, tektų kartoti brangias bei sudėtingas referendumo procedūras) ir *pragmatiniu* (kam formaliai riboti Tautos galias, jei realiai ji sprendžia tik tuos klausimus, kuriuos jai pateikia Seimas, o ir Tautos priimtą įstatymą, jei reikia, galima pakeisti kaip kiekvieną kitą).

Jau minėta, kad šiuolaikinėse demokratinėse valstybėse dažniausiai taikomas tautos kompetencijos referendumu priimti įstatymus ribojimas – draudimas tokiu būdu priimti įstatymus, kurie reguliuoja tam tikrus visuomeninius santykius. Kadangi Lietuvoje tokie ribojimai taikomi tik kai kuriems specifiniams klausimams¹⁶, teoriškai mūsų Tauta taip pat turi galimybių tapti „tirone“. Tačiau praktiškai šis pavojus nėra realus, mat referendumas skelbiamas tik dviem atvejais: arba to pareikalavus ne mažiau kaip 300 000 piliečių (šiuo metu tai sudaro bemaž 12 proc. į rinkėjų sąrašus įtrauktų Lietuvos Respublikos piliečių; turbūt todėl iki šiol *niekam nepavyko* tokiu būdu inicijuoti referendumą), arba taip nusprendus Seimui¹⁷ (kurio santūrumas skelbiant referendumus yra akivaizdus). Be to, ir reikalavimai referendumu priimant įstatymą – kaip privalomą sprendimą – yra nepaprastai dideli¹⁸ (ypač atsižvelgiant į nuolat didėjančių daugumos piliečių apatiškumą dalyvaujant politinių sprendimų priėmime)¹⁹.

Be to, netgi referendumu Lietuvoje negali būti priimami įstatymai, kuriais pažeidžiamos prigimtinės žmogaus teisės. Vadinasi, mūsų Tauta ne tokia „emancipuota“, kokia, pasak J. E. Actono, kadaise tapo Atėnų liaudis. Tai reiškia, kad ir neproporcingai didelių grėsmių šiuo požiūriu nėra.

Reikia pasakyti, kad abu aptarti trūkumai (kompetencijos stoka ir skirtingų interesų kompromiso paieškos požiūriu nesubalansuoti sprendimai), būdingi priimant įstatymus referendumu, daugiausia kompensuojami tuo atveju, kai kalbame apie ratifikacinius referendumus²⁰. Lietuvoje tai vienas iš dviejų galimų įstatymų priėmimo referendumo būdu atvejų (kitu atveju įstatymo projektą parengia ir Tautai

svarstyti teikia piliečių iniciatyvinė grupė). Galima manyti, kad tokiu būdu patvirtintas įstatymas kokybe neturėtų iš esmės skirtis nuo to, kuris Seime priimamas galutinai. Tiesa, kartu su A. Esmeinu galima nuogausti, kad nebūdami tikri, jog jų sunkaus ir įtempto darbo bei ilgų diskusijų vaisius nebus tautos atmestas, parlamentarai susiaurins debatus ir parengs ne tokį kokybišką įstatymą, kokį galėtų²¹. Bet galima manyti ir priešingai: bijodami, kad valdančiajai daugumai priimtinas, bet su daugelio socialinių grupių interesais nesuderintas įstatymo projektas piliečių nebus patvirtintas, parlamentarai bus skatinami derinti interesus ir ieškoti kompromisų. Ratifikaciniame referendume priimta galiojanti Lietuvos Respublikos Konstitucija yra puikus Seimo ir Tautos bendradarbiavimo pavyzdys: nors ją taip pat galima kritikuoti, palyginti su daugeliu paties Seimo priimtų įstatymų ji pakankamai tiksliai atspindi esamą socialinį balansą.

A. Esmeinas yra atkreipęs dėmesį į dar vieną referendumo trūkumą: šiuolaikinėse daugybę gyventojų vienijančiose valstybėse referendumo atveju balsuojama tik *taip* arba *ne* už visą įstatymą *en bloc*, todėl atskirų įstatymo nuostatų *neįmanoma tobulinti*²². Dėl šios priežasties tautos priimtas įstatymas išreiškia ne geriausias taisykles ir geriausią kompromisą dėl kiekvienos iš jų, o priimtinausią sprendimą dėl visų įstatymo nuostatų *viseto*²³.

Prieštarauti išsakytiems argumentams nėra pagrindo. Tačiau kaip priešnuodį šiai blogybei vėl galima pasiūlyti ratifikacinį referendumą, kuris padėtų bent iš dalies išvengti neigiamų padarinių. Tiesa, iš anksto numatydamas, kad šiam trūkumui kompensuoti gali būti siūloma procedūra, derinanti jungtinę parlamento ir tautos kompetenciją priimant įstatymus, A. Esmeinas pats nurodo ir papildomą, prieš ratifikacinius referendumus nukreiptą argumentą: tautos balsavimas esą gali „sukelti abstrukcijas prieš racionališkesnius įstatymus ir paralyžiuoti įstatymų leidimą“²⁴. Čia pat mini ir parlamentarų atsakomybės sumažėjimą.

Ką gi, spekuliatyviu požiūriu pastabos teisingos. Todėl priimant praktinį sprendimą reikia pasverti ir nuspręsti, kas *konkrečiu atveju* yra naudingiau: ar Tautos apskritai netraukti į įstatymų leidybos pro-

cesą (tai pastaruoju metu įprastai buvo daroma Lietuvoje), ar siekiant pasinaudoti referendumo pranašumais susitaikyti su galimais „šalutiniais padariniais“.

Dar vienas trūkumas, kurio įstatymų leidyba referendumo būdu negali išvengti, – tai didžiulės išlaidos. Todėl neretai sakoma, kad šį būdą sau leisti gali tik tokios šalys kaip Šveicarija.

Nepaisant nurodytų trūkumų, tautos, kaip įstatymų leidėjos, veikla turi ne vien neigiamų savybių. Bene didžiausias referendumu patvirtintų įstatymų pranašumas – maksimalus legitimumas (ypač ryškus tada, kai tauta ratifikuoja parlamento sprendimus, t. y. derinama parlamentarų „kompetencija“ ir piliečių „asmeninis dalyvavimas“). Juk patys už įstatymą balsavę ir jį patvirtinę žmonės, ypač kai tai yra pakankamai didelė dauguma, praranda ir stimulą, ir galimybę sakyti, kad įstatymas yra neteisingas, o taisyklės jiems primestos „savanaukiškų politikų“, kuriems nesvarbūs „paprastų žmonių rūpesčiai“.

Kai kas nurodo dar vieną teigiamą tiesioginio tautos dalyvavimo leidžiant įstatymus aspektą – atstumo tarp valdžios (elito) ir tautos sumažinimą. Esą, įstatymus tvirtinant referendumo būdu valdžioje esančių asmenų nuomonė labiau suderinama su vyraujančia viešąja nuomone²⁵.

Kaip savarankišką reikšmę turintis ideologinis, politinis ir etinis argumentas visada lieka pats piliečių dalyvavimo sprendžiant bendrus (*ir savo pačių*) reikalus faktas.

Reikia pasakyti, kad kaip įstatymų leidėjas tauta gali veikti ne vien tais būdais, kurie numatyti mūsų Konstitucijoje, t. y. pritardama ar nepritardama parlamento iš anksto apsvarstytam ir patobulintam bei daugumos aprobuotam įstatymo projektui arba balsuodama dėl jai pateikto (bet parlamento neaprobuoto) įstatymo projekto. Įvairių pasaulio šalių praktikoje žinomas dar vienas būdas, kai tauta veikia kaip įstatymų leidėja. Antai Airijoje, daugumos Seanad Éireann (aukštesniųjų parlamento rūmų) ir 1/3 Dáil Éireann (žemesniųjų parlamento rūmų) narių prašymu, Prezidentas įstatymą gali perduoti Tautos „teismui“ (referendumui), kad ji priimtų galutinį sprendimą²⁶. Analogiškai galimybė numatyta Danijos Karalystės Konstitucijoje (tik šiuo at-

veju tai daro ne valstybės vadovas, o 1/3 parlamento – Folketingo narių)²⁷. Nuo ratifikacinio referendumo toks įstatymų leidybos būdas skiriasi tuo, kad tautos dalyvavimas būna iš anksto nenumatytas ir neplanuotas (*sui generis* fakultatyvinis referendumas). Pažymėtina, kad šiuo atveju tauta taip pat veikia kaip įstatymų leidėja, o ne šiaip įstatymų leidybos proceso dalyvė (mat nuo jos sprendimo besąlygiškai priklauso, ar įstatymas bus priimtas ar atmestas; jokia apeliacija dėl šio sprendimo ar jo revizavimas neįmanomi).

Pažymėtina ir tai, kad pastarasis tautos dalyvavimo leidžiant įstatymus būdas turi bene mažiausiai trūkumų ir bent vieną papildomą pranašumą – padeda išspręsti kvalifikuotos parlamentinės mažumos ir parlamento daugumos konfliktą²⁸. Kadangi tokie konfliktai paprastai kyla svarbiausiais teisinio reguliavimo klausimais, toks įsikišimas yra veiksminga priemonė, sauganti nuo parlamento daugumos savivalės, ir jo pagrindu padidinamas priimamo (jei jis priimamas) įstatymo legitimumas.

Atsižvelgiant į tai, kas buvo aptarta, sunku vienareikšmiškai vertinti esamą Tautos dalyvavimo leidžiant įstatymus lygį (faktiškai jos nedalyvavimą leidžiant įstatymus). Vienais aspektais tai teigiamas dalykas, kitais – neigiamas. Tačiau atrodo, kad jos dalyvavimas leidžiant įstatymus pranašumų ir trūkumų balansą geriausiai atitinka dviem atvejais: kai ratifikuojami parlamento apsvarstyti ir referendumui perduoti įstatymų projektai (šis būdas yra galimas ir pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją) ir sprendžiama, ar pritarti pasiūlymui *vetuoti* įstatymą.

Tas balansas ypač ryškus pastaruoju atveju.

Kadangi mūsų Konstitucija šio atvejo nenumato, gali atrodyti prasminga svarstyti tikslingumą ją papildyti ir numatyti, kad „1/3 Seimo narių siūlymu Lietuvos Respublikos Prezidentas gali Tautai perduoti spręsti klausimą dėl pritarimo Seimo priimtam įstatymui“²⁹.

Nepaisant teorinio tokios nuostatos patrauklumo, visa ligšiolinė Lietuvos politinė praktika labai aiškiai rodo, jog per bemaž dvylika dabartinės Konstitucijos galiojimo metų dar nebuvo atvejo, kad prieštaravimą dėl konkretaus Seimo priimto įstatymo oficialiai išreikštų

ne mažiau kaip 1/3 Seimo narių ar (juo labiau) Lietuvos Respublikos Prezidentas ir ne mažiau kaip 1/3 Seimo narių³⁰. Net ir Danijoje, kur atitinkama nuostata galioja jau penkiasdešimt metų, iki šiol ja tebuvo pasinaudota tik kartą³¹. Todėl tenka pripažinti, kad praktiniu požiūriu šis Konstitucijos pakeitimas *greičiausiai* būtų bevaisis, tad vargu ar verta jį rimtai svarstyti (mat keisti Konstituciją vien tam, kad ji būtų *teoriškai* tobulesnė – nepateisinamas rizikavimas jos prestižu).

Ką tik aptarti įstatymų leidybos referendumo būdu trūkumai bei absoliučios daugumos valstybių pasirinkta praktika skatina daryti išvadą, kad geriausiai įstatymų leidėjo funkcijas atlieka parlamentas (juk remdamiesi iš darvinizmo ir į socialinius mokslus atėjusiu požiūriu, kad išsilaiko tik efektyviausia socialinė tvarka, ją ir turėtume laikyti labiausiai pasiteisinusia).

Tačiau netgi jei taip yra iš tiesų, vargu ar turime pagrindo sakyti, kad įstatymų leidyba atstovaujamosiose asamblėjose neturi trūkumų.

Kad išlaikytume tam tikrą nuoseklumą, pradėti vėl reikėtų nuo J. J. Rousseau nurodyto trūkumo, kurį jis įvardijo kaip atsvarą tam, kaip lengvai galima apgauti politinę bendruomenę. Tęsdamas anksčiau minėtus svarstymus jis pažymėjo, jog atstovus, priešingai nei tautą, sunku apgauti, bet lengva papirkti (o visos tautos papirkti neįmanoma). Maža to, J. J. Rousseau įsitikinimu, *labai reti atvejai, kai parlamentarai nėra korumpuoti*. Pateikdamas mūsų protėviams pavyzdžiu Lietuvos Didžiojoje Kunigaikštystėje ir Lenkijos valstybėje buvusią *liberum veto* teisę, jis pridūrė: įmanoma praskaidrinti protą tam, kuris klysta, bet kaip suturėti tą, kuris parsiduoda³².

Vargu ar šiam priekaištui galima argumentuotai prieštarauti. Daugelio šalių patirtis jį kartkartėmis tik patvirtina. 2004 m. vasarą, kilus parlamentarų korupcijos skandalui, tai tapo itin aktualu ir Lietuvai.

Šios problemos analizė kartais yra papildoma ir instituciniais, ir su kai kuriomis kitomis įstatymų leidžiamosios valdžios funkcijomis susijusiais aspektais. Štai F. von Hayeko įsitikinimu, parlamentą *neišvengiamai* korumpuotą daro ne pati atstovaujamoji valdžia, bet ta konkreti institucinė jos struktūra, kuri buvo pasirinkta pripažįstant vienintelį visagalį įstatymų leidybos organą³³. Iš dėstymo akivaizdu,

kad visagalybė jo požiūriu grėsminga ne dėl to, kad parlamentas gali priimti bet kokią įstatymą ar apskritai vienintelis priima įstatymus, bet todėl, kad „grėsminga, kai valdymas suplakamas su įstatymų leidyba ir kai žmonės, tvarkantys valdžiai patikėtus išteklius, patys nustato, kokią visų išteklių dalį jie gali tvarkyti“³⁴. Pasak Hayeko, ši sistema ydinga jau vien tuo, kad parlamente dirbantys politikai yra priklausomi nuo rinkėjų ir siekdami išlikti valdžioje turi galimybių (ir faktiškai yra priversti) teisingo elgesio taisyklių sąskaita patenkinti *konkrečius* atskirų gyventojų grupių interesus³⁵.

Deja, ir Lietuvos Respublikos Seimo patirtis šių nuogastavimų tikrumą tik patvirtina³⁶.

Reziumuodamas F. von Hayekas nurodo, kad gyvendami tokio- mis sąlygomis, kai didžiausią atstovaujamojų asamblėjų laiko ir energijos dalį atima valdymo organizavimo uždavinys, ne tik užmiršome, kad *valdymas skiriasi nuo įstatymų leidybos*, bet ir pradėjome manyti, kad vyriausybei skirti parlamento nurodymai imtis vienokių ar kitokių veiksmų sudaro įprastą įstatymų leidybos turinį. Todėl pati parlamento organizacinė struktūra buvo formuojama pagal šią valdymo užduotį, nors tai *neigiamai* atsiliepia bendrų taisyklių kūrimo procesui³⁷.

Reikia pripažinti, kad išsakytos problemos nėra išgalvotos (nors negalima nepastebėti, kad spalvas F. von Hayekas šiek tiek sutirštino). Jos egzistuoja ir sudaro tam tikrų nepatogumų. Tačiau peržvelgus pagrindinius priekaištus susidaro įspūdis, kad atitinkamos problemos turėtų būti nesunkiai išspręstos veikiant dviejų parlamento rūmų sistemai. Tokiu atveju nurodytos pastabos (bent iš dalies) netektų pagrindo, mat bikameralizmo sąlygomis vyriausybės kontrole ir praktiškai visais su vyriausybės darbu susijusiais valdymo reikalais užsiima žemesnieji parlamento rūmai, o aukštesnieji gali kuo puikiausiai stabdyti savanaudiškas su vyriausybe tiesiogiai susijusių žemesniųjų rūmų narių iniciatyvas įstatymų leidybos srityje.

Ši išvalga skatina kelti klausimą, ar neturėtume imtis rengti rekomendacijų dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos keitimo ir dviejų rūmų parlamento kūrimo?

Vargu ar verta skubėti. Reikalas tas, kad bikameralizmas egzistuoja daugybėje šalių. Žinoma, nė vienoje jų nėra pasiektas „idealus Hayeko modelis“ ir aukštesnieji rūmai ne tik turi kai kurių galių valdymo srityje, bet ir paprastai partiniais ryšiais daugiau ar mažiau būna susiję su vyriausybe. Tačiau neretai pasitaiko, kad vyriausybė ir aukštesnieji parlamento rūmai kontroliuojami kardinaliai priešingų politinių jėgų. Čia situacija atrodo ideali – juk kas geriau kontroliuos vienas kitą, jei ne oponuojančios politinės jėgos.

Ir iš tiesų negalima sakyti, kad piktnaudžiavimų tokiu atveju nesumažėja. Tačiau kad ir kaip būtų gaila, iki to idealo, kuris matant grėsmingus F. von Hayeko nupasakotus vaizdus galėjo būti vertinamas kaip bet kokias reformas pateisinantis tikslas, tebelieka neįtikėtinai toli.

Pagaliau reikia atkreipti dėmesį į dar vieną dalyką: nors F. von Hayekas kalba apie „įstatymų leidybos“ trūkumus, jo iškeltos problemos susijusios ne tiek su parlamento teise priimti materialiuosius įstatymus, kiek su teise duoti konkrečius paliepimus (leisti valdymo aktus). Visgi įstatymais (ir Lietuvoje) dažnai tampa ne vien bendro pobūdžio taisyklės. Todėl negalima sakyti, kad problemos nėra. Juo labiau kad pasistengus ir bendras taisyklės galima priderinti prie konkrečių tikslų (individualių situacijų).

Vertindamas Seimo (įstatymų leidžiamosios valdžios) padėtį valstybės valdžių sistemoje, F. von Hayekui tam tikra prasme antrina ir A. Vaišvila. Pasak jo, pernelyg didelis galių koncentravimas Seime (ji, kaip ir prof. M. Riomeris, A. Vaišvila vadina „seimokratija“) gresia autoritarizmu, kurio „nori“ pati rinkimuose atitinkamai balsuojanti (*sic!*) tauta³⁸.

Tačiau A. Vaišvila čia pat priduria, kad „įstatymai vertingi ne patys savaime, o tik kaip įgyvendinti imperatyvai, taigi, ir Seimas tik tiek valdžia, kiek veikia jo priimti įstatymai. Bet jei įstatymai žymiu mastu nevykdomi [...], tokius įstatymus priėmęs Seimas – ne valdžia, o valdžios galimybė, ar dar daugiau – diskusijų klubas [...]. Todėl koncentruoti valdžią Seime – tai didinti valdžios bejėgiškumą“³⁹. Iš šių nuostatų ir bendro konteksto aiškėja, kad valdžios koncentracija Seime pavojinga ne apskritai, o tada kai ji derinama su vyriausybės kontrole

(t. y. neapsiriboja vien įstatymų leidyba). Juk patys įstatymai, neužtikrinus jų vykdymo, yra bejėgiai. Kitaip sakant, čia susiduriame su svarbia, bet šiame straipsnyje aptariamomis temomis požiūriu šalutine problema.

Taigi du pagrindiniai įstatymų leidybos parlamente minusai – atstovus lengva papirkti ir jie yra linkę pataikauti rinkėjams (imtis populistinių veiksmų) bei kai kurioms įtakingoms grupėms. Du pagrindiniai plusai – didesnis (nei „plačiosios visuomenės“) profesionalumas bei išsigilinimas į problemas ir asmeninė (ar bent jau partinė, o tai siekiantiems būti dar kartą išrinktiems politikams taip pat svarbu) atsakomybė už priimamus įstatymus.

Reziumuojant reikia pasakyti, kad sprendžiant, kuris įstatymų leidėjas – tauta ar parlamentas – geresnis, negalima pateikti *vienareikšmio* atsakymo. Žinoma, jei priartėtume prie idealaus ir sąžiningo atstovavimo⁴⁰, galėtume tvirtinti, kad tautą tiesiogiai įtraukti į šį darbą nėra tikslinga (nebent iškyla koks nors klausimas, dėl kurio ji pati nori pasisakyti). Tačiau bent jau Lietuvoje nuo idealo šiandien esame labai toli. Todėl tauta įstatymų leidyboje galėtų dalyvauti dažniau, ypač jei sprendimas nėra paliekamas vien jai, o suderina abiejų įstatymų leidėjų dalyvavimą (turimas omenyje ratifikacinis referendumas ir galimas tautos balsavimas sprendžiant dėl *absoliutaus veto*).

Piliečių dalyvavimas leidžiant įstatymus

Įstatymų leidybos iniciatyva

Pavieniai piliečiai ar jų grupės, žinoma, nėra įstatymų leidėjai. Tačiau leidžiant įstatymus jie dalyvauja keliais būdais. Antai Seimo statutą kiekvienam piliečiui ar jų grupei, kaip ir bet kuriam kitam *suinteresuotam asmeniui*, numato galimybę dalyvauti svarstant bet kurio subjekto pateiktus įstatymų projektus (teikti pastabas ir pasiūlymus atitinkamiems Seimo komitetams ir dalyvauti dėl šių projektų organizuojamuose klausymuose)⁴¹.

Visgi reikšmingiausi piliečių dalyvavimo leidžiant įstatymus būdai siejami su įstatymų inicijavimu.

Kitaip nei kiti trys įstatymų leidybos iniciatyvos teisę Seime turintys subjektai, piliečiai (aktyviają rinkimų teisę turintys Lietuvos Respublikos piliečiai) gali inicijuoti ne tik įstatymų leidybą Seime, bet ir referendumą⁴². Tiesa, sąlygos gerokai skiriasi. Įstatymų leidybos iniciatyva Seime gali būti iškelta 50 000 piliečių balsais, o siekiant įstatymą priimti referendume būtina surinkti bent 300 000 (t. y. šešis kartus daugiau) atitinkamą iniciatyvą remiančių piliečių parašų.

Daug kalbėti apie referendumų inicijavimą nėra prasmės, mat ligšiolinė praktika labai aiškiai rodo, kad šiai iniciatyvai keliami reikalavimai yra praktiškai neįvykdomi. Per daugiau nei vienuolika nuo Konstitucijos įsigaliojimo praėjusių metų buvo iškelta vienuolika referendumo iniciatyvų, tačiau visos jos žlugo nesurinkus reikiamo piliečių parašų skaičiaus⁴³.

Taigi pereikime prie įstatymų leidybos iniciatyvos Seime.

Palyginti su užsienio šalių praktika, Lietuvoje piliečių įstatymų leidybos iniciatyvos reiškinio sąlygos bei tvarka reglamentuojamos gana liberaliai. Pas mus, priešingai nei daugelyje kitų Europos šalių, nenumatyta jokių tiesioginių apribojimų tokiai iniciatyvai reikšti. Tiesa, yra du netiesioginiai apribojimai: 1) Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto įstatymo projektas, kurį rengti ir pateikti Seimui gali tik Vyriausybė, ir 2) įstatymų, kuriais ratifikuojamos bei denonsuojamos tarptautinės sutartys, projektai (juos Seimui teikia Lietuvos Respublikos Prezidentas).

Kai kuriose Europos šalyse (pvz., Danijoje, Prancūzijoje, Vokietijoje) piliečių įstatymų leidybos iniciatyvos teisė apskritai nenumatyta. O ten, kur numatyta, ji neretai ribojama „neliečiamomis“ sritimis. Antai Rumunijoje nustatytas apribojimas, pagal kurį piliečių įstatymų leidybos iniciatyva negali liesti mokesčių, tarptautinių santykių, malonės ir amnestijos klausimų⁴⁴. Panaši nuostata yra ir Ispanijoje, kurios Konstitucijoje numatyta ne tik tai, kad iniciatyvą dėl įstatymo projekto privalo paremti ne mažiau kaip pusė milijono piliečių, bet ir tai, kad tokia iniciatyva negali liesti organinių įstatymų, taip pat įstatymų, susijusių su mokesčiais, tarptautiniais santykiais ir malonės teikimu⁴⁵. Kartais keliamas reprezentatyvaus iniciatyvą palaikančių pilie-

čių atstovavimo reikalavimas. Štai, pavyzdžiui, Rumunijos piliečiams sumanius inicijuoti įstatymo projektą nepakaktų tiesiog surinkti 100 000 piliečių parašų. Jiems tektų įgyvendinti papildomą reikalavimą – surinkti ne mažiau kaip po 5000 rėmėjų parašų bent ketvirtadalyje administracinių-teritorinių vienetų⁴⁶.

Vertinant minėtus piliečių įstatymų leidybos iniciatyvos apribojimus neatrodo, kad jie turėtų labai rimtą pagrindą. Kalbant apie referendumu priimamų įstatymų ribojimą galima argumentuoti, esą tokiu būdu siekiama išvengti iracionalių (besiremiančių emocijomis) *sprendimų*, o įstatymų leidybos iniciatyva tokio pavojaus nekelia. Juk sprendimą bet kuriuo atveju turės priimti parlamentas. Todėl galbūt vienintelis racionalus tokių apribojimų pateisinimas – nenoras leisti išsiplėsti konfrontacijai tarp didelių, tam tikrą idėją palaikančių bei atitinkamą įstatymo projektą parėmusių piliečių grupių ir parlamento (socialinio ir politinio konflikto prevencija).

Bene vienintelės Europos šalys, kuriose piliečių įstatymų leidybos iniciatyvos teisės realizavimo sąlygos yra liberalesnės nei Lietuvoje, – tai Italija ir Slovėnija. Italijos Respublikos (kaip ir mūsų) Konstitucija taip pat tik netiesiogiai riboja piliečių iniciatyvą biudžeto srityje⁴⁷ ir numato, kad piliečių įstatymų leidybos iniciatyvai paremti reikia 50 000 piliečių parašų⁴⁸. Tačiau Italijoje gyventojų yra 16 kartų daugiau nei Lietuvoje, tad šis reikalavimas ten įgyja kiek kitokią prasmę. Slovėnijoje įstatymų leidybos iniciatyvos teisė priklauso 5000 piliečių⁴⁹.

Be abejo, iš istorijos žinoma atvejų, kai piliečių įstatymų leidybos iniciatyva būdavo siejama su dar kuklesnėmis sąlygomis. Antai senovės Atėnuose įstatymo projektą galėdavo teikti *kiekvienas* Atėnų pilietis. Tačiau jei pasirodydavo, kad siūlymas prieštarauja galiojantiems įstatymams ir apie tai nebuvo tinkamai paskelbta, įstatymo projekto autoriui grėsė baudžiamoji atsakomybė (iki mirties bausmės!)⁵⁰.

Atsižvelgiant į piliečių įstatymų leidybos iniciatyvos pareiškimo sąlygas, atrodo, galima tikėtis, kad čia padėtis bus kiek kitokia nei su referendumų inicijavimu. Deja, panašu, jog skirtumai nėra esminiai. Reikalas tas, kad 2000 metais Lietuvoje prasidėjusi „piliečių įstatymų

leidybos iniciatyvų era“ susijusi ne tiek su pačių piliečių, kiek su politikų iniciatyvomis. Iš viso per penkerius metus buvo septyni tokių iniciatyvų iškėlimo atvejai. Tačiau net penkias iš jų *organizavo* Seimo nariai (tiksliau – parlamentinės politinės partijos)⁵¹. Iš kitų dviejų viena taip pat buvo su akivaizdžiu politiniu „prieskoniu“⁵².

Taigi galime nesunkiai suprasti, kad iki šiol piliečių įstatymų leidybos iniciatyva daugiausia buvo skirta ne tiek pačiai įstatymų leidybos idėjai iškelti, kiek panaudoti piliečių parašus darant politinę spaudimą valdančiajai Seimo daugumai (visais „partinių“ iniciatyvų atvejais jas organizavo opozicinės partijos) ir politinės komunikacijos tikslais.

Įdomu pažymėti, kad iš septynių iniciatyvų rezultatyvi buvo tik viena⁵³.

Beje, dar vienas požymis, kad piliečių įstatymų leidybos iniciatyvos teisė naudojama *daugiausia* politinei kovai: atėjusios į valdžią iniciatyvas iškėlusios ir palaikiusios politinės partijos nelabai linkusios netgi pačios jas realizuoti. Tai iliustruoja ne tik į Seimą patekusios Naujosios Sąjungos po rinkimų pakeista pozicija krašto apsaugos biudžetinio finansavimo klausimu, bet ir neaiški Socialdemokratų partijos pozicija dėl jos pačios lyderių pastangomis inicijuoto ir daugiau nei 50 000 piliečių parašais paremto Valstybės valdymo kontrolės išlaikymo strateginiuose ūkio objektuose įstatymo projekto⁵⁴.

Peticija

Kalbant apie piliečių įstatymų leidybos iniciatyvas negalima pamiršti ir peticijų. Lietuvos Respublikos Konstitucija numato: „Piliečiams laiduojama peticijos teisė, kurios įgyvendinimo tvarką nustato įstatymas“. 1999 m. pabaigoje (t. y. praėjus net septyneriems metams nuo Konstitucijos įsigaliojimo) buvo priimtas ir įsigaliojo šią tvarką nustatantis Peticijų įstatymas.

Pažymėtina, kad pačioje Konstitucijoje peticijos teisės turinys nėra apibrėžtas. Iš ką tik cituotos Konstitucijos nuostatos apskritai negalima susidaryti nuomonės, ar peticijos teisė yra susijusi su įstatymų

leidybos iniciatyva. Todėl Peticijų įstatyme teko nustatyti ne tik peticijos įgyvendinimo tvarką, bet ir apibrėžti jos turinį bei prasmę. O šio įstatymo ir atitinkamų Seimo statuto nuostatų analizė rodo, kad peticijos pateikimas Seimui yra ne kas kita, kaip *sui generis* įstatymų leidybos iniciatyva⁵⁵.

Žinoma, ši peticijos samprata nėra mūsų teisinės kultūros paveldo dalis. Nėra ji ir originalus mūsų Seimo kūrinys. Dabar visame pasaulyje išplitęs peticijos institutas istoriškai susiformavo viduramžių Anglijoje. Įdomu pažymėti, kad Anglijos parlamento teisė leisti įstatymus apskritai atsirado būtent iš peticijų: iš pradžių įstatymus leidžiantis karalius gaudavo peticijas tiek tiesiogiai iš savo pavaldinių, tiek (su laiku) per Bendruomenių bei Lordų Rūmus, kurie gavę nusiškundimų ir pastebėję įstatymo spragą ar klaidą prašydavo karalių išleisti reikiamą įstatymą; tačiau tai tebuvo prašymai, kurių patenkimas priklausydavo nuo karaliaus, galėjusio ne tik savo nuožiūra suredaguoti peticijoje suformuluotą iniciatyvą, bet ir apskritai ją atmesti. Su laiku ši forma pakito ir užuot teikę savo pasiūlymus peticijos forma (kad karalius jos pagrindu pats parengtų įstatymą), Atstovų (arba Lordų) Rūmai ėmėsi juos iš karto rengti įstatymo projekto („bill“) forma. Nuo to laiko (ši transformacija įvyko maždaug XV a. viduryje) karaliui belikdavo pateiktam įstatymo projektui pritarti arba jį atmesti⁵⁶.

Šiaip peticijos teisė kaip galimybė inicijuoti įstatymų projektus Lietuvos Respublikos Seime kelia tam tikrų abejonių. Visų pirma šiuo atveju piliečiai faktiškai naudojami *netiesiogine* įstatymų leidybos iniciatyvos Seime teise. Kitaip sakant, pagal dabartinį teisinį reguliavimą praktiškai suniveliuojama teisinė 1 ir 50 000 piliečių iniciatyvos reikšmė. Žinoma, galima sakyti, kad (nepaisant paties iniciatyvos iškelimo fakto) Konstitucijoje ir Seimo statute šie subjektai traktuojami skirtingai, tad kalbėti apie niveliaciją nėra pagrindo.

Iš tiesų Konstitucija šių subjektų niekaip nesieja. Tačiau visiškai kitas reikalas, kai kalbama apie teisinę realybę, kurią kartu su Seimo statutu sukuria galiojantis Peticijų įstatymas.

Panagrinėkime, kuo *praktiškai* skiriasi dviejų minėtų subjektų padėtis. Jau buvo minėta, kad skiriamasis piliečių iniciatyvinės grupės pateikto įstatymo projekto bruožas yra konstitucinė garantija, kad jis *bus svarstomas Seime*. Taip ir yra. Tačiau ar pagal galiojančią Seimo statutą peticija tokių garantijų neturi?

Seimo statute numatyta, kad pareiškėjas gali skusti netgi Peticijos komisijos sprendimą nepripažinti kreipimosi peticija arba ją atmesti. Ir skusti ne Seimo Pirmininkui, ne Seimo valdybai, ne Seniūnų sueigai ir ne Seimo Etikos ir procedūrų komisijai. Skusti galima pačiam Seimui kaip institucijai; skundą nagrinėja Seimas *in corpore*⁵⁷. Vadinasi, pagal Peticijų įstatymą Seimui kreipimasi pateikęs fizinis asmuo turi visas teises galimybes pasiekti, kad jo iškelta įstatymų leidybos iniciatyvą (tegu ir netiesiogiai) svarstytu pats įstatymų leidėjas – Seimas.

Tiesa, yra du skirtumai. Pirma, kreipimosi (peticijos) autoriai negali asmeniškai pristatyti ir ginti savo pozicijos Seimo posėdyje. Piliečiai, nors visi asmeniškai ir negali dalyvauti, turi bent jau *savo atstovus*. Antrasis skirtumas tas, kad 50 000 piliečių iniciatyvos atveju gali būti svarstomas ir toks įstatymo projektas, kuris, Teisės ir teisėtvarkos komiteto manymu, prieštarauja Konstitucijai, taip pat projektas, analogiškas tam, kurį per pastaruosius 6 mėnesius Seimas buvo atmetęs. Tačiau tai, kad galima svarstyti piliečių iniciatyvą dėl Konstitucijai prieštaraujančio įstatymo projekto, anaipol nereikia, jog toks įstatymas gali būti ar juo labiau bus priimtas (juk Seimo nariai davė priesaiką „gerbti ir vykdyti“ Lietuvos Respublikos Konstituciją!).

Žodžiu, skirtumų yra, tačiau vargu ar jie tokie dideli, kad galėtume pasakyti, jog praktiniu požiūriu 1 ir 50 000 piliečių iniciatyvos reikšmė skiriasi iš *esmės*.

Ši niveliacija dar labiau nepateisinama tuo požiūriu, kad Peticijų įstatymas numato, jog peticiją gali teikti ne tik Lietuvos Respublikos pilietis, bet ir kiekvienas Lietuvos teritorijoje nuolat gyvenantis užsienietis (t. y. netgi ne vien apatridas, bet ir kitos valstybės pilietis)⁵⁸. O Konstitucija nustato, kad peticijos teisė laiduojama *piliečiams*. Kilus abejonių dėl termino „pilietis“ prasmės, reikėtų įvertinti Konstitucijos 33 straipsnio kontekstą⁵⁹, kuris turėtų jas išsklaidyti.

Be jokios abejonės, politinis ir etinis abiejų įstatymų leidybos inicijavimo būdų skirtumas milžiniškas. Juk viena yra Seime atmesti dviejų procentų Lietuvos Respublikos piliečių (rinkėjų!) iniciatyvą ir visai kas kita kai atmestoji iniciatyva priklauso vienam asmeniui (juo labiau kai tas vienas netgi ne Lietuvos Respublikos pilietis, t. y. „ne rinkėjas“).

Vis dėlto netgi peticijų pateikimo sąlygų liberalumas nesudaro reikiamų prielaidų, kad praktinė jų reikšmė įstatymų leidybai Lietuvoje būtų bent kiek didesnė. Šiuo požiūriu ji beveik nesiskiria nuo ką tik aptartos konstitucinės piliečių įstatymų leidybos iniciatyvos reikšmės.

Remiantis Seimo Peticijų komisijos pateiktomis ataskaitomis, per ketverius metus (2000–2003 m.) Seime buvo gauti ir išnagrinėti 122 pagal Peticijų įstatymą pateikti kreipimaisi. Tik 30 šių kreipimųsi (t. y. mažiau nei ketvirtadalis) pripažinta peticijomis. Tačiau galutinis rezultatas dar kuklesnis: remiantis piliečių peticijomis Seime kol kas buvo priimti tik du įstatymai⁶⁰.

Išvados

Nors pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją įstatymai gali būti priimami ne tik Seime, bet ir referendumu, Tauta tik nominaliai yra įstatymų leidėja. Praktika patvirtina, kad dabar referendumui keliami reikalavimai programuoja negalimumą šiuo būdu priimti įstatymus (netgi kartu su rinkimais rengiami referendumai, priešingai nei pirmieji, neįvyksta). O ir pačiam referendumo inicijavimui (piliečių iniciatyvos atveju) keliami reikalavimai taip pat yra faktiškai neįgyvendinami: iki šiol niekam nepavyko surinkti referendumui inicijuoti būtinų 300 000, t. y. 12 proc. rinkimų teisę turinčių Lietuvos Respublikos piliečių parašų.

Tautos eliminavimas iš įstatymų leidybos siejamas su keliomis pagrindinėmis priežastimis: jai trūksta kompetencijos specialiais klausimais ir ją lengva apgauti (manipuliuoti); jos priimami sprendimai anonimiški, todėl sudaromos sąlygos pasireikšti blogosioms žmonių

savybėms (žiaurumui, netolerancijai ir pan.); referendumo metu neįmanoma priimti maksimaliai geriausio ir subalansuoto įstatymo, nes balsuojama dėl viso įstatymo *en bloc*; referendumo išlaidos yra labai didelės. O Tautos dalyvavimas leidžiant įstatymus naudingas tuo, kad užtikrinamas didesnis priimamų sprendimų legitimumas, tauta priartinama prie valdančiojo elito (taigi mažėja atotrūkis tarp to, ko piliečiai tikisi iš valdžios, ir to, ką valdžia realiai daro), be to, tokiu būdu kiekvienam piliečiui garantuojama teisė dalyvauti sprendžiant jo (ir jo) reikalus.

Nepaisant to, kad Seimas yra *de facto* vienintelis įstatymus priimančias subjektas, įstatymų leidyba Seime taip pat turi trūkumų: Seimo narius lengviau papirkti ar kitaip *asmeniškai* paveikti, o siekdami likti valdžioje Seimo nariai priversti pataikauti įtakingoms socialinėms ir teritorinėms rinkėjų grupėms.

Vertinant kitas piliečių dalyvavimo leidžiant įstatymus formas matyti, kad retai pasitaikanti ir dar rečiau būnanti sėkminga piliečių įstatymų leidybos iniciatyva paprastai naudojama politiniams tikslams ir išreiškia ne visuomenėje natūraliai gimstančius procesus, o politinių partijų viešojo komunikavimo taktiką. Naudojimasis peticijos teise Seime faktiškai yra *netiesioginė* įstatymų leidybos iniciatyva. Iš tikrųjų ji devalvuoja konstitucinės 50 000 piliečių iniciatyvos reikšmę. Tiesa, ši teisė neturi reikšmingesnio faktinio poveikio: iki šiol peticijose iškeltų problemų pagrindu Lietuvoje buvo priimti tik du įstatymai.

NUORODOS IR PASTABOS

¹ Žr. Jungtinių Tautų Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos 21 straipsnio 1 dalį: „Kiekvienas žmogus turi teisę dalyvauti valdant savo šalį tiek tiesiogiai, tiek per laisvai išrinktus atstovus“.

² Žr., pavyzdžiui, 1789 m. rugpjūčio 26 d. Žmogaus ir piliečio teisių deklaracijos 6 punktą, kuriame numatyta, kad įstatymas yra bendrosios valios išraiška ir visi piliečiai gali tiesiogiai arba per savo atstovus dalyvauti jį kuriant (plg.: „La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation“).

³ D. Held. *Demokratijos modeliai*. Vilnius, 2002. P. 339.

⁴ Žr.: D. Kilgour. *The Experience of Switzerland with Instruments of Direct Democracy* // <http://www.fullmoon.nu/sources.bak/Direct%20Democracy%20in%20Switzerland.htm> (žiūrėta 2004 m. lapkričio 18 d.).

⁵ Žr.: Lietuvos konstitucinė teisė: Vadovėlis aukštųjų mokyklų studentams / Vadovėlio skyrių autoriai: Toma Birmontienė... ir kt. Vilnius, 2001. P. 920–921.

⁶ J. S. Mill. *Apie laisvę*. Vilnius, 1995. P. 18.

⁷ Kadangi referendume priimami tautos sprendimai iš esmės yra viešosios nuomonės atspindys, jie neišvengia trūkumų, kuriais pasižymi viešoji nuomonė (stereotipiškumas, galimybė manipuliuoti ir kt.).

⁸ D. Dahl. *Demokratija ir jos kritikai*. Vilnius, 1994. P. 71.

⁹ Plg.: „Le Législateur en corps est impossible à corrompre, mais facile à tromper“ (žr.: J. J. Rousseau. *Considérations sur le gouvernement de Pologne et sur sa réformation projetée* // http://www.uqac.quebec.ca/zone30/Classiques_des_sciences_sociales/classiques/Rousseau_jj/considerations_pologne/considerations_pologne.pdf (žiūrėta 2004 m. lapkričio 18 d.). P. 29).

¹⁰ „Referendumų sistema neduoda tokių pačių rezultatų, kokius gautume atlikę žmonių apklausą referendume keliamais klausimais. Juk kai žmogus žino, kad bus paprašytas pateikti savo nuomonę ir ši nuomonė taps įstatymu, tuos dalykus jis vertina daug rimčiau [...]. Prisiekusieji bylą vertina kitaip nei plačiosios visuomenės atstovai; lygiai taip pat balsuojantys piliečiai ir įstatymų kūrėjai tam tikrą atvejį vertina kitaip, nei jie tai darytų būdami tik pašaliniai stebėtojai“ (žr.: G. Fossedal. *Direct Democracy in Switzerland*. Transaction publishers, 2001. P. 106).

¹¹ Plg.: „On a memorable occasion the assembled Athenians declared it monstrous that they should be prevented from doing whatever they chose. No force that existed could restrain them; and they resolved that no duty should restrain them, and that they would be bound by no laws that were not of their own making. In this way the emancipated people of Athens became a tyrant“ (žr.: J. E. Acton. *The History of Freedom and Other Essays* // http://oll.libertyfund.org/Texts/Acton0003/HistoryOfFreedom/0030_eBk.pdf (žiūrėta 2004 m. lapkričio 18 d.). P. 24).

¹² J. S. Mill. *Apie laisvę*. Vilnius, 1995. P. 19.

¹³ Ten pat.

¹⁴ З. М. Черниловский. *Всеобщая история государства и права*. Москва, 2000. С. 67.

¹⁵ Beje, įdomu tai, kad įstatymų svarstymai Helėjoje atitikdavo įprastinio teismo proceso formą: įstatymo projekto autorius tardavo žodį kaip senųjų įstatymų kaltintojas, o susirinkimas skirdavo jų gynėjus.

¹⁶ Nors pačioje Konstitucijoje tie apribojimai *expressis verbis* nėra nustatyti, remiantis sisteminiu jos aiškinimu (o kartu ir Konstitucinio Teismo jurisprudencija) Tauta negali priimti: 1) valstybės biudžeto įstatymo, 2) konstitucinių įstatymų, 3) tarptautinių sutarčių ratifikavimo ir denonsavimo įstatymų, 4) administracinę teritorinę suskirstymą nustatančių įstatymų, 5) valstybinius mokesčius ir kitus privalomus mokėjimus nustatančių įstatymų, 6) amnestijos aktų.

¹⁷ Atitinkamą Seimo sprendimą, priešingai nei daugumą kitų, gali inicijuoti ne bet kuris „įstatymų leidybos iniciatyvos teisę Seime“ turintis subjektas, o tik ne mažesnė kaip ¼ visų Seimo narių grupė.

¹⁸ Žr. Referendumo įstatymo 8 straipsnio 1 ir 4 dalis („Privalomasis referendumas laikomas įvykusi, jeigu jame dalyvavo daugiau kaip pusė piliečių, turinčių rinkimų teisę ir įrašytų į rinkėjų sąrašus. [...] Sprendimas dėl kitų klausimų, įstatymų ar jų nuostatų, kurie buvo svarstyti privalomajame referendume, yra laikomas priimtu, jeigu tam pritarė daugiau kaip pusė piliečių, dalyvavusių referendume, bet ne mažiau kaip 1/3 piliečių, turinčių rinkimų teisę ir įrašytų į rinkėjų sąrašus“).

¹⁹ Tiesa, Konstitucinis Teismas yra kategoriškai pareiškęs, kad referendumui negalima numatyti jokių papildomų ribojimų, kaip antai: teisės skelbti ir vykdyti referendumą ekonominiais klausimais susiejimo su „ekonominės ekspertizės dėl būsimų pasekmių atlikimu“, numatymo sąlygos, kad Seimui konstatavus teikiamo projekto ir Konstitucijos neatitikimą „pirmiausia turi būti nagrinėjamas Konstitucijos keitimo klausimas“ ir pan. (žr. Konstitucinio Teismo 1994 m. liepos 22 d. nutarimo „Dėl 1994 m. birželio 15 d. įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos referendumo įstatymo pakeitimo ir papildymo“ 1, 9, 12 ir 39 punktų nuostatų, kuriomis buvo pakeisti ar papildyti referendumo įstatymo 1, 9, 12 ir 32 straipsniai, atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ (Valstybės žinios. 1994, Nr. 57-1120) motyvuojamosios dalies 3 ir 6 punktus).

²⁰ Turimi omenyje atvejai, kai tauta sprendžia, ar pritarti parlamento diskusijas praėjusiam, aprobuotam ir jo vardu tautai teikiamam įstatymo projektui.

²¹ A. Esmein. Konstitucinės teisės principai. Kaunas, 1932. T. I. D. II. P. 166.

²² Ten pat, p. 164.

²³ Tiesa, prof. Duguit išsakoma šio A. Esmeino pateikto argumento kritika neatrodo pakankamai pagrįsta. Profesoriaus teiginys, esą „dėl įstatymo balsuojantis parlamentaras yra lygiai tokioje pat padėtyje“ (žr.: Л. Дюги. Конституционное право. Общая теория государства. Москва, 1908. С. 399), t. y. privalo balsuoti dėl viso įstatymo *en bloc*, akivaizdžiai neatitinka tikrovės. Juk debatai dėl svarstomo projekto nuostatų visais laikais buvo skiriamasis kiekvieno *tikro* parlamento bruožas – netgi pačios institucijos pavadinimas kilęs iš žodžio „kalbėti“ (pranc. *parler*).

²⁴ A. Esmein. Konstitucinės teisės principai. Kaunas, 1932. T. I. D. II. P. 165–166.

²⁵ „Atrodo, kad kaip to padarinyje Šveicarijoje tarp elito ir viešosios nuomonės yra mažesnė spraga nei bet kurioje kitoje šalyje. O kai tokia spraga atsiranda, juntama mažesnė elito arogancija ir mažesnė žmonių frustracija, nei esant bet kokiai politinei sistemai žmonija kada nors matė per ilgą laiką. Kiek pastebėjau, pagrindiniai instituciniai ženklios abipusės pagarbos šaltiniai yra federalinė ir kantonų iniciatyva bei referendumo procesas, taip pat bendruomeninė demokratija“ (žr.: G. Fossedal. Direct Democracy in Switzerland. Transaction publishers, 2001. P. 116).

²⁶ Žr. Airijos Konstitucijos 27 straipsnį.

²⁷ Žr. Danijos Karalystės Konstitucijos 42 straipsnį.

²⁸ Tais atvejais, kai būtinas Prezidento teikimas, galime kalbėti ir apie tarpinstitucinį konfliktą.

²⁹ Žinoma, tai tik sąlyginė nuostata.

³⁰ Atvejų, kai į Lietuvos Respublikos Prezidentą kreipdavosi mažesnė Seimo narių grupė ir jis, atsiliepdamas į tą kreipimąsi, vetuodavo įstatymą, yra pasitaikę. Tiesa, buvo pora atvejų, kai į Prezidentą kreipėsi netgi daugiau kaip pusė visų

Seimo narių ir net pats Seimo Pirmininkas. Tačiau jau pats skaičius rodo, kad čia buvo ne mažumos ir daugumos konfliktas, o paprasčiausia Seimo klaida, neapsižiūrėjimas, kurio spręsti referendumu nėra jokio reikalo (netgi Prezidentui atsiskaičius vetuoti tokį įstatymą, dauguma jį pataisytų greičiau nei įvyktų pats referendumas).

³¹ Tai atsitiko 1963 m., kai 71 Folketingo narys reikalavo referendumo dėl 4 žemės įstatymų projektų (žr.: Danmarks Riges Grundlov med kommentarer // Redigeret af H. Zahle. København, 1999. P. 221).

³² J. J. Rousseau. Considérations sur le gouvernement de Pologne et sur sa réformation projetée // http://www.uqac.quebec.ca/zone30/Classiques_des_sciences_sociales/classiques/Rousseau_jj/considerations_pologne/considerations_pologne.pdf (žiūrėta 2004 m. lapkričio 18 d.). P. 29.

³³ F. A. von Hayek. Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė. Laisvosios visuomenės politinė tvarka. Vilnius, 1999. T. 3. P. 29.

³⁴ Ten pat, p. 35.

³⁵ „Būtų iliuzija tikėtis, kad tie, kurių padėtis priklauso nuo galios daryti malones, kad jie save susaistys nekeičiamomis taisyklėmis, draudžiančiomis kam nors teikti specialias privilegijas. Teisę įduoti į renkamų valdytojų rankas yra tas pat, kas katinui patikėti saugoti grietinės puodą [...]. Sistema, kuri bet kuriai nedidelei grupei leidžia atsidurti padėtyje, kai ji visuomenę gali laikyti savo įkaite, nes nuo jos priklauso tarpusavyje oponuojančių grupių jėgų balansas, ir kai ji už paramą kuriai nors partijai gali išsireikalauti ypatingų privilegijų, – tokia sistema nedaug turi bendra su demokratija ar „socialiniu teisingumu“ (žr.: F. A. von Hayek. Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė. Laisvosios visuomenės politinė tvarka. Vilnius, 1999. T. 3. P. 57).

³⁶ Ryškiausiai tai rodo biudžeto skirstymo metu vykstančios batalijos. Kiekvienas apie kitą kadenciją mąstantis Seimo narys stengiasi kuo didesnę „pyrago“ dalį „atriekti“ savo apygardai. Paprastai sėkmė lydi valdančiosios daugumos atstovus (neretai tokia yra netgi Vyriausybės politika: palaikyti tuos siūlymus dėl biudžeto paskirstymo, kurie naudingi valdančiosios daugumos atstovams Seime, tikintis, kad tokiu būdu jie užsitikrins rinkėjų palankumą) (žr., pvz.: Būsimi rinkimai sukėlė dosnumo priepuolius // Lietuvos rytas. 2004, birželio 8).

³⁷ F. A. von Hayek. Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė. Laisvosios visuomenės politinė tvarka. Vilnius, 1999. T. 3. P. 47. Beje, vienu pagrindinių „netinkamos“ organizacinės struktūros pasireiškimų jis laiko parlamentines frakcijas, kurios iš esmės reikalingos tik vyriausybės palaikymui konsoliduoti, bet ne į socialinį kompromisą ir bendrą visuomenės naudą orientuotiems įstatymams (bendroms „teisingo elgesio taisyklėms“) parengti ir priimti.

³⁸ A. Vaišvila. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. Vilnius, 2000. P. 544–548. Ši interpretacija nepagrįsta jau vien dėl to, kad prikišti tautai Seimo, kuriame vyratų dauguma, „norėjimą“ galima tik tuo atveju, kai ji žino, kas vyraus, ir vis tiek balsuoja už juos (arba apskritai neina balsuoti). Bet nei 1992 m., nei 1996 m. Seimo rinkimuose tai nebuvo žinoma netgi tiek, kiek gali būti „žinoma“ pastaruoju laikotarpiu – kai atsirado rinkimų rezultatus daugiau ar mažiau tiksliai atspindintys sociologinių apklausų rezultatai (tuomet jie realių rezultatų arba visiškai

neatitiko, arba niekas jais nepasitikėjo). Beje, pirmoji pakankamai tiksli ir jau pasitikėjimą turinti apklausa sutapo su 2000 m. Seimo rinkimais, kai *nė viena* politinė partija negavo absoliučios daugumos.

³⁹ A. Vaišvila. Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. Vilnius, 2000. P. 549–550.

⁴⁰ Plg.: „[...] atstovaujamoji sistema žinias apie valdžią paskleidžia po visą tautą, siekdama panaikinti nežinojimą [...]. Čia nėra vietos paslapčiai – jai nėra kur atsirasti. Tie, kurie nėra atstovai, žino tiek pat apie reikalų esmę, kiek ir tie, kurie yra atstovai [...]. Atstovaujamojoje sistemoje kiekvieno dalyko priežastis dera parodyti viešai. Kiekvienas žmogus yra vyriausybės savininkas ir jam būtina ją supracuoti“ (žr.: Th. Paine. Žmogaus teisės. Vilnius, 2003. P. 223).

⁴¹ Seimo statuto 136 straipsnio 7 dalyje numatyta, kad apie įstatymo projektą skelbiama leidiniuose „Seimo kronika“ ir „Valstybės žinios“. Be to, pagrindinis įstatymo projektą svarstantis komitetas privalo spaudoje paskelbti informaciją, iki kada yra laukiama suinteresuotų asmenų pasiūlymų bei pastabų ir kaip galima susipažinti su projekto tekstu (Seimo statuto 147 straipsnio 7 dalis). Kai baigiasi laikas teikti pastabas ir pasiūlymus dėl įstatymo projekto, visos gautos suinteresuotų asmenų ir ekspertų pastabos gali būti svarstomos pagrindinio komiteto klausymuose, į kuriuos kviečiami dalyvauti *visi* pastabų ir pasiūlymų teikėjai (Seimo statuto 148 straipsnio 1 dalis).

⁴² Kitas pagal Referendumo įstatymo 9 straipsnio 1 dalį tai galintis daryti subjektas – Seimas *in corpore* (ne mažesnės kaip ¼ Seimo narių grupės siūlymu).

⁴³ Teisybės dėlei reikia pasakyti, kad ne visos šios iniciatyvos buvo susijusios su įstatymų leidyba. Tačiau *visų* jų nesėkmė puikiai iliustruoja mūsų Konstitucijoje numatytų reikalavimų nerealumą ir tam tikrą Tautos tiesioginės įstatymų leidybos galios deklaratyvumą. Juk piliečiai tikrai laisvi įstatymų leidėjai gali būti tik tada, kai patys rodo įstatymų leidybos iniciatyvas, o ne tada, kai sprendžia klausimus, kuriuos bijodamas priiimti atsakomybę jiems teikiasi perduoti Seimas (pvz., 1996 m. spalio 20 d. referendumas, kuriame buvo keliamas klausimas „Ar kompensuoti gyventojų indėlius teisingai privatizuojant valstybės turtą?“).

⁴⁴ Žr. Rumunijos Konstitucijos 74 straipsnio 2 dalį.

⁴⁵ Žr. Ispanijos Karalystės Konstitucijos 87 straipsnio 3 dalį.

⁴⁶ Žr. Rumunijos Konstitucijos 74 straipsnio 1 dalį.

⁴⁷ Žr. Italijos Respublikos Konstitucijos 81 straipsnio 1 dalį.

⁴⁸ žr. Italijos Respublikos Konstitucijos 71 straipsnio 2 dalį.

⁴⁹ Žr. Slovėnijos Respublikos Konstitucijos 88 straipsnį.

⁵⁰ Žr.: З. М. Черниловский. Всеобщая история государства и права. Москва, 2000. С. 67.

⁵¹ Trijų iniciatyvų autorystė priklauso *Socialdemokratų partijai* (žr.: Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos 2000 m. liepos 27 d. sprendimą Nr. 202 „Dėl iniciatyvinės grupės piliečių įstatymų leidybos iniciatyvai įgyvendinti įregistravimo“ // Informaciniai pranešimai, 2000, Nr. 32-482; Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos 2000 m. liepos 27 d. sprendimą Nr. 203 „Dėl iniciatyvinės grupės piliečių įstatymų leidybos iniciatyvai įgyvendinti įregistravimo“ // Informaciniai pranešimai, 2000, Nr. 32-483; Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos 2000 m. liepos 27 d. sprendimą Nr. 204 „Dėl iniciatyvi-

nės grupės piliečių įstatymų leidybos iniciatyvai įgyvendinti įregistravimo“ // Informaciniai pranešimai, 2000, Nr. 32-484), kitų dviejų – *Liberalų ir centro sąjungai* (žr.: Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos 2002 m. rugpjūčio 1 d. sprendimą Nr. 25 „Dėl iniciatyvinės grupės piliečių įstatymų leidybos iniciatyvai įgyvendinti įregistravimo“ // Informaciniai pranešimai, 2002, Nr. 60-295; Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos 2002 m. spalio 3 d. sprendimą Nr. 64 „Dėl iniciatyvinės grupės piliečių įstatymų leidybos iniciatyvai įgyvendinti įregistravimo“ // Informaciniai pranešimai, 2002, Nr. 76-366).

⁵² Turima omenyje tuo metu dar nebuvusios parlamentine partija Naujosios Sąjungos *rinkimų į Seimą agitacijai* skirta iniciatyva apriboti gynybos reikmėms skiriamas biudžeto lėšas (žr.: Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos 2000 m. sausio 21 d. sprendimas Nr. 14 „Dėl iniciatyvinės grupės piliečių įstatymų leidybos iniciatyvai įgyvendinti įregistravimo“ // Sprendimo tekstas oficialiai neskelbtas).

⁵³ Nusisekė viena iš socialdemokratų iniciatyvų – 2000 m. gruodžio 7 d. Seime buvo priimtas Pridėtinės vertės mokesčio įstatymo 13 ir 14 straipsnių pakeitimo įstatymas.

⁵⁴ Jei inicijuojant projektą įdedamos pastangos surinkti 50 000 piliečių parašų, įstatymo „pamiršimas“ Seimo stalčiuose gali būti vertinamas kaip nenoras apskritai jį priimti. Juk nuo 2001 m. vidurio socialdemokratai dalyvauja valdančiojoje koalicijoje. O iki 2004 m. liepos 1 d. (t. y. per trejus metus) įstatymas ne tik nebuvo priimtas, bet ir bet koks su juo susijęs darbas formaliai baigėsi 2002 m. kovo 25 d. Seimo Ekonomikos komiteto posėdžiu, kuriame buvo pritarta Seimo narių S. Burbienės (2002 m. vasario 13 d.) ir V. Karbauskio (2002 m. vasario 26 d.) pasiūlymams dėl Valstybės valdymo išlaikymo kai kuriuose ūkio objektuose įstatymo projekto IXP-16(2) (žr.: Lietuvos Respublikos Seimo Ekonomikos komiteto 2002 m. kovo 25 d. posėdžio protokolas // <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=162917&Condition2> (žiūrėta 2004 m. lapkričio 18 d.)).

⁵⁵ Juo labiau kad pagal Peticijų įstatymo 9 straipsnio 3 dalies 2 punktą kreipimasis apskritai nepripažįstamas peticija, „jei iškeltų reikalavimų ir siūlymų tenkinimui nereikia priimti naujo teisės akto, pakeisti, papildyti ar pripažinti netekusiu galios galiojančio teisės akto“.

⁵⁶ Žr. A. Esmein. Konstitucinės teisės principai. Kaunas, 1932. T. I D. I. P. 98–100.

⁵⁷ Plg.: „Skundus Seimui dėl Seimo Peticijų komisijos sprendimų Seimo posėdyje pateikia Peticijų komisijos pirmininkas. Seimas šiuo klausimu priima motyvuotą Seimo protokolinių nutarimą, kurio projektą pateikia Peticijų komisijos pirmininkas“ (žr. Seimo statuto 80 straipsnio 5 dalį).

⁵⁸ Žr. Peticijų įstatymo 2 straipsnio 2 dalį. Beje, šiame kontekste galima pastebėti ir vieną procedūrinio pobūdžio „detalę“: pagal Seimo statuto 80 straipsnį, Seimo Peticijų komisija sudaroma tik „Lietuvos Respublikos piliečių“ peticijoms nagrinėti ir nagrinėja tik „Seimui adresuotas Lietuvos Respublikos piliečių peticijas“ (žr. Seimo statuto 80 straipsnio 1 ir 3 dalis). Šias nuostatas vertinant Peticijų įstatymo fone gali kilti teisėtas klausimas: kas gi nagrinėja atitinkamus užsieniečių kreipimusis? Atsakymas į šį klausimą palyginti paprastas: nepaisydama Seimo statuto nuostatų, juos nagrinėja ta pati Seimo Peticijų komisija.

⁵⁹ Šiame straipsnyje kalbama apie tradiciškai išimtinai piliečiams suteikiamą teisę – teisę dalyvauti valdant savo šalį.

⁶⁰ Tai Lietuvos Respublikos individualių (personalinių) įmonių ir ūkinių bendrijų atleidimo nuo nesumokėtų privalomojo sveikatos draudimo įmokų, baudų ir delspinigių įstatymas bei Lietuvos Respublikos krašto apsaugos sistemos organizavimo ir karo tarnybos įstatymo 38 straipsnio pakeitimo įstatymas.

SUMMARY

THE ROLE OF CITIZENS IN THE LEGISLATIVE PROCESS

Different shortcomings have been attributed to both legislators (the people and the parliament) in all countries and at all times. The key shortcoming of the people as a legislator is its inability to duly solve state-level issues: the totality of citizens can easily be misled, they lack knowledge or competence on specific issues, their decisions are based on stereotypes etc. Another limitation of people is related to the possibility that anonymity of its decisions can provoke cruelty and intolerance.

Despite logical validity of the above-mentioned shortcomings their practical correctness is not proven. Falseness is also not proven as the only existing example of a frequent people's participation in legislation (Switzerland) among other things proving the falseness of the above-mentioned reproaches could hardly serve as a basis for generalisation.

To the disadvantage of people as a legislator, a procedural argument is presented: during a referendum it is not possible to adopt a maximum best and balanced law as in every case there is a choice "*either ... or*". There is a vote *en bloc* and no editorial (even most rational) amendments are possible.

Besides, the legislation that involves a referendum is related to huge costs.

The people's participation in legislation is beneficial because it ensures a higher legitimacy of the decisions and brings people closer to the ruling elite (thus the gap between what citizens expect from the administration and what they receive from the administration is minimised), moreover, this guarantees every citizen's right to participate in tackling his/her affairs.

There is one case where the laws adopted by the people have all the strengths of the laws adopted by the parliament and the people, and avoid almost all the failings. These are ratification referenda where the parliament-approved draft laws are adopted (or rejected).

The people is only a nominal legislator in Lithuania. The recent practice proves that currently the requirements for holding a referendum make it impossible to pass laws in referenda. This conclusion is confirmed by the fact that the requirements for initiating a referendum are practically impossible to meet: so far nobody has managed to collect 300.000 signatures required to initiate a referen-

dum, i.e. 12 percent of the citizens of the Republic of Lithuania who have the right to vote.

Consequently, the Seimas *is de facto the only* legislator in Lithuania.

The Parliament as a lawmaker also has some weaknesses. First parliament members, unlike the people, are more prone to bribing or may be subject to some other *personal* impact. On the other hand, in contemporary electoral system, the parliamentarians who seek to stay in office pander both certain social or territorial groups of the electorate by adopting laws beneficial to them.

The people as the whole is not the only popular actor in the legislative process. Individual citizens and their groups have certain powers as well. Yet they are not legislators as such, but rather merely participants of the legislative process.

As compared to foreign practice, in Lithuania the conditions and procedure exercising citizens' legislative initiative (50.000 signatures required) are subject to relatively liberal regulation. Unlike in many countries of Europe, there are no direct restrictions on exercising this initiative. There are two indirect restrictions: 1) a draft law on the state budget of the Republic of Lithuania can only be prepared and submitted to the Seimas by the Government, 2) draft laws on ratification and denouncing international treaties are submitted by the President.

In practice, however, citizens' legislative initiatives are related to politicians' rather than citizens' initiatives. Citizens' legislative initiative most often is used not to promote the idea of lawmaking but to use citizens' signatures for exerting political pressure on the Seimas ruling majority by opposition and communicating a certain message to the electorate. Out of seven initiatives, one brought some results.

Exercising the right of petition at the Seimas is in fact an *indirect* legislative initiative. It diminishes the significance of the Constitutional right of 50.000 citizens' initiative. This right does not make any practical influence: so far only two laws have been passed on the basis of the problems addressed in petitions.