



Valstybinio audito ataskaita

TEISĖKŪROS PROCESAS

2018 m. kovo 16 d. Nr. VA-2018-P-40-6-2



Su valstybinio audito ataskaita galima susipažinti
Valstybės kontrolės interneto svetainėje www.vkontrole.lt

TURINYS

<u>SANTRAUKA</u>	3
<u>IŽANGA</u>	10
<u>AUDITO REZULTATAI</u>	12
<u>1. Ar imamasi pakankamų veiksmų, kad būtų identifiкуotas keistinas, perteklinis teisinis reguliavimas</u>	14
1.1. Neveiksmingas esamo teisinio reguliavimo vertinimas	14
1.2. Trūksta teisinio reguliavimo vertinimo proceso koordinatoriaus, kuris sutelktų visų valstybės institucijų kompetencijas bendram tikslui pasiekti	17
<u>2. Ar užtikrinama atsakinga teisėkūra</u>	19
2.1. Nustatant naują ar keičiant esamą teisinį reguliavimą, neįvertinamos arba formaliai įvertinamos galimos numatomo teisinio reguliavimo pasekmės	19
2.2. Didelis teisėkūros proceso intensyvumas	25
2.3. Apie 50 proc. įstatymų projektų priimama svarstant juos skubos ar ypatingos skubos tvarka	26
2.4. Vėluota į nacionalinę teisę perkelti 54 proc. Europos Sąjungos direktyvų	29
2.5. Teisėkūros procesas nėra pakankamai atviras ir skaidrus, jame per mažai dalyvauja visuomenė	32
<u>REKOMENDACIJŲ ĮGYVENDINIMO PLANAS</u>	37
<u>PRIEDAI</u>	40
1 priedas. Audito apimtis ir metodai	40
2 priedas. Audito metu analizuotų naujos redakcijos įstatymų projektų, priimtų 2012–2016 m., sąrašas	44
3 priedas. Audito metu analizuotų įstatymų projektų, kuriais ES teisė perkeliama į nacionalinę teisę, sąrašas	45

SANTRAUKA

Teisinis reguliavimas – tai tam tikros socialinės tvarkos nustatymo forma, užtikrinant valstybės funkcijų vykdymą, pilietinės visuomenės lūkesčius ir sudarant sąlygas visuomenės ir valstybės efektyviam vystymuisi.

Teisinio reguliavimo aiškumas, pagrįstumas, veiksmingumas priklauso nuo teisinio reguliavimo kūrimo (teisėkūros) proceso. Teisėkūros proceso reguliavimo tikslas – vadovaujantis tikslingumu, proporcingumu, pagarbos asmens teisėms ir laisvėms, atvirumu ir skaidrumu, efektyvumu, aiškumu ir sistemiskumu principais sukurti vientisą, nuoseklią, darnią ir veiksmingą teisės sistemą. Teisėkūros principų sistema išreiškia tam tikrus reikalavimus, keliamus teisėkūroje dalyvaujantiems subjektams: įpareigoja juos, rengiant teisės aktus, įvertinti numatomo teisinio reguliavimo poveikį ir visas galimas numatomo teisinio reguliavimo alternatyvas, siekiant įsitikinti esamo teisinio reguliavimo reikalingumu ir tinkamumu, atlikti teisinio reguliavimo stebėseną ir visose teisėkūros stadijose konsultuotis su visuomene¹.

Konstitucinis Teismas savo jurisprudencijoje ne kartą yra konstatavęs, kad konstitucinio teisinės valstybės principo esmė – teisės viešpatavimas; konstitucinis teisės viešpatavimo imperatyvas reiškia, kad valdžios laisvę riboja teisė, kuriai privalo paklusti visi teisinių santykių subjektai, neišskiriant nė teisėkūros subjektų. Šiuo principu turi būti vadovujamasi ir kuriant teisę, ir ją įgyvendinant².

Aukščiausioji audito institucija, atlikdama valstybinius auditus, kasmet nustato teisinio reguliavimo trūkumus³. Neaiškus, perteklinis reguliavimas, nesuderinti tarpusavyje teisės aktai apsunkina teisės taikymą ir sukelia teisinius ginčus, didina administracinę naštą, viešojo valdymo institucijų veiklos apimtis, sudaro prielaidas korupcijai, valstybės biudžeto lėšų neefektyviam panaudojimui ir kitiems neigiamiems reiškiniams atsirasti. 32 proc. Lietuvos gyventojų, 18 proc. įmonių vadovų ir 17 proc. valstybės tarnautojų nuomone, netobuli įstatymai, teisinio reguliavimo spragos yra labai rimta problema⁴.

Audito tikslas – įvertinti, ar nustatytas teisėkūros procesas sudaro tinkamas prielaidas kurti vientisą, nuoseklią, darnią ir veiksmingą teisės sistemą, atsakant į klausimus:

- ar atliekamas esamo teisinio reguliavimo vertinimas leidžia įsitikinti teisinio reguliavimo tinkamumu ir identifikuoti jo keitimo poreikį;
- ar rengiant ir priimant teisės aktus užtikrinama atsakinga teisėkūra.

Audito metu, analizuodami teisėkūros procesą, daugiausia dėmesio skyrėme įstatymų – teisės aktų, kuriais įgyvendinami svarbiausi teisinio reguliavimo uždaviniai – rengimui ir priėmimui, nes šiuose etapuose, kitaip nei rengiant kitus teisės aktus, iš esmės dalyvauja visi teisėkūros proceso subjektai. Įstatymai reguliuoja svarbiausius žmogaus teisių ir laisvių apsaugos, nuosavybės, valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo, valstybės tarnybos,

¹ LR teisėkūros pagrindų įstatymas, 7, 15 ir 24 str.

² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2016-07-08 nutarimas.

³ Valstybinio audito ataskaitos: 2017-03-29 Nr. VA-P-50-3-6 „Ar sudarytos sąlygos viešojo sektoriaus vidaus kontrolės sistemai efektyviai veikti“; 2017-03-03 Nr. VA-P-30-1-4 „Ar užtikrinamas būsto prieinamumas mažas pajamas gaunantiems gyventojams“; 2016-09-30 Nr. FA-P-10-3-4-1 „Valstybinio socialinio draudimo fondo 2015 metų ataskaitų rinkinio teisingumas bei lėšų ir turto valdymo, naudojimo ir disponavimo jais teisėtumas“; 2015-09-24 Nr. FA-P-10-7-26-1 „Dėl 2014 metų Valstybinio socialinio draudimo fonde atlikto finansinio (teisėtumo) audito rezultatų“; 2015-07-20 Nr. FA-P-10-6-10-1 „Dėl Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerijoje atlikto finansinio (teisėtumo) audito rezultatų“; 2014-09-01 Nr. FA-P-30-1-48 „Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybėse atlikto finansinio (teisėtumo) audito rezultatų“.

⁴ Lietuvos korupcijos žemėlapis 2016. Prieiga per internetą: <https://www.stt.lt/lt/menu/tyrimai-ir-analizes/>.

mokestinius ir kitus visuomeninius santykius. Įstatymais įtvirtinus netinkamą teisinį reguliavimą, netinkamas reguliavimas gali būti nustatytas ir įstatymus įgyvendinančiuose teisės aktuose (Vyriausybės nutarimuose, ministrų įsakymuose ir kt.).

Audito subjektai:

- Teisingumo ministerija, kuriai pavesta atlikti šias funkcijas: formuoti valstybės politiką nacionalinės teisinės sistemos plėtros, teisinių procesų reglamentavimo (tai apima ir teisėkūros procesą) srityse, organizuoti, koordinuoti ir kontroliuoti jos įgyvendinimą; koordinuoti teisinio reguliavimo stebėseną; pagal kompetenciją rengti įstatymų, Vyriausybės nutarimų ir kitų teisės aktų projektus; teisės aktų nustatytais atvejais ir tvarka teikti išvadas dėl teisės aktų projektų⁵;
- Vyriausybės kanceliarija, kuriai pavesta atlikti šias funkcijas: vertinti Vyriausybei ir Ministrui Pirmininkui pateiktus teisės aktų projektus; dalyvauti tobulinant numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo sistemą⁶;
- Europos teisės departamentas prie Teisingumo ministerijos, kuriam pavesta atlikti šias funkcijas: koordinuoti ES teisės aktų perkėlimą į nacionalinę teisę ir įgyvendinimą; teikti išvadas, ar įstatymų ir Vyriausybės nutarimų projektai atitinka ES teisę⁷.

Informaciją rinkome iš audito subjektų, Seimo kanceliarijos ir visų ministerijų (detaliau teisėkūros procesus analizavome atsirinktose ministerijose – Finansų, Socialinės apsaugos ir darbo). Analizavome teisėkūros procesą reguliuojančius teisės aktus ir jų taikymo praktiką. Taip pat naudojome Seimo Parlamentinių tyrimo departamento 2015 m. parengtos studijos „Teisėkūros tendencijos ir rodikliai Europos Sąjungos valstybėse ir Lietuvoje“ ir Teisės instituto 2017 m. parengtos mokslo studijos „Teisinio reguliavimo *ex post* vertinimo perspektyvos Lietuvoje“⁸ duomenis. Diskutavome su akademinės visuomenės, verslo ir nevyriausybinių organizacijų atstovais. Bendradarbiaudami su Seimo Teisės ir teisėtvarkos komitetu surengėme diskusiją, kurios metu kartu su įstatymų leidžiamosios bei vykdomosios valdžios institucijų, akademinės visuomenės ir Lietuvos advokatūros atstovais aptarėme Lietuvoje vyraujančias teisėkūros tendencijas.

Audituojamas laikotarpis – 2014–2017 m. Siekiant įvertinti pokyčius, buvo renkami ir ilgesnio laikotarpio duomenys. Buvo analizuojami 2004-11-15–2008-11-16 (toliau – 2004–2008 m.), 2008-11-17–2012-11-14 (toliau – 2008–2012 m.), 2012-11-16–2016-11-10 (toliau – 2012–2016 m.) ir 2017-03-10–2017-07-11 laikotarpių įstatymų leidybos Seime duomenys.

Audito metu laikėmės nuostatos, kad sąlygos nustatyti tinkamą teisinį reguliavimą ir kurti vientisą, nuoseklią, darnią ir veiksmingą teisės sistemą bus sudarytos tuomet, kai bus valdoma patikima informacija apie esamo teisinio reguliavimo reikalingumą, tinkamumą, pakankamumą, efektyvumą ir poreikį jį keisti. Rengiant ir priimant įstatymus, bus vadovujamasi pagrįsta, patikima ir išsamia informacija apie tai, kokias galimas teigiamas ir neigiamas pasekmes sukels numatomas teisinis reguliavimas asmenims ar jų grupėms, kuriems jis bus taikomas, ekonomikai, valstybės finansams, socialinei aplinkai, viešajam administravimui, teisinei sistemai, kriminogeninei situacijai, korupcijos mastui, aplinkai, administracinei naštai, regionų plėtrai ir kitoms sritims⁹. Teisės aktai, kuriais ES

⁵ LR Vyriausybės 1998-07-09 nutarimu Nr. 851 (2010-10-13 nutarimo Nr. 1464 redakcija) patvirtinti LR teisingumo ministerijos nuostatai, 7, 8.1, 8.3 ir 8.9 p.

⁶ LR Vyriausybės 2013-03-27 nutarimu Nr. 254 patvirtinti LR Vyriausybės kanceliarijos nuostatai, 9.1 ir 9.8 p.

⁷ LR teisingumo ministro 2014-07-02 įsakymu Nr. 1R-204 patvirtinti Europos teisės departamento prie LR teisingumo ministerijos nuostatai, 8.1 ir 8.2.1 p.

⁸ Prieiga per internetą: <http://teise.org/wp-content/uploads/2018/01/Ex-post3.pdf>.

⁹ LR teisėkūros pagrindų įstatymas, 15 str. 2 d.

direktyvos perkeliama į nacionalinę teisę, bus priimti laiku ir įvertinus galimas perkėlimo alternatyvas¹⁰. Seimo kanceliarijos teisės aktų informacinėje sistemoje bus paskelbta visa reikalinga informacija¹¹ ir su visuomene konsultuojamasi visose teisėkūros stadijose¹². Įstatymų leidybai skiriama pakankamai laiko, o skubos ir ypatingos skubos tvarka taikoma tik išimtiniais atvejais, kai to akivaizdžiai reikalauja nenumatytos ypatingos socialinės, ekonominės ar politinės šalies gyvenimo aplinkybės.

Audito metu nustatėme, kad:

Nesiimama pakankamų veiksmų, kad būtų įvertinta, ar galiojantys teisės aktai vis dar tinkami teisinio reguliavimo tikslams pasiekti

Siekiant įvertinti teisinio reguliavimo reikalingumą, pakankamumą, efektyvumą, identifikuoti poreikį jį keisti arba jo atsisakyti, veikiantys teisės aktai turi būti sistemaiškai stebimi ir vertinami. Valstybės institucijos, planuodamos teisinio reguliavimo stebėseną, nevertino teisinio reguliavimo aktualumo ir problemiško, kaip to reikalauja Teisėkūros pagrindų įstatymas¹³. Todėl stebėsenai atlikti dažniausiai buvo atrinkti tokie teisės aktai, kurie nesusiję su Vyriausybės prioritetais bei kitais strateginiais valstybės tikslais ir aktualių visuomeninių santykių (sveikatos apsauga, švietimas ir kt.) reguliavimu.

Stebėseną vykdoma fragmentiškai. Lietuvoje galioja daugiau nei 84 tūkst. teisės aktų, o per 3 metus (2014–2016 m.) valstybės institucijos atliko tik 47-iuose (0,06 proc.) teisės aktuose nustatyto teisinio reguliavimo stebėseną. Iš jų 64 proc. atvejų buvo atliktas vieno ar kelių įstatymo straipsnių vertinimas. Teisės instituto vertinimu, „beveik visais atvejais teisinio reguliavimo stebėseną atliekama tik formaliai, bet ne siekiant išsiaiškinti tikrąjį, realų teisės akto poveikį“.

Stebėseną atliko tik 11 proc. valstybės institucijų, kurioms pavesta ją atlikti, ir nė viena savivaldybė¹⁴.

Tokiomis apimtimis ir nekokybiškai atliktos teisinio reguliavimo stebėsenos rezultatai nesudaro prielaidų identifikuoti keistiną, nebeaktualų ar perteklinį reguliavimą, todėl lieka galioti teisės aktai, dėl kurių kyla neigiamos pasekmės ekonomikai, valstybės finansams, viešajam administravimui, socialinei aplinkai, asmenims ar jų grupėms.

Neatliekami sisteminiai teisinio reguliavimo vertinimai, kurie padėtų kurti vientisą, nuoseklią, darnią teisės sistemą.

Teisinio reguliavimo stebėseną koordinuoja Teisingumo ministerija. Teisėkūros pagrindų įstatymas numato, kad, atliekant stebėseną, vertinamas teisinio reguliavimo poveikis ne tik reguliuojamai sričiai, bet ir kitoms sritims, tarp jų ir administracinei naštai. Teisės aktų sukeltos administracinės naštos ūkio subjektams įvertinimas patenka į Ūkio ministerijos kompetenciją, o administracinės naštos piliečiams ir kitiems asmenims – į Vidaus reikalų ministerijos kompetenciją. Taigi, teisinio reguliavimo vertinimą koordinuoja trys ministerijos, tačiau jų kompetencijos tarpusavyje nederinamos.

¹⁰ LR teisėkūros pagrindų įstatymas, 9 str. 2 d.

¹¹ Ten pat, 5 str. 2 d.

¹² Ten pat, 7 str.

¹³ Ten pat, 24 str. 2 d.

¹⁴ Teisės institutas, „Teisinio reguliavimo *ex post* vertinimo perspektyvos Lietuvoje“, 2017 m., 108–109 p. Prieiga per internetą: <http://teise.org/wp-content/uploads/2018/01/Ex-post3.pdf>.

Rengiant teisės aktų projektus, neįvertinamos arba formaliai įvertinamos galimos numatomos teisinio reguliavimo pasekmės

Teisėkūros proceso dalyviai netinkamai vykdo jiems pavestą pareigą atlikti numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimą ir vertinimo rezultatus pateikti kartu su Seimui teikiamu parengtu įstatymo projektu¹⁵.

Analizuotuose (10 proc. naujos redakcijos įstatymų, priimtų per 4 metus) aiškinamuosiuose raštuose buvo nurodyta, jog planuojamas nustatyti teisinis reguliavimas nesukels neigiamų pasekmių reguliuojamai sričiai ir asmenims, kuriems jis bus taikomas, neturės įtakos kriminogeninei situacijai ir korupcijai, neatsilieps verslo sąlygoms ir jo plėtrai, nepareikalaus papildomų valstybės biudžeto lėšų. Šie vertinimai nepagrįsti ir neargumentuoti. Galimos teisinio reguliavimo alternatyvos nepateiktos. Ministerijose nėra galimybės įsitikinti, ar poveikio vertinimas buvo atliktas ir ar jo rezultatai pagrįsti, nes 9-iose iš 14-os ministerijų teisės akto projekto rengimo ir poveikio vertinimo procesai nedokumentuojami. Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo instrumentas teisėkūros procese yra numatytas nuo 2003 metų. Teisės aktuose numatyta, kokioms sritims ir kada turi būti įvertintos numatomo teisinio reguliavimo pasekmės, tačiau iki šiol nesukurta veiksminga poveikio vertinimo atlikimo ir priežiūros sistema:

- rengti teisės aktų projektus ir juos rengiant atlikti poveikio vertinimą ministerijose pavesta įvairių sričių specialistams, kurių visose 14-oje ministerijų yra beveik 2 000. Parengti tokį skaičių poveikio vertinimo kvalifikuotų specialistų valstybei būtų neefektyvu ir netikslinga. 11-os (iš 14) ministerijų darbuotojams trūksta mokymų, kaip atlikti numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimą, o šios srities mokymus audituojamu laikotarpiu išklausė tik apie 10 proc. visų darbuotojų;
- kontrolės mechanizmas, neužtikrina, kad keičiant esamą teisinį reguliavimą būtų tinkamai įvertintos galimos numatomo teisinio reguliavimo pasekmės ir teisinio reguliavimo alternatyvos.

Teisės aktų gausa ir įstatymų priėmimas, svarstant skubos ir ypatingos skubos tvarka, nesudaro tinkamų sąlygų išsamiai įvertinti Seimui pateiktų įstatymų projektų

Per vienerius metus Seimui pateikiama vidutiniškai apie 700 įstatymų projektų, tai yra 2–4 kartus daugiau negu kaimyninių valstybių parlamentams (Estijos parlamentui per vienerius metus pateikiama vidutiniškai 200 įstatymų projektų, Lenkijos – 338, Latvijos – 417).

Per 2012–2016 m. Seime registruoti 3 779 įstatymų projektai, iš jų daugiau nei pusę (2 200) pateikė Seimo nariai. Buvo priimta 30 proc. Seimo narių ir 85 proc. Vyriausybės pateiktų projektų. Seimo valdyba paprašė Vyriausybės pateikti išvadas dėl Seimo narių pateiktų 860 įstatymų projektų. Vyriausybė iki 2017-12-04 pateikė 838 išvadas, iš jų tik 3 proc. (26) išvadų buvo pateikta per Seimo statute nustatytą 4 savaitių terminą.

Seimo statute numatyta, kad įstatymų projektai gali būti svarstomi skubos ar ypatingos skubos tvarka. Šių tvarkų taikymas leidžia Seimui operatyviai reaguoti į situacijas, reikalaujančias greitų sprendimų. Tačiau pernelyg dažnas skubos procedūrų taikymas gali pakenkti teisės aktų priėmimo proceso etapų viešumui, sumažinti viso proceso skaidrumą ir neužtikrinti tinkamo teisinio reguliavimo, nes mažėja galimybės suinteresuotiesiems asmenims dalyvauti teisėkūros procese, įstatymo projektas gali būti nesvarstomas Seimo komitetuose ir ne visa su projektu susijusi informacija skelbiama viešai. Todėl skubos ar ypatingos skubos tvarka turėtų būti taikoma tik išimtiniais atvejais, kai to akivaizdžiai reikalauja ypatingos socialinės, ekonominės ar politinės šalies gyvenimo aplinkybės, tačiau Seimo statute kriterijai, kuriems esant ši tvarka gali būti taikoma, nenustatyti.

¹⁵ LR Seimo statutas, 135 str. 3 d. 5–7 ir 12 p.

Lietuvoje, taikant skubos ir ypatingos skubos svarstymo tvarką, priimama apie 50 proc. įstatymų. Europos valstybėse, pavyzdžiui: Suomijoje, Švedijoje, Jungtinėje Karalystėje, Lenkijoje, taikant šią tvarką priimama ne daugiau kaip 5 proc. įstatymų¹⁶, kaimyninėje valstybėje Estijoje – apie 10 procentų. Beveik 70 proc. siūlymų svarstyti įstatymų projektus skubos ir ypatingos skubos tvarka buvo pateikta motyvuojant, kad Lietuva vėluoja perkelti direktyvas į nacionalinę teisę. Atkreipiame dėmesį, kad parengti ir priimti teisės aktus, kuriais perkeliama direktyvų nuostatos, Lietuvai, kaip ir kitoms ES valstybėms narėms, paprastai nustatomas 2 metų terminas¹⁷. Kiekybiniu požiūriu teisėkūros procesas audituojamu laikotarpiu buvo labai intensyvus. Didelis srautas priimamų įstatymų ir dažnas skubos procedūrų taikymas didina klaidų riziką.

Vėluojama ES direktyvas perkelti į nacionalinę teisę ir neįvertinamos galimos perkėlimo alternatyvos

Lietuva į nacionalinę teisę vėlavo perkelti 54 proc. (108 iš 199) ES direktyvų, kurių perkėlimo terminas suėjo 2014–2017 m. I pusr., nes laiku neparengiami įstatymų ir kitų teisės aktų, kuriais perkeliama ES direktyvos, projektai.

Ne visuomet buvo įvertintos visos galimos direktyvos perkėlimo alternatyvos, iš kurių būtų galima pasirinkti labiausiai Lietuvos interesus atitinkantį sprendimą. Esamas kontrolės mechanizmas neužtikrina, kad, rengiant įstatymo projektą, būtų įvertintos direktyvose numatytos perkėlimo pasirinkimo galimybės ir vertinimo rezultatai kartu su įstatymo projektu būtų pateikti Seimui.

Į teisėkūros procesą per mažai įtraukiama visuomenė, trūksta viešumo ir skaidrumo

2013 m. įdiegta nauja Seimo kanceliarijos teisės aktų informacinė sistema, kurioje privalo būti paskelbti su teisėkūros procesu susiję dokumentai: teisėkūros iniciatyvos, teisės aktų projektai ir jų lydimieji dokumentai, teisinio reguliavimo stebėsenos dokumentai ir kt.¹⁸ 2014–2016 m. ministerijos nepaskelbė 98 proc. teisėkūros iniciatyvų, 65 proc. teisinio reguliavimo stebėsenos pažymų, 39 proc. teisinio reguliavimo stebėsenos planų. Šioje sistemoje sudaryta galimybė visiems asmenims pateikti siūlymus dėl paskelbtų teisės aktų projektų. Šia galimybe pasinaudota retai. Visuomenė pateikė siūlymus tik dėl 8 proc. paskelbtų ministerijų rengtų įstatymų projektų.

11-ai (iš 14) ministerijų trūksta informacijos apie galimus kitus konsultavimosi su visuomene būdus ir (ar) jų taikymą. Įstatymų projektų rengimo metu nepakankamai konsultuojantis, lieka neįvertinti visuomenės lūkesčiai ir neišnaudojama galimybė formuoti palankų visuomenės požiūrį į teisinio reguliavimo pokyčius. Konsultacijos persikelia į Seimą, dėl to ilgėja įstatymų projektų leidybos procesas ir didinamas Seimo komitetų darbo krūvis. Visuomenė Seimo komitetams kasmet (2014–2016 m.) pateikė apie 4 tūkst. pasiūlymų dėl svarstomų įstatymų projektų.

Pokyčiai audito metu

Vyriausybė, siekdama tobulinti teisėkūros procesą, 2017 m. patikslino Vyriausybės darbo reglamentą¹⁹ ir numatė priemones teisės aktų projektų rengimo kontrolei sustiprinti.

Siekiant įgyvendinti Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos rekomendaciją įdiegti teisinio reguliavimo *ex post* vertinimą Lietuvoje, Vyriausybės ir Teisingumo ministerijos iniciatyva

¹⁶ LR Seimo Parlamentinių tyrimų departamento studija „Teisėkūros tendencijos ir rodikliai Europos Sąjungos valstybėse ir Lietuvoje“, 41 psl.

¹⁷ Prieiga per internetą: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=URISERV%3A114527>.

¹⁸ LR Teisėkūros pagrindų įstatymas, 5 str. 2 d.

¹⁹ Vyriausybės 1994-08-11 nutarimu Nr. 728 patvirtintas Vyriausybės darbo reglamentas.

Teisės institutas 2017 m. atliko tyrimą dėl teisinio reguliavimo *ex post* vertinimo perspektyvų Lietuvoje.

Įvertinę audito metu surinktus įrodymus, pateikiame valstybinio audito išvadas ir rekomendacijas. Tinkamas rekomendacijų įgyvendinimas padės kurti vientisą, nuoseklią, darnią ir veiksmingą teisės sistemą, efektyviau ir sklandžiau organizuoti teisėkūros procesą.

Auditas atliktas pagal Valstybinio audito reikalavimus ir tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus. Audito apimtis ir taikyti metodai išsamiau aprašyti 1 priede „Audito apimtis ir metodai“ (40 psl.).

Išvados

Teisėkūros proceso įgyvendinimas nesudaro tinkamų sąlygų kurti vientisą, nuoseklią, darnią ir veiksmingą teisės sistemą, nes neįsitikinama esamo teisinio reguliavimo tinkamumu, o rengiant ir priimant teisės aktus ne visuomet užtikrinama atsakinga teisėkūra:

1. Fragmentiškai ir nekokybiškai atliekamos teisinio reguliavimo stebėseną nesuteikia informacijos apie esamo teisinio reguliavimo reikalingumą, tinkamumą, pakankamumą, efektyvumą, todėl neleidžia kryptingai ir nuosekliai tobulinti esamo teisinio reguliavimo ir tinkamai reaguoti į pokyčius, kurie vyksta įvairiose visuomenės gyvenimo srityse. Trūksta teisinio reguliavimo vertinimo proceso koordinatoriaus (šeimininko), kuris sutelktų visų institucijų kompetencijas vertinant teisinio reguliavimo tinkamumą ir identifikuojant jo keitimo poreikį (1 skyrius).
2. Nėra veiksmingos numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo sistemos: ministerijų darbuotojams trūksta mokymų ir žinių poveikio vertinimo srityje, nustatytas kontrolės mechanizmas neužtikrina tinkamo poveikio vertinimo atlikimo ir vertinimo rezultatus pagrindžiančios informacijos pateikimo Seimui. Todėl neretai tik priėmus įstatymą išryškėja teisės aktų spragos ir teisinio reguliavimo neigiamos pasekmės (2.1 poskyris).
3. Seimui pateiktų įstatymų projektų gausa ir itin dažnai taikoma skubos ar ypatingos skubos tvarka svarstant projektus trumpina įstatymų projektams svarstyti skirtą laiką, todėl nesudarytos sąlygos nustatyti tinkamą teisinį reguliavimą ir užtikrinti įstatymų leidybos proceso skaidrumą bei viešumą, nes taikomi ne visi įprastai įstatymų projektų svarstymo tvarkai būdingi etapai, mažėja galimybė teisėkūroje dalyvauti suinteresuotiems asmenims (2.2 ir 2.3 poskyriai).
4. Į teisėkūros procesą per mažai įtraukiamos visuomenės grupės, kurioms taikomas teisinis reguliavimas, todėl nesužinoma jų nuomonė apie numatomą teisinį reguliavimą, problemų sprendimo būdus ir lūkesčius. Teisėkūros procesui trūksta viešumo ir skaidrumo. Seimo kanceliarijos teisės aktų informacinėje sistemoje paskelbiama ne visa ir neišsami informacija (2.5, 2.3 ir 2.1 poskyriai).
5. Vėluojama parengti teisės aktus, kuriais ES direktyvos perkeliamos į nacionalinę teisę, todėl netinkamai vykdomi Lietuvos įsipareigojimai ES. Rengiant minėtus teisės aktus, ne visuomet įvertinamos galimybės pasirinkti labiausiai Lietuvos interesus atitinkantį sprendimą (2.4 ir 2.1 poskyriai).

Rekomendacijos

Lietuvos Respublikos Seimo valdybai

Siekiant užtikrinti, kad įstatymų rengimui ir leidybai būtų skiriama pakankamai laiko, o skubos ir ypatingos skubos tvarka taikoma tik išimtiniais atvejais, kai to reikalauja nenumatytos ypatingos socialinės, ekonominės ar politinės šalies gyvenimo aplinkybės, siūlome Seimo statute nustatyti aiškius ir konkrečius kriterijus, pagal kuriuos būtų galima siūlyti Seimui įstatymų projektus svarstyti taikant skubos ar ypatingos skubos tvarką ir spręsti klausimą dėl termino, kuris skiriamas Vyriausybei išvadoms dėl svarstomo projekto pateikti, keitimo tikslingumo (3 išvada).

Lietuvos Respublikos Vyriausybei

1. Siekiant nuosekliai ir kryptingai tobulinti esamą teisinį reguliavimą ir efektyviai šiam tikslui naudoti žmogiškuosius išteklius, pertvarkyti teisinio reguliavimo stebėsenos sistemą taip, kad būtų sutelktos skirtingų institucijų kompetencijos teisinio reguliavimo vertinimui atlikti ir nuo fragmentiškų teisinio reguliavimo vertinimų būtų pereita prie aktualių ir problemiškų jo sričių sisteminių vertinimų (1 išvada).
2. Siekiant, kad būtų laiku ir tinkamai parengti visuomenės ir valstybės interesus atitinkantys teisės aktų projektai:
 - 2.1. Pertvarkyti poveikio vertinimo sistemą taip, kad būtų užtikrintas tinkamas numatomo teisinio reguliavimo galimų pasekmių asmenims ar jų grupėms, kuriems jis bus taikomas, ekonomikai, valstybės finansams, socialinei aplinkai, viešajam administravimui, korupcijos mastui, administracinei naštai ir kt. sritims įvertinimas ir vertinimo rezultatų bei juos pagrindžiančių duomenų pateikimas teisės aktą priimančiam subjektui (2 išvada).
 - 2.2. Nustatyti priemones, kurios užtikrintų teisės aktų, kuriais nacionalinė teisės sistema derinama su ES teise, parengimą laiku, įvertinus visas perkėlimo į nacionalinę teisę alternatyvas (5 ir 2 išvada).
 - 2.3. Nustatyti konsultavimosi su visuomene būdus ir tvarką (4 išvada).
 - 2.4. Užtikrinti, kad Seimo kanceliarijos teisės aktų informacinėje sistemoje būtų paskelbta visa Teisėkūros pagrindų įstatyme nurodyta informacija (4 išvada).
3. Siekiant sudaryti sąlygas teisėkūros procesui tobulinti, užtikrinti duomenų, susijusių su teisėkūros procesu, dokumentavimą, kaupimą ir sisteminimą (2 išvada).

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai pateikti ataskaitos dalyje „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“ (37 psl.).

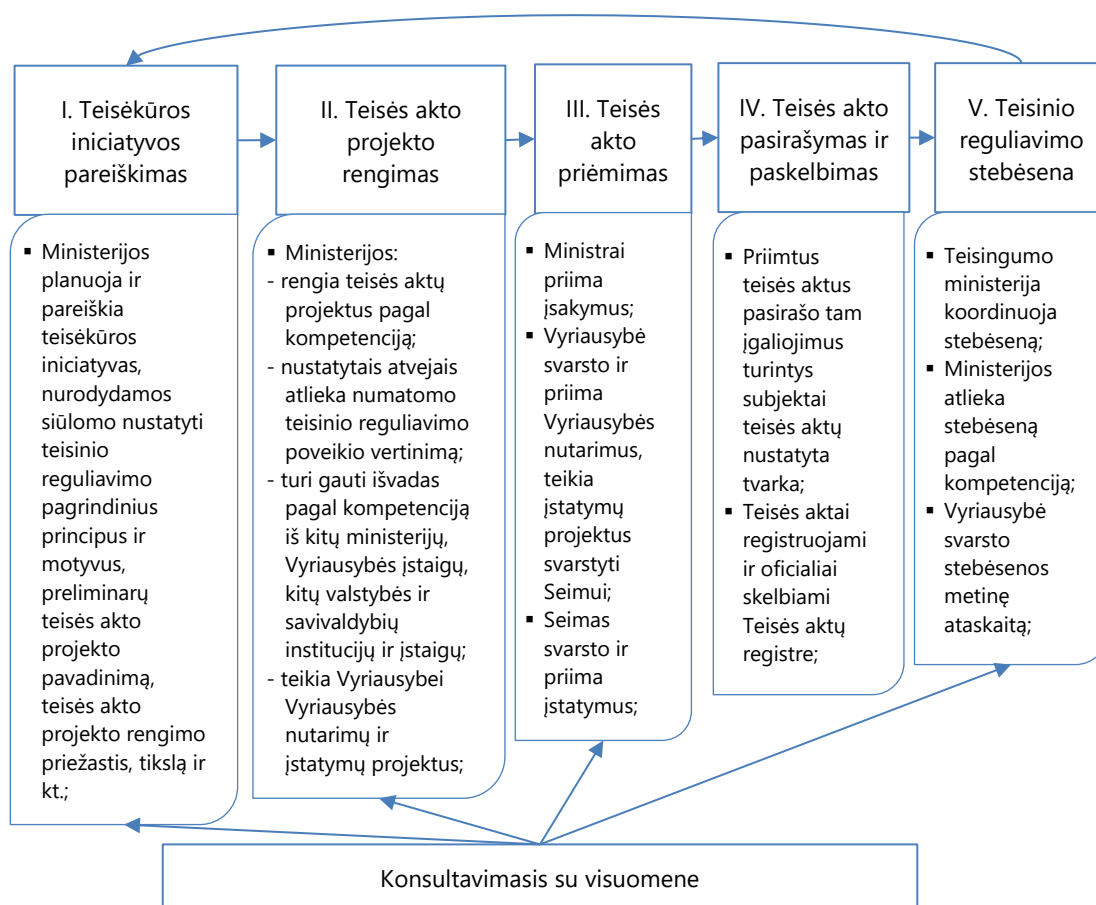
IŽANGA

Teisėkūra – procesas, apimantis teisėkūros iniciatyvų pareiškimą, teisės aktų projektų rengimą, teisės aktų priėmimą, pasirašymą ir skelbimą²⁰, skirtas vientisai, nuosekliai, darniai ir veiksmingai teisės sistemai sukurti.

Valstybės politiką nacionalinės teisinės sistemos plėtros, teisinių procesų reglamentavimo, tai yra ir teisėkūros proceso, srityse formuoja, organizuoja, koordinuoja ir kontroliuoja jos įgyvendinimą Teisingumo ministerija²¹.

Teisėkūros procesą reglamentuoja Konstitucija, Teisėkūros pagrindų įstatymas, Seimo statusas ir kiti teisės aktai. Teisėkūros procese dalyvauja ministerijos, Vyriausybė, Seimas, Prezidentas (1 pav.).

1 pav. Teisėkūros procesas



Šaltinis – aukščiausiaji audito institucija pagal teisės aktus

Pagal teisinę galią teisės aktai skirstomi į įstatymus ir įstatymų įgyvendinamuosius teisės aktus. Įstatymai yra Konstitucijos ir Seimo statuto nustatyta tvarka išleisti teisės aktai, reguliuojantys žmogaus teisių ir laisvių apsaugos, nuosavybės, valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo, valstybės tarnybos, mokestinius ir kitus svarbiausius teisinius santykius.

²⁰ LR teisėkūros pagrindų įstatymas, 2 str. 5 d.

²¹ LR Vyriausybės 1998-07-09 nutarimu Nr. 851 (2010-10-13 nutarimo Nr. 1464 redakcija) patvirtinti LR teisingumo ministerijos nuostatai, 7 p.

Kiti teisės aktai, pavyzdžiui: Vyriausybės nutarimai, ministrų įsakymai, yra įstatymų įgyvendinamieji, jie skirti įstatymams įgyvendinti. Šie teisės aktai turi būti priimami vadovaujantis įstatymais, negali jiems prieštarauti. Kai keičiami įstatymai, turi būti pakeisti ir atitinkamus įstatymus įgyvendinantys teisės aktai.

Pagal ministerijų, kurioms pavesta formuoti valstybės politiką priskirtose srityse, pateiktus duomenis, jos kasmet (2014–2016 m.) parengė vidutiniškai beveik 1 tūkst. įstatymų, 2 tūkst. Vyriausybės nutarimų ir daugiau nei 8 tūkst. ministrų įsakymų projektų.

Siekiant tinkamo teisinio reguliavimo, teisės aktų projektų rengimo procesas ministerijose turi būti pagrįstas teisinio reguliavimo stebėseną, numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimu ir konsultacijomis su visuomene.

Teisę pateikti Seimui svarstyti įstatymų projektus turi Respublikos Prezidentas, Seimo nariai, Vyriausybė ir 50 tūkstančių piliečių, turinčių rinkimų teisę²². 2008–2012 m. ir 2012–2016 m. laikotarpiu Seimui buvo pateikta po 4 tūkst. įstatymų projektų – trečdaliu daugiau negu 2004–2008 metais. Priimtus įstatymus pasirašo ir skelbia Respublikos Prezidentas²³.

Siekiant įvertinti teisinio reguliavimo reikalingumą, pakankamumą, efektyvumą, identifikuoti poreikį jį keisti arba jo atsisakyti, turi būti atlikta teisinio reguliavimo stebėseną. Ją atlikti pavesta valstybės ir savivaldybių institucijoms ir įstaigoms²⁴, o koordinuoti – Teisingumo ministerijai²⁵.

²² LR Konstitucija, 68 str., 94 str. 5 d.

²³ Ten pat, 84 str. 24 p.

²⁴ LR teisėkūros pagrindų įstatymas, 24 str. 1 d.

²⁵ LR Vyriausybės 1998-07-09 nutarimu Nr. 851 (2010-10-13 nutarimo Nr. 1464 redakcija) patvirtinti LR teisingumo ministerijos nuostatai, 8.9 p.

AUDITO REZULTATAI

Teisinis reguliavimas – socialinio reguliavimo rūšis, kai poveikis visuomeniniams santykiams daromas teisės normomis. Teisinis reguliavimas visais atvejais turi būti aiškus ir negali kelti dviprasmybių²⁶. Taigi teisės aktuose neturėtų būti nuostatų, kurios leistų teisės normas interpretuoti subjektyviai, priimti teisės aktus pažeidžiančius sprendimus, nes už teisės aktų pažeidimus taikomos teisinės atsakomybės priemonės²⁷.

Teisės aktų registro duomenimis (2018-01-17), Lietuvoje galioja 84 tūkst. teisės aktų, iš jų: 8 tūkst. įstatymų, 32 tūkst. Vyriausybės nutarimų ir 44 tūkst. ministrų įsakymų. Iš galiojančių 8 tūkst. įstatymų 22 proc. sudaro pirminiai (originalūs) įstatymai, o likusieji (78 proc.) yra pirminių (originalių) įstatymų pakeitimai²⁸.

Lietuva priskirtina mažai originalių įstatymų priimančioms šalims, nes, palyginti su kitomis Europos Sąjungos valstybėmis, per vienerius metus vidutiniškai priimama daugiausia įstatymų, tačiau mažiausiai originalių (sukuriančių iš esmės naują teisinį reguliavimą)²⁹.

Nustatyta, kad kai kurie įstatymai buvo keisti daugiau nei 30 kartų (1 lentelė).

1 lentelė. Įstatymų pakeitimų skaičius

Įstatymo pavadinimas	Įstatymo priėmimo data (metai)	Įstatymo pakeitimų skaičius (iki 2018-01-16)
Valstybės tarnybos įstatymas	1999	108
Gyventojų pajamų mokesčio įstatymas	2002	72
Alkoholio kontrolės įstatymas	1995	56
Pridėtinės vertės mokesčio įstatymas	2002	53
Viešųjų pirkimų įstatymas	1996	37
Statybos įstatymas	1996	38
Teritorijų planavimo įstatymas	1995	34

Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal Teisės aktų registro duomenis

2012–2016 m. priimti 78 naujos redakcijos įstatymai, iš jų net du trečdaliai (53) iki 2017-10-10 buvo pakeisti. Pusė jų (27) keisti nuo 3 iki 8 kartų. Viena iš įstatymų keitimo priežasčių – buvo siekiama pašalinti galiojančio teisinio reguliavimo trūkumus.

Įstatymai įgyvendinami Vyriausybės nutarimais ir ministrų įsakymais (toliau – įstatymo įgyvendinamieji teisės aktai), todėl kai keičiami įstatymai, dažnai atsiranda poreikis keisti ir jų įgyvendinamuosius teisės aktus.

2017 m. Vyriausybės posėdžiuose net 45 procentai teisės aktų projektų (iš 710 bendro projektų, keičiančių teisės aktus, skaičiaus), buvo svarstomi nepraėjus metams nuo ankstesnio to paties teisės akto pakeitimo projekto svarstymo Vyriausybės posėdyje³⁰.

Siekiant vientisos, nuoseklios, darnios ir veiksmingos teisės sistemos, teisės aktuose nustatytas teisinis reguliavimas turi atitikti proporcingumo, pagarbos asmens teisėms ir laisvėms, aiškumo, sistemiskumo ir kitus teisėkūros principus. Esamas teisinis reguliavimas ne visada atitinka minėtus principus:

²⁶ LR Konstitucinio Teismo 2000-02-10 nutarimas.

²⁷ Ten pat.

²⁸ Teisės aktų paieškos sistemos „Infolex“ duomenys.

²⁹ LR Seimo Parlamentinių tyrimų departamento studija „Teisėkūros tendencijos ir rodikliai Europos Sąjungos valstybėse ir Lietuvoje“, 30 ir 32 psl.

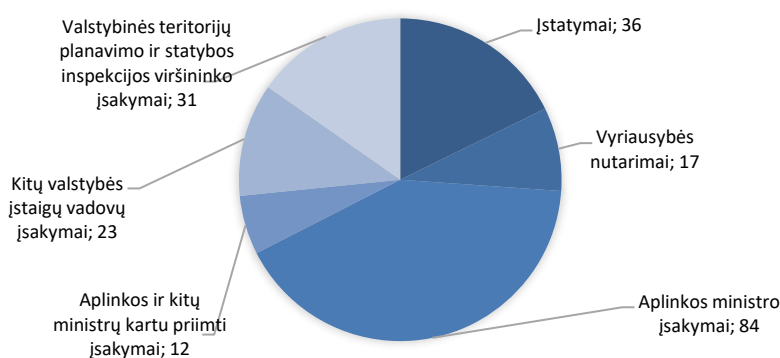
³⁰ LR Vyriausybės kanceliarijos 2018-01-24 pažyma „2017 m. Lietuvos Respublikos Vyriausybės teisėkūros apžvalga“.

- Konstitucinio Teismo ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimais pripažinta, kad teisinis reguliavimas prieštaravo aukštesnės galios teisės aktuose nustatytam teisiniam reguliavimui. 2014–2016 m. tokie sprendimai buvo priimti daugiau nei pusėje išnagrinėtų bylų (Konstitucinio Teismo – 54 proc. (30 iš 56), Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo – 68 proc. (21 iš 31)).
- Seimo kontrolieriai, kurių veiklos tikslas – ginti žmogaus teisę į gerą viešąjį administravimą, užtikrinantį žmogaus teises ir laisves, prižiūrėti, ar valdžios įstaigos vykdo pareigą tinkamai tarnauti žmonėms³¹, kasmet (2014–2016 m.) gavo vidutiniškai apie 1,7 tūkst. skundų ir pateikė apie 70 rekomendacijų keisti įstatymus ar kitus norminius teisės aktus, varžančius žmogaus teises ir laisves.

Teisės aktų gausa, dažnas jų keitimas, teisės aktuose nustatyto teisinio reguliavimo aiškumo trūkumas apsunkina teisės taikymą.

Pavyzdžiui, teritorijų planavimą ir statybą reguliuoja 203 teisės aktai (2 pav.), iš jų kai kurie teisės aktai buvo keisti daugiau nei 30 kartų (1 lentelė).

2 pav. Teritorijų planavimą ir statybą reguliuojantys teisės aktai



Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos viešai skelbiamą informaciją³²

Kasmet daugėja fizinių ir juridinių asmenų prašymų suteikti konsultacijas teritorijų planavimo ir statybos srityse. Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija 2013 m. suteikė 10 588 konsultacijas, 2014 m. – 13 300, 2015 m. – 13 594, 2016 m. – 16 231. Kyla daug klausimų dėl teisės aktais nustatytų statybos leidimų išdavimo sąlygų.

Dėl sprendimų, susijusių su teritorijų planavimu ir statyba, dažnai kyla ir teisminių ginčų. Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija, kurios paskirtis – vykdyti teritorijų planavimo ir statybos valstybinę priežiūrą³³, 2015 m. pateikė teismams 214 prašymų / ieškinių, 2016 metais – 168 prašymus / ieškinius³⁴.

Vyriausybė siekia sumažinti reglamentavimą, atsisakant perteklinio teisinio reguliavimo, ir užtikrinti teisinio reguliavimo kokybę³⁵. Siekiant nuosekliai įgyvendinti minėtus tikslus, turėtų būti peržiūrėtas esamas teisinis reguliavimas ir užtikrinta, kad būtų nustatomas tinkamas naujas teisinis reguliavimas.

³¹ LR Seimo kontrolierių įstatymas, 3 str.

³² Prieiga per internetą: <http://vtpsi.lrv.lt/lt/teisine-informacija/teises-aktai-2/teises-aktu-reguliuojanciu-ukio-subjektu-veikla-statybos-srityje-sarasas> (žiūrėta 2017-10-09).

³³ LR aplinkos ministro 2003-07-09 įsakymu Nr. 349 patvirtinti Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos nuostatai (2012-06-25 įsakymo Nr. D1-530 redakcija), 2 p.

³⁴ Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos 2016 m. veiklos ataskaita, 71 psl.

³⁵ LR Vyriausybės 2012-02-07 nutarimu Nr. 171 patvirtinta Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 metų programa, 13.1.2 p.

1. AR IMAMASI PAKANKAMŲ VEIKSMŲ, KAD BŪTŲ IDENTIFIKUOTAS KEISTINAS, PERTEKLINIS TEISINIS REGULIAVIMAS

Siekiant Vyriausybės iškelto tikslo – mažinti teisinį reguliavimą³⁶ ir gerinti jo kokybę, būtina identifikuoti keistinas ir perteklines teisinio reguliavimo sritis.

1.1. Neveiksmingas esamo teisinio reguliavimo vertinimas

Teisinio reguliavimo stebėseną – priemonių sistema, apimanti teisinio reguliavimo reikalingumo, pakankamumo ir efektyvumo, faktinių teisinio reguliavimo pasekmių ir jų atitikties nustatant teisinį reguliavimą planuotiems tikslams ir pasekmėms, teisinio reguliavimo poveikio visuomeniniams santykiams ir jo efektyvumo, taip pat reikalingumo keisti teisinį reguliavimą vertinimą³⁷.

Pagal Teisėkūros pagrindų įstatymą, teisinio reguliavimo stebėseną pavesta atlikti valstybės, savivaldybių institucijoms ir įstaigoms pagal teisės aktuose nustatytą kompetenciją, o teisinio reguliavimo stebėsenos atlikimo tvarką ir teisinio reguliavimo stebėsenos pažymos formą nustato Vyriausybės įgaliota institucija³⁸. Vyriausybė įgaliojo teisingumo ministrą nustatyti teisinio reguliavimo stebėsenos atlikimo tvarką ir teisinio reguliavimo stebėsenos pažymos formą³⁹.

Teisingumo ministro patvirtintame Teisinio reguliavimo stebėsenos atlikimo tvarkos apraše⁴⁰ (toliau – Aprašas) teisinio reguliavimo stebėsenos atlikimo sąlygos nustatytos tik valstybinio lygmens institucijoms: ministerijoms, įstaigoms prie ministerijų, Vyriausybės institucijoms ir įstaigoms. Savivaldybių institucijoms tvarka ir sąlygos, kaip atlikti teisinio reguliavimo stebėseną, nereglamentuotos, todėl jos turi vadovautis tik Teisėkūros pagrindų įstatymo nuostatomis. Teisės instituto atliktos apklausos duomenimis, savivaldybės teisinio reguliavimo stebėsenos neatliko⁴¹.

Pagal šį Aprašą teisinio reguliavimo stebėseną turėtų atlikti 110⁴² valstybės institucijų. Nustatyta, kad per 3 metų laikotarpį net 90 proc. jų neatliko teisinio reguliavimo stebėsenos (3 pav.).

³⁶ LR Vyriausybės 2012-02-07 nutarimu Nr. 171 patvirtinta Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 metų programa, 13.1.2 p.

³⁷ LR teisėkūros pagrindų įstatymas, 2 str. 9 d.

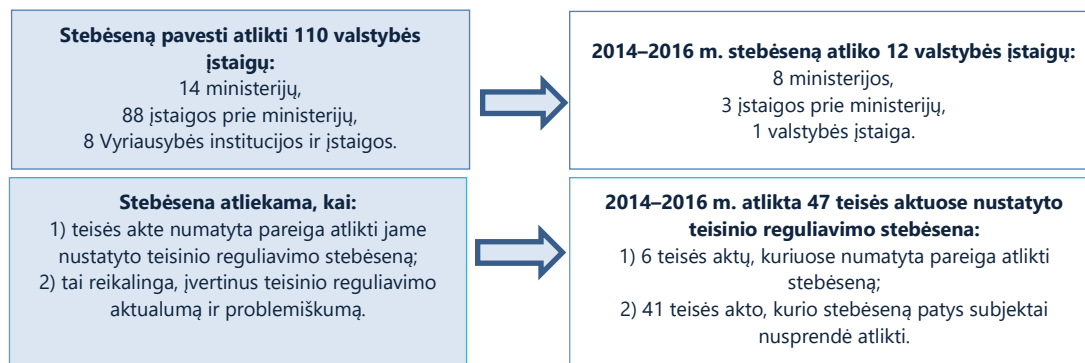
³⁸ Ten pat, 24 str.

³⁹ LR Vyriausybės 1994-08-11 nutarimu Nr. 728 patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamentas (2013-04-17 nutarimo Nr. 337 redakcija), 124 p.

⁴⁰ LR teisingumo ministro 2013-05-08 įsakymu Nr. 1R-142 patvirtintas Teisinio reguliavimo stebėsenos atlikimo tvarkos aprašas, 5 p.

⁴¹ Teisės institutas, „Teisinio reguliavimo *ex post* vertinimo perspektyvos Lietuvoje“, 2017 m., 109 p. Prieiga per internetą: <http://teise.org/wp-content/uploads/2018/01/Ex-post3.pdf>.

⁴² LR vidaus reikalų ministerijos parengta 2016 m. viešojo sektoriaus ataskaita. Prieiga per internetą: https://vrm.lrv.lt/uploads/vrm/documents/files/LT_versija/Veikla/Veiklos%20sritis/Vie%C5%A1asis%20administravimas/2016%20met%C5%B3%20vie%C5%A1ojo%20sektoriaus%20ataskaita.pdf.

3 pav. Teisinio reguliavimo stebėsenos atlikimas 2014–2016 m.

Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal teisės aktus ir valstybės institucijų pateiktus duomenis 2014–2016 m. laikotarpiu kasmet teisinio reguliavimo stebėseną atliko tik 3 ministerijos (Socialinės apsaugos ir darbo, Ūkio ir Finansų) ir 1 įstaiga prie ministerijos (Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Aplinkos ministerijos). Beveik pusė ministerijų (Energetikos, Užsienio reikalų, Sveikatos apsaugos, Švietimo ir mokslo, Kultūros ir Susisiekimo) audituojamu laikotarpiu neatliko teisinio reguliavimo stebėsenos. Jų nuomone, nebuvo poreikio atlikti stebėseną, nes nebuvo nustatyta teisinio reguliavimo problemų joms priskirtose valdymo srityse. Stebėsenos neatliko ir joms pavaldžios įstaigos, išskyrus Valstybinę akreditavimo sveikatos priežiūros veiklai tarnybą prie Sveikatos apsaugos ministerijos.

Ministerijų pateiktus argumentus dėl poreikio nebuvimo paneigia aukščiausiosios audito institucijos atliktų auditų rezultatai, rodantys, kad problemų, kurios kyla dėl teisinio reguliavimo, yra įvairiose valstybės valdymo srityse. Ne kartą buvo konstatuota, kad teisinis reguliavimas neaiškus⁴³, nepasiekia savo tikslų⁴⁴, esama perteklinių reikalavimų, didinančių administracinę naštą⁴⁵, teisės aktai nesuderinti su kitų teisės aktų nuostatomis⁴⁶, sudaro sąlygas korupcijai⁴⁷ plėtotis ir neefektyviai naudoti valstybės biudžeto lėšas⁴⁸. Teisinio reguliavimo aktualumą taip pat rodo Seimo komitetuose ir komisijose, Vyriausybėje, viešojoje erdvėje keliamos problemos.

Teisinio reguliavimo stebėseną kiekviena institucija atlieka pagal savo sudarytus teisinio reguliavimo stebėsenos planus⁴⁹. Atkreipiame dėmesį, kad ministerijos ir joms pavaldžios įstaigos stebėseną planuoja atskirai ir tarpusavyje nederina teisinio reguliavimo stebėsenos planų ir į juos įtrauktų teisės aktų. Planai turėtų būti sudaromi įvertinus teisinio reguliavimo aktualumą ir problemiškumą joms priskirtose valdymo srityse. Apklausos duomenimis, dvi ministerijos nevertino teisinio reguliavimo aktualumo ir problemiškumo joms priskirtose valdymo srityse, o kitos – vertino, tačiau vertinimo rezultatų nedokumentavo, todėl negalėjo mums pateikti argumentų, kodėl stebėsenai atlikti buvo pasirinktas vienas ar kitas teisės aktas.

⁴³ Pavyzdžiui, 2015-07-20 ataskaita Nr. FA-P-10-6-10-1 „Dėl Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerijoje atlikto finansinio (teisėtumo) audito rezultatų“; 2015-09-24 ataskaita Nr. FA-P-10-7-26-1 „Dėl 2014 metų Valstybinio socialinio draudimo fonde atlikto finansinio (teisėtumo) audito rezultatų“; 2014-09-01 ataskaita Nr. FA-P-30-1-48 „Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybėse atlikto finansinio (teisėtumo) audito rezultatų“.

⁴⁴ Pavyzdžiui, 2016-09-30 ataskaita Nr. FA-P-10-3-4-1 „Valstybinio socialinio draudimo fondo 2015 metų ataskaitų rinkinio teisingumas bei lėšų ir turto valdymo, naudojimo ir disponavimo jais teisėtumas“.

⁴⁵ Pavyzdžiui, 2016-10-10 ataskaita Nr. VA-P-60-9-16 „Valstybės investicijų 2015 metais programos valdymas“.

⁴⁶ Pavyzdžiui, 2016-10-10 ataskaita Nr. FA-P-30-1-32 „Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybėse atlikto finansinio (teisėtumo) audito rezultatų“; 2017-03-03 ataskaita Nr. VA-P-30-1-4 „Ar užtikrinamas būsto prieinamumas mažas pajamas gaunantiems gyventojams“.

⁴⁷ Pavyzdžiui, 2013-10-22 ataskaita Nr. VA-P-40-8-14 „Kaip valstybės įstaigos vykdo korupcijos prevenciją“.

⁴⁸ Pavyzdžiui, 2016-11-17 ataskaita Nr. VA-P-40-3-23 „Teismo ekspertizų atlikimo organizavimas“.

⁴⁹ LR teisingumo ministro 2013-05-08 įsakymu Nr. 1R-142 patvirtintas Teisinio reguliavimo stebėsenos atlikimo tvarkos aprašas, 12 p.

2014–2016 m. didžiausios dalies (15 iš 47) teisės aktų stebėseną atliko Teisingumo, Finansų, Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos. Jose detaliau analizavome, kaip buvo pasirinkti teisės aktai stebėsenai atlikti. Šiose ministerijose siūlymus dėl teisės aktų įtraukimo į stebėsenos planus teikė administracijos padaliniai, stebėsenos plano projektus rengė teisės skyriai, o planus tvirtino ministrai. Į teisinio reguliavimo stebėsenos planus buvo įtraukti visi administracinių padalinių pateikti siūlymai, todėl darome išvadą, kad nebuvo vertinamas pateiktų siūlyimų pagrįstumas ir tinkamumas. Tai įrodo atvejai, kai buvo suplanuota stebėseną tokių teisės aktų, kurių keitimo projektai jau buvo parengti, todėl stebėseną atlikti buvo netikslinga.

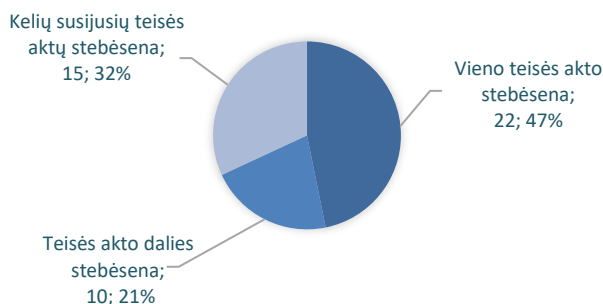
Teisinio reguliavimo stebėsenos pavyzdys

Finansų ministerija 2014 m. atliko Mokesčių administravimo įstatymo 104¹ ir 104² straipsnių stebėseną, nors jau buvo parengusi šių straipsnių pakeitimus⁵⁰ 2014 m. pradžioje. Tačiau buvo suplanuota atlikti stebėseną ir ji buvo atliekama 10 mėnesių. Atlikus stebėseną pateikta išvada, kad teisinio reguliavimo pakeitimai jau įtraukti į įstatymo projektą ir daugiau pasiūlymų dėl reguliavimo pakeitimo nebuvo pateikta. Taigi, stebėsenai atlikti skirti išteklių buvo panaudoti neefektyviai.

Mokslininkų nuomone, planuojant stebėseną dažnai įtraukiami ne reikšmingiausi teisės aktai⁵¹.

Audituojamu laikotarpiu atlikta 47-iuose teisės aktuose nustatyto teisinio reguliavimo stebėseną, iš jų net 68 proc. atvejų buvo atlikta viename teisės akte ar tik jo dalyje nustatyto teisinio reguliavimo stebėseną (4 pav.).

4 pav. 2014–2016 m. teisinio reguliavimo stebėsenos atlikimas



Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal valstybės įstaigų pateiktus duomenis

Įvertinus tai, kad Lietuvoje galioja daugiau nei 84 tūkst. teisės aktų⁵² (8 tūkst. įstatymų, 32 tūkst. Vyriausybės nutarimų ir 44 tūkst. ministrų įsakymų), atliekama tokių apimčių teisinio reguliavimo stebėseną neturi reikšmingos įtakos vertinant teisinio reguliavimo poveikį. Ministerijos retai naudojasi Teisėkūros pagrindų įstatyme įtvirtintu stebėsenos būdu – vertinti keliuose teisės aktuose⁵³ nustatytą teisinį reguliavimą, todėl jų valdymo srityse nebuvo atlikta sisteminių teisinio reguliavimo vertinimų.

⁵⁰ LR mokesčių administravimo įstatymo Nr. IX-2112 28, 41, 55, 61, 68, 87, 89, 101, 104¹, 104², 110, 111, 129, 131, 154 straipsnių pakeitimo, įstatymo papildymo 55¹ straipsniu bei 56, 57, 58, 59, 60 straipsnių pripažinimo netekusiais galios įstatymas.

⁵¹ Teisės institutas, „Teisinio reguliavimo ex post vertinimo perspektyvos Lietuvoje“, 2017 m.

⁵² Pateikiami galiojančių įstatymų, LR Vyriausybės nutarimų ir ministrų įsakymų duomenys. Vadovaujantis LR teisėkūros pagrindų įstatymo 6 str. 2 d., Teisės aktų registre registruojami ir kiti teisės aktai, pvz., savivaldybių institucijų norminiai teisės aktai.

⁵³ LR teisėkūros pagrindų įstatymas, 23 str. 2 d.

Teisinio reguliavimo stebėsenos pavyzdys

Finansų ministerija 2015 m. atliko Mokesčių administravimo įstatymo vieno straipsnio, kuris reglamentuoja mokesstinės nepriemokos priverstinio išieškojimo būdus, stebėseną ir nustatė, kad teisinis reguliavimas yra optimalus ir nėra poreikio jį keisti. Nevertinant viso įstatyme nustatyto teisinio reguliavimo, nebuvo identifikuotos keistinos kitos įstatymo nuostatos. Šis įstatymas nuo 2015 m. iki 2017 m. liepos 1 d. buvo keistas 7 kartus.

Kokybiškai atlikta stebėseną turėtų leisti įsitikinti teisinio reguliavimo tinkamumu ir padėti identifikuoti jo keitimo poreikį. Teisės institutas, įvertinęs stebėsenos atlikimą, konstatavo, kad „teisinio reguliavimo stebėseną atliekama tik formaliai, bet ne siekiant išsiaiškinti tikrąjį, realų teisės akto poveikį. Toks stebėsenos atlikimas yra betikslis ir sukuria tik papildomas sąnaudas, kurios teikia labai mažą arba iš viso neteikia jokios naudos“⁵⁴. Iš ministerijų parengtų 37 stebėsenos pažymų išskiriama tik viena, kurioje buvo apžvelgti ir įvertinti beveik visi teisinio reguliavimo stebėsenos kriterijai, bent minimaliai priimtinais parengtomis teisinio reguliavimo stebėsenos pažymoms priskirtos 14 pažymų, o 24 pažymos (t. y. apie 60 proc.) neatitinka kokybės reikalavimų⁵⁵.

Lietuva yra Europos Sąjungos narė, todėl jai turėtų būti svarbu ne tik tobulinti nacionalinius teisės aktus, bet ir dalyvauti vertinant ES teisinio reguliavimo tinkamumą, teikti siūlymus dėl jo gerinimo.

Atkreipiame dėmesį, kad neatliekama stebėseną teisės aktų, kuriais į nacionalinę teisę perkelta ar įgyvendinta ES teisė. Siekdamas sisteminio požiūrio į ES teisinio reglamentavimo kokybės vertinimą, Seimo Europos reikalų komitetas 2017 m. pasiūlė Seimo komitetams vykdyti įgyvendinamų ES teisės aktų poveikio stebėseną⁵⁶.

Jeigu būtų tinkamai pasirinktos reikšmingos ir aktualios teisinio reguliavimo sritys stebėsenai atlikti ir stebėseną būtų atlikta kokybiškai, tai leistų identifikuoti keistinas teisinio reguliavimo sritis. Atlikus sisteminius teisinio reguliavimo vertinimus, atsirastų galimybė nustatyti valstybinio reguliavimo mažinimo kryptis, principus ir priemones.

1.2. Trūksta teisinio reguliavimo vertinimo proceso koordinatoriaus, kuris sutelktų visų valstybės institucijų kompetencijas bendram tikslui pasiekti

Koordinuoti teisinio reguliavimo stebėseną Vyriausybė pavedė Teisingumo ministerijai⁵⁷. Šiai ministerijai pavesta teikti siūlymus teisinio reguliavimo stebėseną atliekantiems subjektams dėl tam tikro teisinio reguliavimo įtraukimo į stebėsenos planus, taip pat prireikus teikti Vyriausybei nutarimo dėl pavedimo atlikti teisinio reguliavimo stebėseną projektą⁵⁸. Nustatyta, kad 2014–2016 m. ministerija neteikė tokių siūlymų, motyvuodama tuo, kad nebuvo nustatyta tokio poreikio (5 pav.).

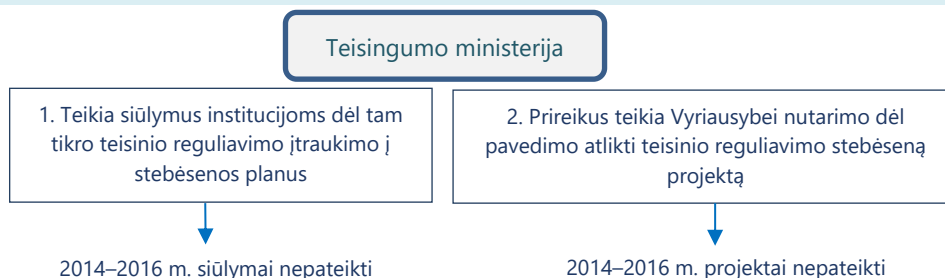
⁵⁴ Teisės institutas, „Teisinio reguliavimo *ex post* vertinimo perspektyvos Lietuvoje“, 110 p.

⁵⁵ Ten pat, 108 p.

⁵⁶ LR Seimo Europos reikalų komiteto 2017-02-22 posėdžio protokolas Nr. 100-P-18.

⁵⁷ LR Vyriausybės 1994-08-11 nutarimu Nr. 728 patvirtintas LR Vyriausybės darbo reglamentas (2013-04-17 nutarimo Nr. 337 redakcija), 124 p.

⁵⁸ LR teisingumo ministro 2013-05-08 įsakymu Nr. 1R-142 patvirtintas Teisinio reguliavimo stebėsenos atlikimo tvarkos aprašas, 20 p.

5 pav. Teisingumo ministerijos vykdomos funkcijos koordinuojant stebėseną

Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal teisės aktus ir Teisingumo ministerijos pateiktus duomenis

Teisingumo ministerija kasmet turi apibendrinti stebėsenos, atliktos per praėjusius kalendorinius metus, rezultatus pagal stebėseną atliekančių subjektų pateiktas pažymas ir teikti Vyriausybei metines teisinio reguliavimo stebėsenos ataskaitas. 2014–2016 m. ministerija kasmet Vyriausybei teikė metines ataskaitas, kuriose pateikta apibendrinanti informacija pagal valstybės institucijų parengtas stebėsenos pažymas. Vyriausybė pritarė ataskaitose pateiktai informacijai ir tik atkreipė dėmesį į tai, kad būtina laikytis teisinio reguliavimo stebėseną reglamentuojančių teisės aktų⁵⁹. Taigi, Teisingumo ministerijos, kaip stebėseną koordinuojančios institucijos, veiksmai stebėsenos srityje buvo tik informacijos surinkimas ir metinės ataskaitos rengimas.

Teisėkūros pagrindų įstatymas nustato, kad, atliekant stebėseną, vertinamas teisinio reguliavimo poveikis ne tik reguliuojamai sričiai, bet ir kitoms sritims, tarp jų ir administracinei naštai. Atkreipiame dėmesį, kad galiojančių teisės aktų sukeltos administracinės naštos įvertinimą ūkio subjektams reglamentuoja Administracinės naštos mažinimo įstatymas ir Administracinės naštos ūkio subjektams nustatymo metodika⁶⁰. Tai priskirtina Ūkio ministerijos, kuriai pavesta formuoti konkurencingumo didinimo valstybės politiką administracinės naštos mažinimo, teisės aktų supaprastinimo, teisinio reguliavimo kokybės gerinimo srityse ir organizuoti, koordinuoti ir kontroliuoti jos įgyvendinimą⁶¹, kompetencijai.

Administracinės naštos fiziniams asmenims nustatymą reglamentuoja Administracinės naštos piliečiams ir kitiems asmenims nustatymo ir įvertinimo metodika⁶². Tai priskirtina Vidaus reikalų ministerijos, kuriai pavesta teikti metodinę pagalbą dėl šios administracinės naštos nustatymo ir įvertinimo⁶³, kompetencijai. Teisėkūros pagrindų įstatymo nuostatos, reglamentuojančios stebėseną, nenukreipia į teisės aktus, reglamentuojančius administracinės naštos vertinimą.

Mokslininkų nuomone, nėra tarpusavyje derinamos ir institucinės koordinatorių – Teisingumo ministerijos, Vidaus reikalų ministerijos ir Ūkio ministerijos – kompetencijos⁶⁴. Taip pat neaiškus administracinės naštos nustatymo santykis su teisinio reguliavimo vertinimo turiniu⁶⁵.

Jei būtų konsoliduojamos skirtingų institucijų funkcijos ir sutelkiamos skirtingų valdymo sričių kompetencijos, būtų sudarytos prielaidos identifikuoti sisteminės teisinio reguliavimo problemas ir efektyviau naudoti valstybės išteklius.

⁵⁹ LR Vyriausybės 2015-04-07 pasitarimo protokolai Nr. 18 ir 2016-03-16 pasitarimo protokolai Nr. 17.

⁶⁰ Patvirtinta LR Vyriausybės 2012-01-11 nutarimu Nr. 4.

⁶¹ LR Vyriausybės 1998-07-23 nutarimu Nr. 921 patvirtinti LR ūkio ministerijos nuostatai (naujos redakcijos 2015-04-08 nutarimas Nr. 359), 7.2 p.

⁶² Patvirtinta LR Vyriausybės 2011-02-23 nutarimu Nr. 213.

⁶³ LR Vyriausybės 2011-02-23 nutarimas Nr. 213, 3.1 p.

⁶⁴ Teisės institutas, „Teisinio reguliavimo ex post vertinimo perspektyvos Lietuvoje“, 2017 m., 111 psl. Prieiga per internetą: <http://teise.org/wp-content/uploads/2018/01/Ex-post3.pdf>.

⁶⁵ Ten pat, 110 psl.

2. AR UŽTIKRINAMA ATSAKINGA TEISĖKŪRA

2.1. Nustatant naują ar keičiant esamą teisinį reguliavimą, neįvertinamos arba formaliai įvertinamos galimos numatomo teisinio reguliavimo pasekmės

Siekiant sukurti vientisą, nuoseklią, darnią ir veiksmingą teisės sistemą, teisės akto projektą rengiantis subjektas turi vadovautis teisėkūros principais⁶⁶ ir nustatytais teisės akto projekto formai, struktūrai, turiniui ir kalbai keliamais reikalavimais⁶⁷. Rengiant teisės akto projektą turi būti atliktas numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimas, įvertinamos visos galimos teisinio reguliavimo alternatyvos ir pasirinkta geriausia iš jų⁶⁸. Parengtas teisės akto projektas kartu su lydimaisiais dokumentais užregistruojamas Seimo kanceliarijos teisės aktų informacinėje sistemoje ir pateikiamas derinti suinteresuotosioms institucijoms. Teisės akto projektas, suderintas su suinteresuotomis institucijomis, pateikiamas teisės aktą priimančiam subjektui.

Numatomas teisinio reguliavimo poveikis privalo būti vertinamas, kai numatoma reglamentuoti iki tol nereglementuotus santykius, taip pat kai iš esmės keičiamas teisinis reguliavimas⁶⁹, siekiant nustatyti, kokias galimas teigiamas ir neigiamas pasekmes numatomas teisinis reguliavimas sukels atitinkamai teisinio reguliavimo sričiai, asmenims ar jų grupėms, kuriems jis bus taikomas. Atsižvelgiant į teisės akte numatomo naujo teisinio reguliavimo pobūdį, mastą, turi būti įvertinamas poveikis ekonomikai, valstybės finansams, socialinei aplinkai, viešajam administravimui, teisei sistemai, kriminogeninei situacijai, korupcijos mastui, aplinkai, administracinei naštai, regionų plėtrai ir kitoms sritims⁷⁰.

Vadovaujantis Seimo statutu⁷¹, kartu su Seimui teikiamu įstatymo projektu privalu pateikti aiškinamąjį raštą, kuriame turi būti nurodyta:

- galimos neigiamos priimto įstatymo pasekmės ir kokių priemonių reikėtų imtis, kad tokių pasekmių būtų išvengta;
- kokią įtaką priimtas įstatymas turės kriminogeninei situacijai, korupcijai;
- kaip įstatymo įgyvendinimas atsilieps verslo sąlygoms ir jo plėtrai;
- kiek valstybės, savivaldybių biudžetų ir kitų valstybės įsteigtų fondų lėšų prireiks įstatymui įgyvendinti, ar bus galima sutaupyti.

Aiškinamajame rašte gali būti pateikti kiti reikalingi pagrindimai ir paaiškinimai⁷². Atkreipėme dėmesį, kad įstatymo projekto rengėjui Seimo statute nėra įpareigojimo kartu su teisės akto projektu pateikti vertintas teisinio reguliavimo galimas alternatyvas, nors, vadovaujantis Teisėkūros pagrindų įstatymu, rengiant teisės aktų projektus, kuriais Lietuvos nacionalinė teisė derinama su Europos Sąjungos teise, turi būti įvertintos visos galimos alternatyvos ir pasirinktas labiausiai Lietuvos interesus atitinkantis sprendimas⁷³. Kitais atvejais, rengiant teisės aktų projektus, tokį vertinimą rengėjas turėtų atlikti vadovaudamasis minėtame įstatyme įtvirtintu

⁶⁶ LR teisėkūros pagrindų įstatymas, 3 str.

⁶⁷ Ten pat, 9 str. 1 d.

⁶⁸ Ten pat, 3 str. 2 d. 5 p.

⁶⁹ Ten pat, 15 str. 1 d.

⁷⁰ Ten pat, 15 str. 2 d.

⁷¹ LR Seimo statutas, 135 str. 3 d. 5–7 ir 12 p.

⁷² Ten pat, 135 str. 3 d. 15 p.

⁷³ LR teisėkūros pagrindų įstatymas, 9 str. 2 d.

efektyvumo principu⁷⁴. Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo rezultatų ir įvertintų galimų teisinio reguliavimo alternatyvų pateikimas leistų teisės aktą priimančiam subjektui apsvarstyti siūlomas galimas alternatyvas ir padėtų nustatyti geriausią visuomenės ir valstybės lūkesčius atitinkantį teisinį reguliavimą.

Siekdami nustatyti, ar Seimui kartu su įstatymo projektu buvo pateikti numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo rezultatai ir galimos teisinio reguliavimo alternatyvos, analizavome atsitiktinės atrankos būdu pasirinktų 10 proc. (8 iš 78) 2012–2016 m. laikotarpiu Seimo priimtų naujos redakcijos įstatymų projektų lydimuosius dokumentus. Nauja įstatymo redakcija parengiama tuomet, kai keičiama daugiau kaip pusė jo straipsnių⁷⁵, todėl laikėme, kad pasirinktais įstatymais teisinis reguliavimas buvo keičiamas iš esmės ir juos rengiant privalėjo būti atliktas numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimas ir įvertintos galimos teisinio reguliavimo alternatyvos.

Analizuotų įstatymų projektų (sąrašas pateiktas 2 priede) lydimuosiuose dokumentuose galimų teisinio reguliavimo alternatyvų nepateikta, o pateikti numatomo teisinio reguliavimo poveikio tam tikroms sritims vertinimai ne tik nepagrindžiami, bet ir neargumentuojami (2 lentelė).

2 lentelė. Lydimuosiuose dokumentuose įstatymų projektų rengėjų pateikti poveikio vertinimo rezultatai ir informacija apie vertintas teisinio reguliavimo alternatyvas

Informacija, kuri turėjo būti pateikta 8 įstatymų projektų lydimuosiuose dokumentuose	Įstatymo projekto rengėjo nurodytas vertinimas tam tikrame skaičiuje lydimųjų dokumentų
Galimos neigiamos priimto įstatymo pasekmės ir kokių priemonių reikia imtis, kad tokių pasekmių būtų išvengta.	Nenumatoma (6 iš 8 dokumentų).
Kokią įtaką priimtas įstatymas turės kriminogeninei situacijai, korupcijai.	Įstatymai neturės įtakos kriminogeninei situacijai (7 iš 8 dokumentų) ir korupcijai (6 iš 8 dokumentų).
Kaip įstatymo įgyvendinimas atsilieps verslo sąlygoms ir jo plėtrai.	Įstatymų įgyvendinimas neturės įtakos verslo sąlygoms ir jo plėtrai (7 iš 8 dokumentų).
Kiek valstybės, savivaldybių biudžetų ir kitų valstybės įsteigtų fondų lėšų prireiks įstatymui įgyvendinti, ar bus galima sutaupyti.	Įstatymų projektuose siūlomoms nuostatoms įgyvendinti papildomų valstybės biudžeto lėšų nereikės (5 iš 8 dokumentų).
Įvertintos galimos teisinio reguliavimo alternatyvos.	Galimos teisinio reguliavimo alternatyvos nenurodytos.

Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal teisės aktus ir ministerijų aiškinamuosius raštus

Tarp analizuotų priimtų įstatymų buvo Statybos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas. Juo buvo siūloma keisti statytojo (užsakovo), rangovo ir ekspertizės rangovo teises, pareigas ir atsakomybę už vykdomus statybos darbus, statinio projekto rengimo ir prisijungimo sąlygų išdavimo kai kuriuos aspektus ir kt. Projekto rengėjas lydimuosiuose dokumentuose nurodė, kad: įstatymo įgyvendinimas neigiamų pasekmių nesukels; kriminogeninei situacijai ir korupcijai įstatymas įtakos neturės; verslui bus sudarytos palankesnės sąlygos; įstatymui įgyvendinti papildomų lėšų iš valstybės biudžeto nereikės. Kaip įstatymo projekto rengėjas įvertino, kad bus sudarytos palankesnės sąlygos verslui, nėra pagrįsta. Taip pat nepateikta informacija, kaip buvo įvertinta, kad supaprastintos statybą leidžiančių dokumentų išdavimo procedūros ir sumažintas derinančių institucijų skaičius neturės įtakos korupcijai.

Kai kuriuose aiškinamuosiuose raštuose pateiktas vertinimas, kad priimtam įstatymui įgyvendinti bus reikalinga tam tikra lėšų suma, tačiau nėra informacijos, kokiais duomenimis remiantis ir kokia metodika vadovaujantis atlikti skaičiavimai.

⁷⁴ LR teisėkūros pagrindų įstatymas, 3 str. 2 d. 5 p.

⁷⁵ Ten pat, 14 str. 3 d.

Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo pavyzdys

Ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo projekte siūlomoms nuostatomis įgyvendinti papildomas Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto lėšų poreikis metams sudarytų apie 1,6 mln. Eur (dėl lankstesnių tėvystės atostogų suteikimo sąlygų – apie 0,5 mln. Eur, dėl ligos išmokų mokėjimo atvejų praplėtimo – apie 1,1 mln. Eur).

Tinkamai neįvertinus numatomo teisinio reguliavimo poveikio ir / ar nepateikus Seimui pagrįstų poveikio vertinimo išvadų, sudaromos prielaidos neefektyviai panaudoti teisėkūrai skiriamus išteklius.

Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo pavyzdys

Seimas 2015-06-30 priėmė Gyvenamosios vietos deklaravimo įstatymo pakeitimo įstatymą, kuriuo buvo keista deklaravimo tvarka. Lydimuosiuose dokumentuose buvo pateiktas įstatymo projekto rengėjo vertinimas, kad neigiamos pasekmės nenumatomos.

Du kartus 2016-05-05 ir 2016-11-08 buvo atidėtas dalies įstatymo įgyvendinamųjų nuostatų įsigaliojimas, nes paaiškėjo, kad, įsigaliojus įstatymo pakeitimams, be socialinių ir kitų paslaugų gali likti apie 100 tūkst. asmenų, deklaruosiuose gyvenamąją vietą prie savivaldybės. Kadangi jiems nesikreipus į gyvenamosios vietos deklaravimo įstaigą dėl deklaruotos gyvenamosios vietos adreso pakeitimo (tikslinimo), jie bus nei deklaruoti, nei įtraukti į apskaitą, dėl to, pvz., neteks teisės į socialines išmokas, negalės laukti socialinio būsto eilėje ir kt.

Siekiant spręsti gyvenamosios vietos deklaravimo problemas Seimas 2017-12-21 priėmė naujos redakcijos Gyvenamosios vietos deklaravimo įstatymą. Priimto įstatymo tikslas – supaprastinti gyvenamosios vietos deklaravimą ir nustatyti galimybę asmenims, kurie dėl ne nuo jų priklausančių priežasčių negali deklaruoti savo gyvenamosios vietos, pagrindžiant savo ekonominius, socialinius ar asmeninius interesus konkrečioje savivaldybėje ir nurodant savo faktinę gyvenamąją vietą konkrečioje savivaldybėje, būti įtrauktiems į gyvenamosios vietos nedeklaravusių asmenų apskaitą pagal savivaldybę, kurioje gyvena.

Siekdami nustatyti, ar Seimui kartu su įstatymų projektais, kuriais ES direktyvos perkeliamos į nacionalinę teisę, buvo pateikta informacija apie galimas perkėlimo alternatyvas ir jų įvertinimą, analizei atsirinkome šešias direktyvas (sąrašas pateiktas 3 priede). Nustatėme, kad minėtos ES direktyvos suteikė tam tikrų nuostatų perkėlimo į nacionalinę teisę pasirinkimo galimybę, tačiau, direktyvas perkeliant į nacionalinę teisę, pasirinkimo galimybės nebuvo įvertintos.

Tarp mūsų analizuotų dokumentų buvo įstatymo projektas, kuriuo perkelta Direktyva 2014/17/ES⁷⁶, kurios tikslas – užtikrinti, kad, vartotojams sudarant kredito sutartis dėl nekilnojamojo turto, būtų užtikrinta aukšto lygio apsauga. Ši direktyva nustato: kokią informaciją kreditoriai turi pateikti vartotojams prieš sudarant kredito sutartį; pareigą kreditoriams įvertinti vartotojo kreditingumą; bendros kredito kainos metinės normos apskaičiavimo formulę; konsultavimo paslaugų standartus; ir kita. Direktyvoje valstybėms narėms suteikta galimybė pasirinkti, ar taikyti direktyvos nuostatas trumpalaikėms paskoloms. Įstatymo projekto rengėjas pasirinko, kad direktyvos nuostatos bus taikomos ir trumpalaikėms paskoloms, o lydimuosiuose dokumentuose nurodė, kad direktyvoje numatyta galimybė nebus pasinaudota, nes siekiama sustiprinti vartotojų pasitikėjimą rinka ir apsaugoti vartotojų interesus. Taikant pasirinktą teisinio reguliavimo modelį perkėlimo galimybių įvertinimas nepateiktas, todėl įstatymų leidėjui pagal pateiktus dokumentus nesuteikiama galimybės įsitikinti, kad siūlomas geriausias sprendimas.

⁷⁶ 2014 m. vasario 4 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/17/ES dėl vartojimo kredito sutarčių dėl gyvenamosios paskirties nekilnojamojo turto, kuria iš dalies keičiamos direktyvos 2008/48/EB ir 2013/36/ES bei Reglamentas (ES) Nr. 1093/2010 (OL 2014, L 60, p. 34).

Atkreipėme dėmesį, kad Europos teisės departamentas, 2015 m. kovo 3 d. parengė Europos Sąjungos teisės aktų įgyvendinimo nacionalinėje teisėje ir administracinės naštos pagrįstumo įvertinimo rekomendacijas. Vienas jų tikslų – padėti teisės akto projekto rengėjams pasirinkti tinkamiausias, kuo mažesnę administracinę naštą ūkio subjektams sukeliančias ES teisės įgyvendinimo alternatyvas⁷⁷.

Siekdami nustatyti, kodėl įstatymų projektų lydimojuose dokumentuose ne visada pateikta numatomo teisinio reguliavimo teigiamas ir neigiamas pasekmes pagrindžianti informacija ir galimos teisinio reguliavimo alternatyvos, analizavome, kaip ministerijos rengia teisės aktų projektus. Apklausėme visas ministerijas ir 2-ose ministerijose (Finansų bei Socialinės apsaugos ir darbo) išanalizavome, kaip organizuojamas teisės aktų projektų rengimas ir numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimas. Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo instrumentas teisėkūros procese yra numatytas nuo 2003 metų. Teisės aktuose numatyta, kokioms sritims ir kada turi būti įvertintos numatomo teisinio reguliavimo pasekmės, tačiau iki šiol nesukurta veiksminga poveikio vertinimo atlikimo ir priežiūros sistema, nes:

- Ministerijų darbuotojams trūksta mokymų ir žinių numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimams atlikti. Pagal ministerijų apklausos rezultatus, audituojamu laikotarpiu ministerijose faktiškai dirbo apie 2 000 darbuotojų, kuriems pavesta rengti (dalyvauti rengiant) teisės aktų projektus. Minėti asmenys, rengiant teisės akto projektą, turi atlikti numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimą. Audituojamu laikotarpiu mokymus, susijusius su teisės aktų projektų rengimu, išklusė tik apie 10 % darbuotojų. Dauguma (11 iš 14) ministerijų nurodė, kad jų darbuotojams trūksta mokymų, kaip atlikti numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimą. 4 (iš 14) ministerijos nurodė, kad joms ne visada aišku, kokioms sritims numatomo teisinio reguliavimo poveikis turi būti įvertintas. Kai kurios jų mano, kad „atlikti išsamias atskiras poveikio vertinimo analizes projekto rengėjui neįmanoma, rengėjas nėra visų sričių specialistas ir tai užimtų per dideles laiko sąnaudas. Dažnai poveikio vertinimai yra išeinantys už rengėjo kompetencijos ribų.“ Auditorių vertinimu, užtikrinti tokio skaičiaus specialistų, kurie tinkamai atliktų numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimą, mokymą ir kvalifikacijos palaikymą valstybei būtų neefektyvu ir netikslinga. Daugumoje ministerijų (9 iš 14) teisės akto projekto rengimo procesai neplanuojami ir nedokumentuojami, todėl nėra galimybės įsitikinti, ar numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimas buvo atliekamas, ir įvertinti, kaip jis atliktas, t. y. ar atliekant vadovautasi Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metodika⁷⁸, kiek laiko buvo skirta poveikiui įvertinti ir kokioms sritims buvo planuota poveikį įvertinti, ar konsultuotasi su visuomene, kokios poveikio vertinimo procedūros ir kokius metodus taikant buvo atliktos. Vadovaujantis Kokybės vadybos sistema⁷⁹ kaip gerąja praktika, institucijose turėtų daug dėmesio būti skiriama procesams aprašyti ir duomenims, susijusiems su procesais, sisteminti ir analizuoti. Tai padėtų organizacijoms užtikrinti priimtų sprendimų pagrįstumą. Ministerijose nedokumentuojant šių procesų, nesuteikiama galimybių užtikrinti tinkamą teisės aktų projektų rengimo procesų kontrolę ir ieškoti būdų, kaip juos tobulinti. Taip pat tai padėtų teisės aktų projektų derinimo procesą padaryti konstruktyvesnį.

⁷⁷ Europos Sąjungos teisės aktų įgyvendinimo nacionalinėje teisėje ir administracinės naštos pagrįstumo įvertinimo rekomendacijos, 4 psl.

⁷⁸ LR Vyriausybės 2003-02-26 nutarimu patvirtinta Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metodika Nr. 276.

⁷⁹ Prieiga per internetą: <https://www.iso.org/files/live/sites/isoorg/files/archive/pdf/en/pub100080.pdf>.

Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo pavyzdys

Vyriausybės kanceliarijos Teisės departamentas, įvertinęs Krašto apsaugos ministerijos parengtus teisės aktus projektus, kuriais siekiama vykdyti ministerijai pavaldžių įstaigų, įgyvendinančių ryšių ir informacinių sistemų politiką ir kibernetinio saugumo politiką, funkcinis ir struktūrinis pertvarkymus, Vyriausybinių ryšių centre atsisakant statutinių valstybės tarnautojų pareigybių, 2017-11-14 išvadoje⁸⁰ nurodė, kad aiškinamajame rašte turi būti pateikta informacija apie tokius statutinius valstybės tarnautojus, kuriems bus keičiamas statusas, įvertintas valstybės biudžeto lėšų poreikis (nesutikus eiti nestatutinių pareigų, turi būti išmokėtos išeitinės kompensacijos; kiek biudžeto lėšų bus sutaupyta, nes reikės mažiau valstybės biudžeto lėšų pareigūnų ir karių valstybinėms pensijoms mokėti) ir kita.

- Projektų rengėjai nepateikia projektų derinti visoms suinteresuotosioms institucijoms, su kurių kompetencija jie yra susiję.

Įstatymo projekto derinimo pavyzdys

Vidaus reikalų ministerijos parengto Valstybės tarnybos įstatymo projekto aiškinamajame rašte nurodyta, kad papildomų asignavimų projektui įgyvendinti nereikės. Įstatymo projekto derinimo metu Teisingumo ir Finansų ministerijos atkreipė dėmesį, kad projektui įgyvendinti gali prireikti lėšų ir kad jis nesuderintas su Valstybės tarnybos departamentu. Vidaus reikalų ministerija į šias pastabas neatsižvelgė.

Seimas 2017-07-04 atmetė Vyriausybės pateiktą Valstybės tarnybos įstatymo projektą⁸¹, motyvuodamas tuo, kad buvo pateikta netiksli informacija apie galimą poveikį valstybės biudžetui ir projektas nesuderintas su Valstybės tarnybos departamentu.

- Neveiksminga kokybės užtikrinimo sistema. Derinant teisės akto projektą, suinteresuotosios institucijos pagal savo kompetenciją teikia išvadas dėl atlikto poveikio vertinimo ir jo rezultatų pagal atskiras poveikio vertinimo sritis: Finansų ministerija atsakinga už poveikį valstybės finansams; Vidaus reikalų ministerija – poveikį piliečių ir kitų asmenų, valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų administracinei naštai; Ūkio ministerija – poveikį ekonomikai; kitos ministerijos / institucijos – už kitas sritis pagal savo kompetenciją. Esama teisės aktų projektų rengimo kontrolės ir kokybės priežiūros sistema ne visuomet užtikrina, kad būtų atliktas numatomo teisinio reguliavimo poveikio visoms sritims, kurioms privalo būti atliktas, vertinimas ir būtų atsižvelgta į pateiktas suinteresuotųjų institucijų pastabas ir pasiūlymus bei įvertintos galimos numatomo teisinio reguliavimo alternatyvos. Tai sudaro prielaidas, nustatant naują ar iš esmės keičiant teisinį reguliavimą, teisės aktų projektų rengėjams nevertinti arba formaliai įvertinti galimas teisinio reguliavimo alternatyvas, poveikio vertinimo rezultatų nepagrįsti duomenimis ir argumentais, pateikti nepakankamai informacijos apie numatomo teisinio reguliavimo pasekmes. Audito metu 4 (iš 14) ministerijos nurodė, kad jos numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimą laiko formalumu. Kad teisės aktų projektų rengėjai numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimą laiko formalumu, pažymėjo Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija ir Ūkio ministerija⁸².

Atkreipiame dėmesį, kad taip pat trūksta kontrolės priemonių, kurios užtikrintų, kad nacionalinę teisę derinant su ES teise būtų įvertintos galimos alternatyvos ir iš jų būtų pasirenkamas labiausiai

⁸⁰ LR Vyriausybės kanceliarijos 2017-11-14 išvada Nr. NV-2891 „Dėl Lietuvos Respublikos kibernetinio saugumo įstatymo Nr. XII-1428 2,4,6,10,15,16,18 straipsnių pakeitimo, 8 straipsnio pripažinimo netekusiu galios ir įstatymo papildymo priedu įstatymo projekto ir kitų įstatymų projektų“.

⁸¹ LR valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 9, 10, 11, 13, 14, 23, 26, 32, 33, 41, 43, 44, 45, 48, 49 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas Nr. XIIIIP-624(2).

⁸² EBPO tyrimas, prieiga per internetą: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/occd/governance/regulatory-policy-in-lithuania_9789264239340-en#.V T3oCTZYlo#page3; LR ūkio ministerijos 2015-08-28 ataskaita „Sprendimų ir jų projektų poveikio vertinimo diegimas“, 106 p.

Lietuvos interesus atitinkantis sprendimas. Europos teisės departamentas kartu su Teisingumo ministerija dar 2013 m. turėjo parengti teisės aktų pakeitimų, užtikrinančių, kad nacionalinė teisės sistema būtų derinama su ES teise, apsvarsčius visas galimas alternatyvas ir iš jų pasirinkus labiausiai Lietuvos interesus atitinkantį sprendimą⁸³, projektus, bet jų neparengė⁸⁴. Europos teisės departamentui pavesta teikti išvadas, ar įstatymų ir Vyriausybės nutarimų projektai atitinka ES teisę⁸⁵, tačiau departamentui nepavesta prižiūrėti, kad, rengiant teisės aktų projektus, kuriais perkeliama ir įgyvendinami ES teisės aktai, būtų įvertinamos galimos alternatyvos.

Teisės akto projekto rengimo procese dalyvauja daug institucijų. Tačiau Seimo kanceliarijos Teisės departamento vertinimu, kai kurie Vyriausybės pateikti Seimui įstatymų projektai parengti netinkamai.

Netinkamai parengto įstatymo projekto pavyzdys

- Ūkio ministerija 2015 m. parengė Koncesijų įstatymo projektą⁸⁶, kurį rengė apie 9 mėn. (nuo 2015 m. kovo mėn. iki 2015 m. gruodžio mėn.).
- Įstatymo projektas buvo derinamas su 18 suinteresuotųjų institucijų (iš jų – 13 ministerijų), derinimas truko apie 8 mėn. (nuo 2015 m. gruodžio mėn. iki 2016 m. rugpjūčio mėn.).
- Išvadas dėl įstatymo projekto taip pat teikė Vyriausybės kanceliarijos Teisės departamentas (53 pastabos ir pasiūlymai) ir Vyriausybės kanceliarijos Ekonomikos pažangos departamento Ekonomikos skyrius. Vyriausybėje projektas buvo svarstomas apie 3 mėn. (nuo 2016 m. rugpjūčio mėn. iki 2016 m. lapkričio mėn.).
- Dėl Seimui pateikto įstatymo projekto, kuriam pritarė Vyriausybė, Seimo kanceliarijos Teisės departamentas pateikė pastabas ir nurodė, kad: „projekte nustatomas teisinis reguliavimas yra netikslus, neišbaigtas, vietomis fragmentiškas ir neaiškus, nesuderintas su kitais įstatymais bei parengtas nesilaikant teisės technikos taisyklių ir bendrinės lietuvių kalbos reikalavimų.“

Pokyčiai audito metu:

Vyriausybė ėmėsi priemonių gerinti teisės aktų projektų rengimą. 2017-07-18 buvo priimti Vyriausybės darbo reglamento pakeitimai, kuriais detalčiau reglamentuoti teisėkūros procesai: jeigu projekto rengėjas nesutinka su išvada teikiančių subjektų pateiktomis pastabomis ir pasiūlymais, jis turi organizuoti suinteresuotųjų institucijų pasitarimą, jeigu nesutarimų pašalinti nepavyksta kitais būdais; Vyriausybės kanceliarija nevertina teisės akto projekto ir grąžina rengėjams, jeigu jis reglamento nustatyta tvarka nederintas su suinteresuotosiomis institucijomis.

Auditorių vertinimu, Vyriausybės inicijuoti pokyčiai teisėkūros procese turėtų padėti pagerinti teisės aktų projektų rengimą, tačiau jie nėra pakankami, kad būtų užtikrintas tinkamas teisės aktų projektų parengimas. Siekiant įrodymais grįsto teisinio reguliavimo, ministerijose turėtų būti iš esmės pertvarkyta numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo sistema, sutelkti darbuotojai, kurie specializuotųsi atlikti poveikio vertinimą, organizuoti jų mokymus ir stiprinti numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo kokybės priežiūrą.

Nustatant poveikio vertinimo kokybės užtikrinimo ir teisinio reguliavimo galimų alternatyvų įvertinimo kontrolės mechanizmą, tikslinga įvertinti esamą gerąją praktiką.

⁸³ LR Vyriausybės 2013-03-13 nutarimu Nr. 228 patvirtintos LR Vyriausybės 2012–2016 metų programos įgyvendinimo prioritetinės priemonės, 376 p.

⁸⁴ LR Vyriausybės kanceliarijos Strateginio planavimo ir stebėsenos skyriaus pažyma „Dėl Vyriausybės 2012–2016 metų programos įgyvendinimo prioritetinių priemonių vykdymo apžvalgos (S-10-2899)“, 2016-09-05 Nr. NV-2775.

⁸⁵ Europos teisės departamento nuostatai, patvirtinti LR teisingumo ministro 2014-07-02 įsakymu Nr. 1R-204, 10.1 p.

⁸⁶ LR koncesijų įstatymo Nr. I-1510 pakeitimo įstatymo projektas, reg. Nr. 15-13306.

Pavyzdžiui, Čekijoje, atliekamas visų pateikiamų projektų poveikio vertinimas, o vertinimo kokybę kontroliuoti pavesta specialiai tam sukurtai tarybai. Europos Komisija yra įsteigusi Reglamentavimo patikros valdybą, kuri tikrina poveikio vertinimų rezultatų ataskaitas ir teikia dėl jų nuomones.

2.2. Didelis teisėkūros proceso intensyvumas

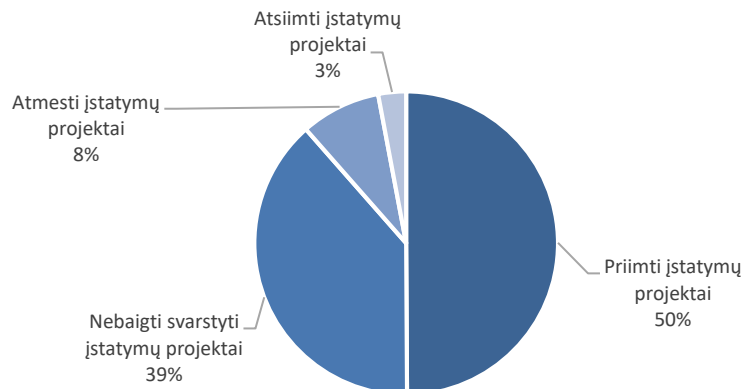
Pagal ministerijų, kurioms pavesta formuoti valstybės politiką joms priskirtose srityse, pateiktus duomenis, jos kasmet (2014–2016 m.) parengė vidutiniškai beveik 1 tūkst. įstatymų, 2 tūkst. Vyriausybės nutarimų ir daugiau nei 8 tūkst. ministrų įsakymų projektų.

Per vienerius metus Seimui buvo pateikti vidutiniškai 700 įstatymų projektų, tai yra 2–4 kartus daugiau negu kaimyninių valstybių parlamentams (Estijos parlamentui per vienerius metus pateikiama vidutiniškai 200 įstatymų projektų, Lenkijos – 338, Latvijos – 417)⁸⁷.

2012–2016 m. laikotarpiu Seimui buvo pateikti 3 779 įstatymų projektai. Iš jų daugiau nei pusę (2 200) pateikė Seimo nariai. Seimo komitetai gavo 6 292 Seimo pavedimus pateikti išvadas dėl įstatymų projektų, iš jų daugiausia (18 proc.) – Teisės ir teisėtvarkos komitetas⁸⁸. Šis komitetas dažniausiai (25 proc. atvejų) buvo skiriamas pagrindiniu komitetu, turinčiu pateikti išvadas. Seimo valdyba paprašė Vyriausybės pateikti išvadas dėl 860 įstatymų projektų. Vyriausybė iki 2017-12-04 pateikė 838 išvadas, iš jų tik 3 proc. (26) išvadų buvo pateikta per Seimo statute nustatytą terminą. Beveik 80 proc. Vyriausybės išvadų buvo vėluojama pateikti iki 3 mėnesių. Atkreipėme dėmesį, kad Seimo statuto nuostata⁸⁹, įpareigojanti Vyriausybę išvadas dėl įstatymų projektų pateikti Seimui per 4 savaites, įsigaliojo prieš 15 metų (2002 m.). Nuo tada teisėkūros procesas labai pasikeitė, tapo daug kompleksiškesnis tiek dėl turinio, tiek dėl procedūrų, todėl tikslinga spręsti klausimą dėl minėto termino pailginimo.

Per šį laikotarpį Seimas priėmė pusę jam teiktų įstatymų projektų (6 pav.)

6 pav. Priimti sprendimai dėl Seime 2012–2016 m. registruotų įstatymų projektų



Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal Seimo kanceliarijos viešai skelbiamus duomenis

Seimas atmetė beveik dešimtadalį (322) įstatymų projektų, iš jų 83 proc. (268 iš 322) buvo teikti Seimo narių. Priimta 85 proc. Vyriausybės pateiktų projektų ir 30 proc. – Seimo narių. Paprastai laikoma, kad

⁸⁷ LR Seimo Parlamentinių tyrimų departamento studija „Teisėkūros tendencijos ir rodikliai Europos Sąjungos valstybėse ir Lietuvoje“, 30 ir 31 psl.

⁸⁸ Teisės aktų leidybos Seime 2012–2016 metų statistiniai duomenys. Prieiga per internetą: http://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=252&p_k=1&p_t=166966.

⁸⁹ LR Seimo statutas, 138 str. 3 ir 4 d.

parlamento darbotvarkė racionali, kai 90 proc. projektų parlamentui pateikia Vyriausybė ir iš jų tiek pat priimama⁹⁰.

Seimo darbo intensyvumą teisėkūros srityje rodo nebaigti svarstyti 1 459 įstatymų projektai ir, palyginti su praėjusiais laikotarpiais, didėjantis priimtų įstatymų skaičius (7 pav.).

7 pav. 2004–2016 m. priimtų įstatymų skaičius



Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal Seimo kanceliarijos viešai skelbiamus duomenis

Per vieną posėdį buvo priimti vidutiniškai 7 įstatymai, palyginti su 2008–2012 m., 2 įstatymais daugiau. Kiekybės požiūriu teisėkūros procesas audituojamu laikotarpiu buvo labai intensyvus, tačiau didelis priimamų įstatymų srautas didina klaidų riziką.

2.3. Apie 50 proc. įstatymų projektų priimama svarstant juos skubos ar ypatingos skubos tvarka

Įstatymo projekto pateikimo metu Seimas priima sprendimą, ar pradėti projekto svarstymo procedūrą. Seimui nutarus pradėti svarstyti įstatymo projektą, gali būti sprendžiama, ar taikyti skubos ar ypatingos skubos tvarką⁹¹.

Seimo statute⁹² nurodyta, kas turi teisę teikti siūlymus taikyti skubos ar ypatingos skubos tvarką ir koku būdu priimami sprendimai dėl šių tvarkų taikymo (3 lentelė), bet nenustatyti kriterijai ar aplinkybės, kurioms esant būtų teikiami motyvuoti siūlymai dėl skubos ar ypatingos skubos tvarkos. Nurodytos tik išimtys, kai įstatymų projektai negali būti svarstomi skubos ir ypatingos skubos tvarka – tai Konstitucijos keitimo įstatymų, konstitucinių įstatymų ir valstybės biudžeto projektai⁹³.

⁹⁰ LR Seimo Parlamentinių tyrimų departamentas, „Teisėkūros tendencijos ir rodikliai Europos Sąjungos valstybėse ir Lietuvoje“, 5–6 psl.

⁹¹ LR Seimo statutas, 143 str. 4 d.

⁹² Ten pat, 162 str. 2 ir 3 d., 164 str. 1 ir 2 d.

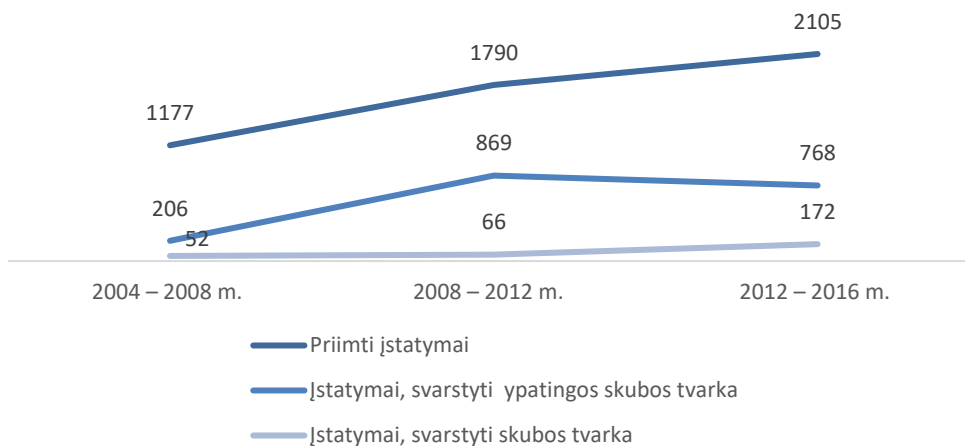
⁹³ Ten pat, 170 str. 3 d., 172 str. 11 d., 171³ str. 3 d.

3 lentelė. Siūlymų svarstyti įstatymo projektą skubos ir ypatingos skubos tvarka teikimas

	Skubos tvarka	Ypatingos skubos tvarka
Kas gali teikti siūlymą svarstyti įstatymo projektą skubos ar ypatingos skubos tvarka	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Respublikos Prezidentas ▪ Seimo Pirmininkas arba Seimo Pirmininką pavaduojantis jo pavaduotojas ▪ Seimo opozicijos lyderis ▪ Pagrindinis komitetas ▪ Frakcija ▪ Vyriausybė 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Respublikos Prezidentas ▪ Seimo Pirmininkas arba Seimo Pirmininką pavaduojantis jo pavaduotojas ▪ Vyriausybė
Kokiu būdu priimami sprendimai	Seimo posėdyje balsavusių Seimo narių dauguma, jeigu ji yra didesnė negu 1/5 visų Seimo narių	Seimo posėdyje balsavusių Seimo narių dauguma, jeigu ji yra didesnė negu 1/4 visų Seimo narių

Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal Seimo statuto nuostatas

Audito metu nustatyta, kad Lietuvoje net apie pusę visų 2008–2016 m. priimtų įstatymų sudaro įstatymai, kurie buvo svarstomi skubos ar ypatingos skubos tvarka. Palyginus 2008–2012 m. ir 2012–2016 m. laikotarpių įstatymų leidybos duomenis, matyti, kad įstatymų, svarstytų skubos ir ypatingos skubos tvarka, dalis sumažėjo (nuo 52 iki 45 proc.), bet išliko didelė (8 pav.).

8 pav. Skubos ir ypatingos skubos tvarka svarstyti įstatymai 2004–2016 m.

Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal Seimo kanceliarijos viešai skelbiamus statistinius duomenis

Lietuva išsiskiria iš kitų Europos valstybių įstatymų projektų svarstymu skubos ir ypatingos skubos tvarka. Pavyzdžiui, Suomijoje, Švedijoje, Jungtinėje Karalystėje, Lenkijoje, taikant šią tvarką, priimama ne daugiau kaip 5 proc. įstatymų⁹⁴, kaimyninėje valstybėje Estijoje – apie 10 proc., o Lietuvoje – net apie 50 proc. įstatymų. Dar 2014 metais Valstybių prieš korupciją grupei (GRECO) atliekant vertinimą pastebėta, kad Lietuvoje pernelyg dažnas skubos procedūrų taikymas priimant teisės aktus gali pakenkti įvairių teisės aktų priėmimo proceso etapų viešumui ir sumažinti viso proceso skaidrumą⁹⁵, tačiau ir toliau įstatymų projektai labai dažnai svarstomi skubos ar ypatingos skubos tvarka.

Išanalizavus Seimo 2017 m. pavasario sesijos duomenis, nustatyta, kad 37,6 proc. (108 iš 287) įstatymų buvo priimta svarstant juos skubos ir ypatingos skubos tvarka, iš jų 65 proc. – Vyriausybės

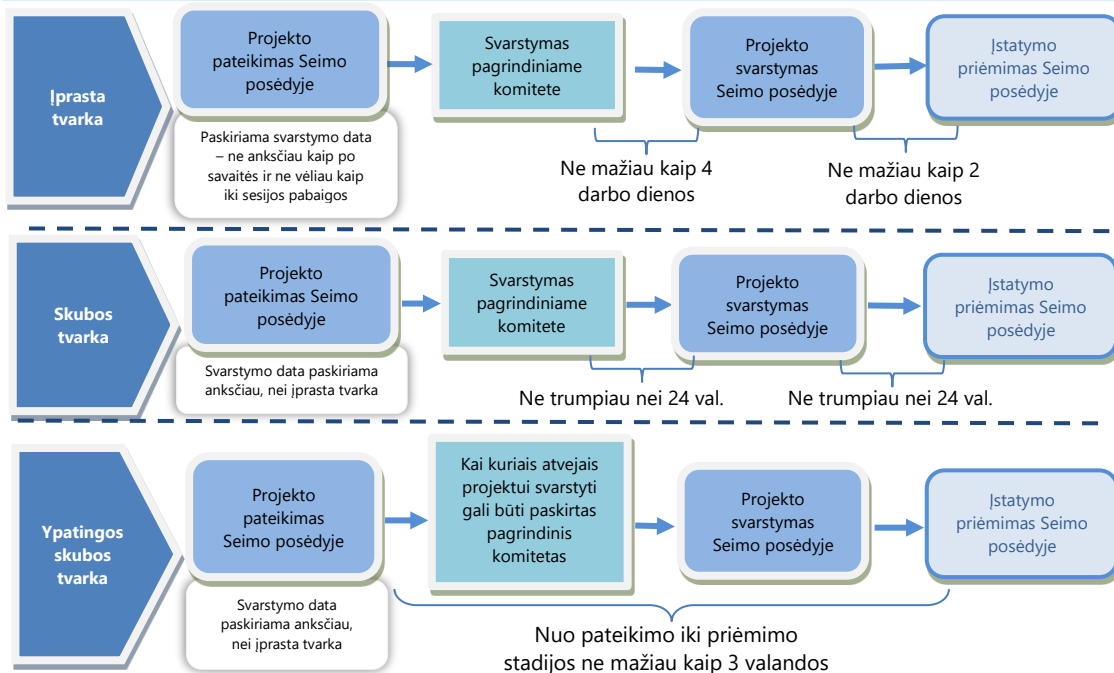
⁹⁴ LR Seimo Parlamentinių tyrimų departamentas, „Teisėkūros tendencijos ir rodikliai Europos Sąjungos valstybėse ir Lietuvoje“, 41 psl.

⁹⁵ Lietuvos vertinimo ataskaita, ketvirtasis vertinimo etapas „Parlamento narių, teisėjų ir prokurorų korupcijos prevencija“, 2014-12-12.

siūlymu. Vyriausybės siūlymai svarstyti įstatymų projektus skubos ir ypatingos skubos tvarka 67 proc. atvejų buvo motyvuojami Lietuvos vėlavimu perkelti ES teisę į nacionalinę teisę, kiti motyvai: Lietuvos siekis tapti Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos nare, poreikis įgyvendinti Vyriausybės programos nuostatas. Iš audito metu išnagrinėtų atvejų nenustatėme nė vieno, kai taikyti skubos tvarką būtų siūloma atsižvelgiant į ypatingas šalies gyvenimo aplinkybes.

Įstatymo projektus svarstant skubos ir ypatingos skubos tvarka yra trumpinamas laikas tarp projekto svarstymo stadijų (9 pav.).

9 pav. Įstatymų projektų svarstymas įprasta, skubos ar ypatingos skubos tvarka



Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal Seimo statutą

Taikant ypatingos skubos svarstymo tvarką, laikas tarp svarstymo stadijų ypač sutrumpėja. Kiek įstatymų buvo priimta neapsvarsčius jų komitetuose, susistemintų duomenų nėra.

2017 m. pavasario sesijos metu analizuoti įstatymų projektai, kurie Seime buvo svarstyti skubos ir ypatingos skubos tvarka, buvo apsvarstyti komitetuose. Atsitiktinės atrankos būdu atsirinkome trečdalį įstatymų projektų (35 iš 108), svarstytų skubos ir ypatingos skubos tvarka, ir analizavome, kiek laiko buvo skirta jiems apsvarstyti. Nustatyta, kad visais atvejais buvo paskirtas pagrindinis komitetas įstatymo projektui apsvarstyti. Taikant skubos tvarką, įstatymo projektui apsvarstyti nuo pateikimo Seimo posėdyje iki priėmimo skirtas laikas – vidutiniškai apie 30 dienų (daugiausia – 42 dienos, mažiausiai – 5 dienos), taikant ypatingos skubos tvarką – vidutiniškai 9 dienos (daugiausia – 20, mažiausiai – 2). Atkreipiame dėmesį, kad per šį laikotarpį pagrindinis komitetas turi⁹⁶:

- Seimo interneto svetainėje paskelbti informaciją, iki kada komitete yra laukiama pasiūlymų ir pastabų iš suinteresuotųjų asmenų ir kaip galima susipažinti su įstatymo projekto tekstu;
- projektą išsiuntinėti suinteresuotosioms valstybės institucijoms, o prireikus – ir visuomeninėms organizacijoms, savivaldybėms, politinėms partijoms, kad šios galėtų įvertinti teisės akto projektą ir atsiųsti vertinimus;
- visą dėl įstatymo projekto gautą medžiagą įvertinti ir apibendrinti;
- apsvarstyti įstatymo projektą ir parengti komiteto išvadą iki svarstymo Seimo posėdyje.

⁹⁶ LR Seimo statutas, 147–149 str.

Pagrindiniam komitetui skiriant mažai laiko minėtoms funkcijoms atlikti, sunku tikėtis, kad bus išsamiai ir visapusiškai išnagrinėtas įstatymo projektas, o suinteresuotieji asmenys turės galimybę susipažinti su įstatymo projektu ir pateikti reikšmingus siūlymus.

Auditorių nuomone, skubos ir ypatingos skubos tvarka turėtų būti taikoma išimtiniais atvejais, kai to reikalauja ypatingos socialinės, ekonominės ar politinės šalies gyvenimo aplinkybės.

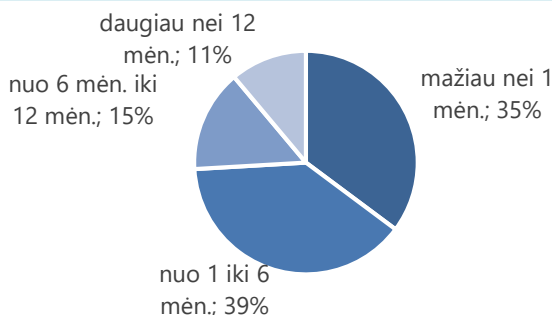
2.4. Vėluota į nacionalinę teisę perkelti 54 proc. Europos Sąjungos direktyvų

Lietuva, būdama ES valstybe nare, turi vykdyti narystės įsipareigojimus, tarp jų – perkelti ES teisę į nacionalinę teisę. Kova su vėlavimu perkelti ES teisės aktus į nacionalinę teisę yra Europos Komisijos prioritetasis, o tinkamas ir laiku atliktas ES teisės perkėlimas į nacionalinės teisės aktus turėtų būti valstybių narių prioritetasis⁹⁷.

Lietuva, kaip ir kitos ES valstybės narės, turi pareigą į nacionalinę teisę perkelti ES direktyvas jose nustatytais terminais (paprastai per 2 metus), t. y. turi priimti teisės aktus, kuriais perkeliama direktyvos⁹⁸. Europos teisės departamento duomenimis, 2014–2017 m. I pusm. suėjo 199 ES direktyvų perkėlimo į nacionalinę teisę terminas (2014 m. suėjo 56 direktyvų perkėlimo terminas, 2015 m. – 55, 2016 m. – 68, 2017 m. I pusm. – 20). Nustatėme, kad:

- 54 proc. (108 iš 199) ES direktyvų Lietuva vėlavo perkelti;
- iš jų 11 proc. direktyvų (12 iš 108) buvo vėluojama perkelti daugiau nei metus (10 pav.).

10 pav. Direktyvų perkėlimo į nacionalinę teisę vėlavimo trukmė



Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal Europos teisės departamento pateiktus duomenis

Vėluojant perkelti direktyvas į nacionalinę teisę, Europos Komisija gali pradėti procedūrą dėl įsipareigojimų nevykdymo (toliau – ES teisės pažeidimo nagrinėjimo procedūra). Europos teisės departamento 2017-08-30 duomenimis, Europos Komisija pradėjo ES teisės pažeidimo nagrinėjimo procedūrą dėl 61 (iš 108) direktyvos, kurias vėluota perkelti, iš jų tebesitęsiančių (nenutrauktų) procedūrų – 22.

Lietuva užima vidutines pozicijas ES pagal vėlavimą perkelti direktyvas į nacionalinę teisę. 2016 m. Europos Komisija prieš 15 (iš 28) ES valstybių narių pradėjo daugiau ES teisės pažeidimo nagrinėjimo procedūrų dėl vėlavimo perkelti ES direktyvas nei prieš Lietuvą⁹⁹. Dėl vėlavimo perkelti ES direktyvas valstybėms narėms gresia finansinės sankcijos. Europos Komisijos siūlymu, Europos Sąjungos Teisingumo Teismas gali priimti sprendimą skirti vienkartinę baudą ir (ar) periodinę baudą, mokamą

⁹⁷ Europos Komisija, „Europos Sąjungos teisės taikymo stebėseną: 2014 m. metinė ataskaita“, Briuselis, 2015 m., 17 ir 27 psl.

⁹⁸ Prieiga per internetą: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=URISERV%3A114527>.

⁹⁹ Europos Komisija, „Europos Sąjungos teisės taikymo stebėseną: 2016 m. metinė ataskaita“, Briuselis, 2017 m., 29 psl.

nuo sprendimo paskelbimo iki bus ištaisytas pažeidimas. 2016 m. duomenimis, Lietuvai numatyti baudų dydžiai: vienkartinė minimali – 643 tūkst. Eur, periodinė maksimali – 46,5 tūkst. Eur per dieną¹⁰⁰.

Lietuva nėra gavusi baudų už vėlavimą perkelti ES teisę į nacionalinę teisę, bet, jeigu Seimas nebūtų atsižvelgęs į Vyriausybės siūlymus įstatymų, kuriais perkeliamos direktyvos, projektus svarstyti skubos ar ypatingos skubos tvarka, vėlavimai būtų buvę didesni, o už tai Lietuva galėjo sulaukti baudų. Manome, kad ES teisės perkėlimas turėtų būti organizuojamas taip, kad įstatymų, kuriais perkeliama ES teisė, projektų nereikėtų svarstyti taikant skubos ar ypatingos skubos tvarką.

Pagal galiojančią tvarką valstybės institucijos ir įstaigos pagal kompetenciją yra atsakingos už ES teisės perkėlimą į nacionalinę teisę ir įgyvendinimą, o Europos teisės departamentas koordinuoja ES teisės perkėlimą į nacionalinę teisę ir įgyvendinimą¹⁰¹. Kai ES oficialiajame leidinyje paskelbiama ES direktyva, Europos teisės departamentas tą direktyvą priskiria ir persiunčia valstybės institucijoms ir įstaigoms, atsižvelgdamas į jų kompetenciją¹⁰². Valstybės institucijos ir įstaigos teikia pasiūlymus dėl ES direktyvos perkėlimo ir įgyvendinimo plano, kurį tvirtina Europos teisės departamentas¹⁰³. Plane turi būti nurodyti teisės aktų, kuriais planuojama perkelti direktyvą, projektų pavadinimai, už projektų parengimą atsakingos institucijos, numatoma projektų priėmimo data, pateikimo Vyriausybei data, o įstatymo projekto – ir numatoma Vyriausybės pritarimo projektui data¹⁰⁴.

Detaliau analizavome, kaip atsirinktose ministerijose (Finansų, Socialinės apsaugos ir darbo, Teisingumo), kurios turėjo parengti teisės aktų projektus dėl 33 proc. (66 iš 199) ES direktyvų perkėlimo, vykdomi jų perkėlimo ir įgyvendinimo planai. Šios ministerijos buvo atsakingos už 143 teisės aktų projektų parengimą, iš jų 74 proc. (105) sudarė įstatymų projektai. Parengtus įstatymų projektus jos turėjo pateikti Vyriausybei ES direktyvų perkėlimo ir įgyvendinimo planuose nustatytais terminais.

Europos teisės departamento duomenimis, atsirinktos ministerijos net 72 proc. (76 iš 105) įstatymų projektų nepateikė Vyriausybei suplanuotais terminais. Apklausėme ministerijas ir jos nurodė, kad vėlavo pateikti įstatymų projektus, nes užtruko jų parengimas ir derinimas su suinteresuotosiomis institucijomis.

Iš įstatymų projektų, kurių atsirinktos ministerijos suplanuotais terminais nepateikė Vyriausybei, atsirinkome 13 proc. (10 iš 76). Nustatėme, kad jie ministerijose pradėti rengti praėjus vidutiniškai 10 mėn. (trumpiausias terminas – 1 mėn., ilgiausias – 17,5 mėn.) po to, kai buvo patvirtintas ES direktyvos perkėlimo ir įgyvendinimo planas. Kaip pavyzdį pateikiame Direktyvos 2014/56/ES¹⁰⁵ perkėlimo ir įgyvendinimo plano, patvirtinto 2014-06-06, vykdymą (4 lentelė). ES oficialiajame leidinyje ji paskelbta 2014-05-27 ir į nacionalinę teisę turėjo būti perkelta iki 2016-06-17, t. y. per 2 metus¹⁰⁶.

¹⁰⁰ Prieiga per internetą: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A52016XC0810\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A52016XC0810(01)).

¹⁰¹ Europos Sąjungos reikalų koordinavimo taisyklės, patvirtintos LR Vyriausybės 2004-01-09 nutarimu Nr. 21 (2005-04-29 nutarimo Nr. 478 redakcija), 38 p.

¹⁰² Ten pat, 40 p.

¹⁰³ Ten pat, 44 p.

¹⁰⁴ Ten pat, 41 ir 44 p.

¹⁰⁵ 2014 m. balandžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/56/ES, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2006/43/EB dėl teisės aktų nustatyto metinės finansinės atskaitomybės ir konsoliduotos finansinės atskaitomybės audito (OL 2014 L 158, p. 196).

¹⁰⁶ Europos Sąjungos oficialusis leidinys, 2014-05-27, Nr. L 158.

4 lentelė. Įstatymo projekto, numatyto Direktyvos 2014/56/ES perkėlimo ir įgyvendinimo plane, rengimo ir priėmimo terminai

Plano vykdymas	Projekto rengimo pradžios data	Projekto pateikimo Vyriausybei data	Projekto registravimo Seime data	Numatoma priėmimo data	Įstatymo projektas	Atsakinga institucija
Planuota data	Neplanuojama. Galėjo būti pradėtas rengti 2014-06-06 patvirtinus planą	2015-09-30	2015-10-31	2016-04-30	Audito įstatymo Nr. VIII-1227 pakeitimo įstatymo projektas	Finansų ministerija
Faktinė data	2015-01-22	2016-04-13	2016-06-01	2016-12-15		
Vėlavimo trukmė	-	6,5 mėn.	7 mėn.	7,5 mėn.		

Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal Lietuvos narystės Europos Sąjungoje informacinės sistemos ir Seimo kanceliarijos teisės aktų informacinės sistemos duomenis

Taigi priimti įstatymo projektą vėluota 7,5 mėnesio. Projektą priimti buvo galima laiku, jeigu jį Finansų ministerija būtų pradėjusi rengti ne 2015-01-22, o prieš 7,5 mėn., kuomet buvo patvirtintas ES direktyvos perkėlimo ir įgyvendinimo planas. Dėl vėlavimo perkelti minėtą ES direktyvą Europos Komisija pradėjo ES teisės pažeidimo nagrinėjimo procedūrą ir 2016-07-28 Lietuvai pateikė oficialų pranešimą, kurį Europos teisės departamentas persiuntė Finansų ministerijai. Parengtą atsakymo projektą ministerija suderino¹⁰⁷ su Užsienio reikalų ir Ūkio ministerijomis, Lietuvos banko Priežiūros tarnyba, Audito, apskaitos, turto vertinimo ir nemokumo valdymo tarnyba bei Europos teisės departamentu ir 2016-09-26 pateikė Europos Komisijai¹⁰⁸. Šių valstybės institucijų, rengusių ar dalyvavusių rengiant atsakymą, darbuotojų darbo laikas galėjo būti sutaupytas ir skirtas kitiems darbams atlikti, jeigu Lietuva nebūtų vėlavusi perkelti direktyvos.

Europos teisės departamentas, koordinuodamas ir prižiūrėdamas parengtų ES direktyvų perkėlimo ir įgyvendinimo planų vykdymą¹⁰⁹, analizuoja suplanuotų teisės aktų projektų ir kitų priemonių rengimo darbus ir teikia apibendrintą informaciją Seimo Europos reikalų komitetui ir Vyriausybės Europos Sąjungos komisijai, prireikus – Vyriausybei¹¹⁰. Šie subjektai, kitaip nei Europos teisės departamentas, turi įgaliojimus priimti sprendimus, kuriais ministerijas bei kitas valstybės institucijas ir įstaigas įpareigoja pašalinti ES teisės perkėlimo vėlavimus.

Atkreipėme dėmesį, kad įstatymų, kuriais perkeliama ES direktyvos, projektai ne tik neparengiami laiku, bet ir neįvertinamos direktyvose nustatytos perkėlimo pasirinkimo galimybės (plačiau ataskaitos 2.1 poskyryje).

Auditorių nuomone, nustatomas terminas ES direktyvoms perkelti į nacionalinę teisę (paprastai 2 metai) yra pakankamas įstatymų, kuriais perkeliama ES direktyvos, projektams parengti ir priimti laiku, netaikant skubos ar ypatingos skubos tvarkos. Tam turėtų būti ne tik suplanuojami šių įstatymų projektų pateikimo Vyriausybei bei Seimui terminai, bet ir nustatyta, kada projektai turi būti pradėti rengti, užtikrinant, kad visų suplanuotų terminų būtų laikomasi.

¹⁰⁷ LR finansų ministerijos 2016-08-31 raštas Nr. ((6.3-03)-5K-1616071)-6K-1606204 „Dėl atsakymo Europos Komisijai projekto derinimo“.

¹⁰⁸ LR finansų ministerijos 2016-09-26 raštas Nr. (6.5-03)-6K-1606678 „Dėl Europos Komisijos pradėtos ES teisės pažeidimo procedūros Nr. 2016/0540“.

¹⁰⁹ Europos teisės departamento nuostatai, patvirtinti LR teisingumo ministro 2014-07-02 įsakymu Nr. 1R-204, 8.1.2 p.

¹¹⁰ Europos Sąjungos reikalų koordinavimo taisyklės, patvirtintos LR Vyriausybės 2004-01-09 nutarimu Nr. 21 (2005-04-29 nutarimo Nr. 478 redakcija), 47 ir 48 p.

2.5. Teisėkūros procesas nėra pakankamai atviras ir skaidrus, jame per mažai dalyvauja visuomenė

Vadovaujantis teisėkūros atvirumo ir skaidrumo principu, teisėkūra turi būti vieša, su bendraisiais interesais susiję teisėkūros sprendimai negali būti priimami visuomenei nežinant ir neturint galimybių dalyvauti, valstybės politikos tikslai, teisinio reguliavimo poreikis ir teisėkūroje dalyvaujantys subjektai turi būti žinomi, visuomenei ir interesų grupėms turi būti sudarytos sąlygos teikti pasiūlymus dėl teisinio reguliavimo visose teisėkūros stadijose¹¹¹. Konsultavimosi su visuomene tikslas – užtikrinti teisėkūros atvirumą, skaidrumą, sužinoti visuomenės nuomonę apie teisinio reguliavimo problemas ir jų sprendimo būdus, suteikti visuomenei galimybę daryti įtaką teisės akto projekto turiniui, geriau įvertinti numatomo teisinio reguliavimo teigiamas ir neigiamas pasekmes, jo įgyvendinimo sąnaudas, teikti pasiūlymus dėl Seimo kanceliarijos teisės aktų informacinėje sistemoje (toliau – TAIS) paskelbtų teisėkūros iniciatyvų ir teisės aktų projektų, taip pat dėl teisinio reguliavimo, kurio stebėseną atliekama¹¹².

Teisėkūros atvirumui, skaidrumui ir koncentruotumui užtikrinti naudojama TAIS¹¹³. Šioje sistemoje viešai ir neatlygintinai galima peržiūrėti teisės aktų projektus, jų lydimočius dokumentus, teisinio reguliavimo iniciatyvas, teisinio reguliavimo stebėsenas ir su jais susijusius teisėkūros duomenis¹¹⁴. Per TAIS konsultuojamasi su visuomene: visiems asmenims suteikiama galimybė pateikti pasiūlymus dėl sistemoje paskelbtų teisėkūros iniciatyvų ir teisės aktų projektų, taip pat dėl teisinio reguliavimo, kurio stebėseną atliekama¹¹⁵.

TAIS turi būti skelbiama Teisėkūros pagrindų įstatyme nurodyta informacija¹¹⁶. Nustatėme, kad ministerijos paskelbė TAIS ne visą informaciją (11 pav.), todėl nebuvo užtikrintas teisėkūros atvirumas, skaidrumas ir galimybė visiems asmenims teikti pasiūlymus dėl teisinio reguliavimo.

¹¹¹ LR teisėkūros pagrindų įstatymas, 3 str. 2 d. 4 p.

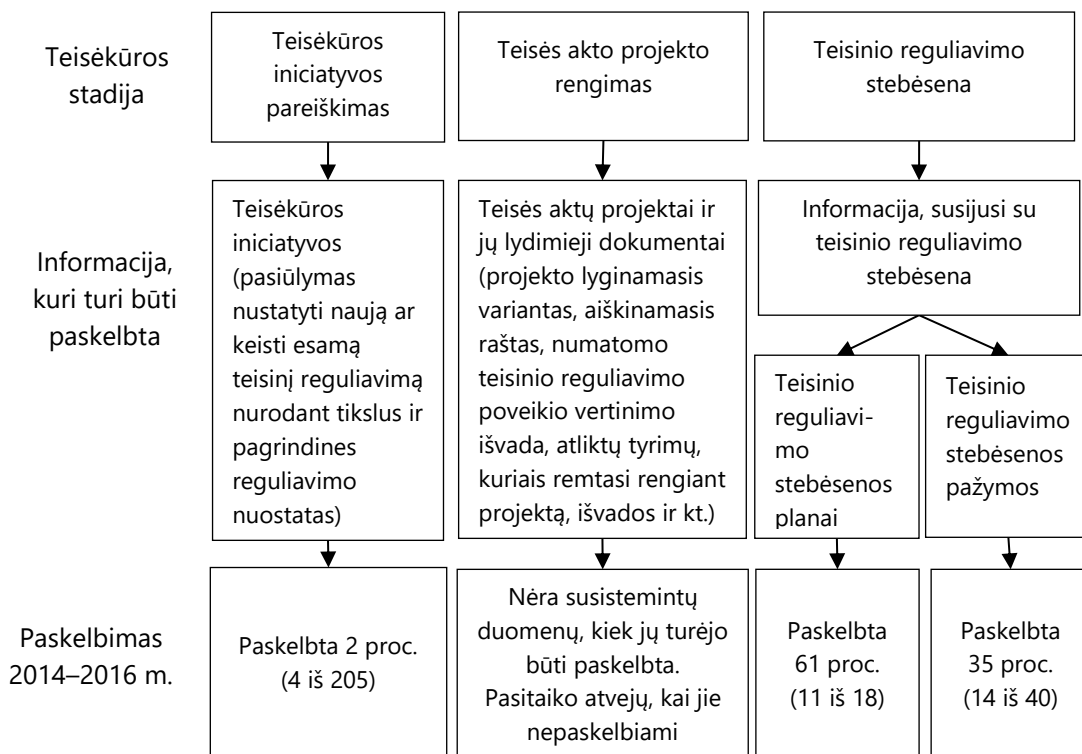
¹¹² Ten pat, 7 str. 1 d.

¹¹³ Ten pat, 5 str. 1 d.

¹¹⁴ Teisės aktų informacinės sistemos nuostatai, patvirtinti LR Seimo kanclerio 2008-10-24 įsakymu Nr. 400-ĮVK-343 (2013-12-17 įsakymo Nr. 400-ĮVK-376 redakcija), 17 p.

¹¹⁵ LR teisėkūros pagrindų įstatymas, 5 str. 4 d.

¹¹⁶ Ten pat, 5 str. 2 d.

11 pav. 2014–2016 m. TAIS paskelbta informacija

Šaltinis – aukščiausiaji audito institucija pagal teisės aktus, surinktus duomenis ir pagal Teisingumo ministerijos 2016-02-22 teisinio reguliavimo stebėsenos pažymą Nr. 5R-27

Ministerijoms nepaskelbus teisėkūros iniciatyvų TAIS, ribojamos visuomenės galimybės sužinoti, kokį teisinį reguliavimą ir kokiais tikslais planuojama keisti. Visuomenę į teisėkūros procesą reikėtų įtraukti kuo anksčiau¹¹⁷, suteikiant galimybes asmenims teikti siūlymus dėl teisinio reguliavimo problemų, jų sprendimo būdų, reguliavimo alternatyvų. Pavyzdžiui, teisingumo ministro valdymo sričių 2014–2016 metų strateginiame veiklos plane¹¹⁸ suplanuotos, bet TAIS nepaskelbtos visuomenei ir žmogaus teisių gynimo organizacijoms aktualios teisėkūros iniciatyvos, tarp kurių:

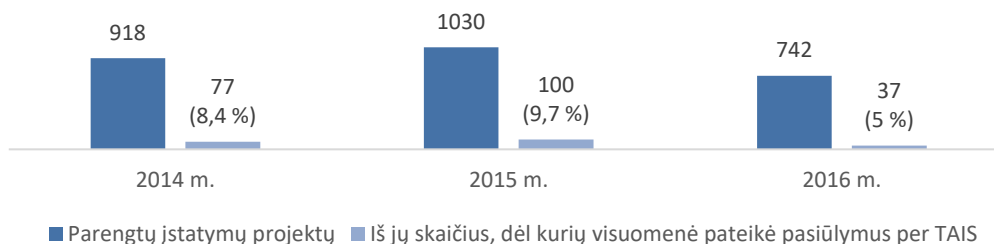
- užtikrinti veiksmingą nusikalstamų veikų aukų apsaugą baudžiamajame procese ir parengti Baudžiamojo proceso kodekso pakeitimo ir papildymo įstatymo projektą;
- optimizuoti nuteistųjų resocializacijos procesus, suderinti asmenų, laikomų laisvės atėmimo vietose, teisių, laisvių ir pareigų sistemą, parengti reikiamų teisės aktų projektus.

Ministerijos sutinka, kad informacijos skelbimas TAIS yra svarbi teisėkūros proceso dalis. Tačiau apklausos duomenimis, tik mažiau nei pusė ministerijų (6 iš 14) taikė vidaus kontrolės priemones, kad užtikrintų informacijos paskelbimą: šiose ministerijose teisės skyrių darbuotojai ir (ar) padalinių vadovai kontroliavo, kad ministerijos valstybės tarnautojai ar darbuotojai, kuriems suteikta teisė naudotis TAIS, paskelbtų informaciją.

2014–2016 m. visuomenė TAIS pateikė pasiūlymus dėl mažos dalies (8 proc.) ministerijų parengtų įstatymų projektų (12 pav.).

¹¹⁷ Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija, „Reguliavimo politika Lietuvoje“, Paryžius, 2015 m., 23 psl.

¹¹⁸ Patvirtinta LR teisingumo ministro 2014-02-17 įsakymu Nr. 1R-41.

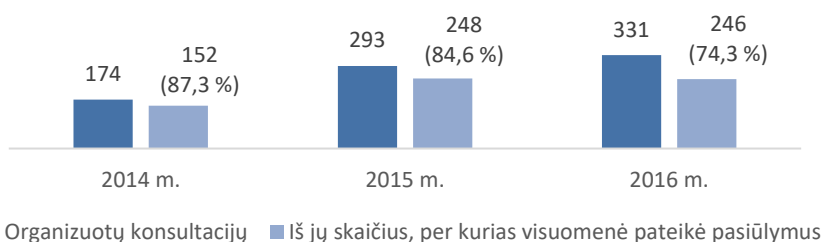
12 pav. Įstatymų projektų, dėl kurių visuomenė pateikė pasiūlymus, dalis

Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal ministerijų apklausos rezultatus

Lietuvos ir tarptautiniai tyrimai rodo, kad šalies visuomenė yra pilietiškai pasyvi ir menkai naudojami savo teisėmis bei galimybėmis dalyvauti politinių sprendimų priėmimo procese¹¹⁹. Be to, TAIS skelbiamas didelis informacijos kiekis, dėl šios priežasties visuomenei sudėtinga nuolat sekti skelbiamą informaciją. Pavyzdžiui, nuo 2017-09-26 iki 2017-10-02 TAIS buvo paskelbta 254 teisės aktų projektai ir 1 358 kiti dokumentai.

Kai su visuomene konsultuojamasi per TAIS, visiems asmenims suteikiama galimybė pateikti pasiūlymus dėl teisinio reguliavimo, bet klausimai jiems nėra užduodami. Pokalbių metu akademinė visuomenė pritarė aukščiausiosios audito institucijos nuomonei, kad, siekiant rezultatyvaus konsultavimosi, pirmenybę reikėtų teikti tokiems konsultavimosi būdams, kai visuomenei ar jos grupėms pateikiami konkretūs ir aiškūs klausimai, kuriais norima sužinoti nuomonę.

Ministerijos gali konsultuotis su visuomene dėl teisinio reguliavimo ne tik paskelbdamos nustatytą informaciją TAIS, bet ir kitais būdais, kuriuos pasirenka¹²⁰. Tokių konsultacijų ministerijos kasmet organizuoja vis daugiau (13 pav.). Taikant tokius konsultavimosi būdus, visuomenė yra aktyvesnė nei teikdama pasiūlymus per TAIS.

13 pav. Ministerijų organizuotos konsultacijos, kai visuomenė pateikė pasiūlymus

Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal ministerijų apklausos rezultatus

Ministerijų apklausos rezultatai rodo, kad, dažniausiai praktikoje jos konsultuojasi su visuomene teisės akto projekto rengimo stadijoje ir tam visų pirma taiko šiuos būdus (prioriteto tvarka): nevyriausybinių organizacijų (toliau – NVO) atstovus įtraukia į darbo grupes (komisijas) teisės aktų projektams rengti; teisės aktų projektus teikia derinti NVO; organizuoja susitikimus su visuomene; atlieka visuomenės ar atskirų jos grupių apklausas.

¹¹⁹ Piliietinės visuomenės institutas. „Valdžios ir nevyriausybinių sektorių bendradarbiavimo viešosios politikos sprendimų priėmimo procese stiprinimas“, Vilnius, 2015 m., 5 psl.

¹²⁰ LR teisėkūros pagrindų įstatymas, 7 str. 3 d.

Teisinio reguliavimo stebėsenos stadijoje ministerijos su visuomene konsultuojasi retai. Daugeliu atvejų, atliekant teisinio reguliavimo stebėseną, buvo apklaustos viešojo administravimo institucijos, tačiau ne visuomenės ar verslo atstovai, kurie patiria teisinio reguliavimo poveikį¹²¹.

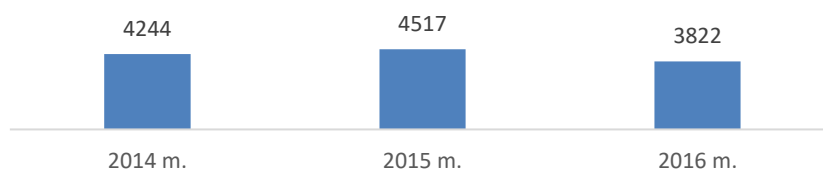
Svarbu, kad Vyriausybė Seimui pateiktų įstatymų projektus, kurie rengimo metu vienu ar kitu būdu būtų aptarti su subjektais, su kurių verslo, darbo, socialinių garantijų, tinkamos gyvenamosios aplinkos užtikrinimo ar kitais interesais siūlomas teisinis reglamentavimas yra susijęs, t. y. pasikonsultavus su visuomene¹²². Jeigu rengiant įstatymo projektą nepakankamai konsultuojamasi su visuomene, konsultacijos persikelia į Seimo komitetus.

Konsultavimosi su visuomene pavyzdys

- 2016 m. Vidaus reikalų ministerija parengė įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ projektą, kuriuo siekiama nustatyti imigracijos taisykles, taikomas trečiųjų šalių piliečiams, kurie perkeltami laikinai dirbti kaip vadovai, specialių žinių turintys specialistai ar aukštąjį universitetinį išsilavinimą turintys stažuotojai iš trečiosiose šalyse įsteigtų įmonių į šią įmonių atstovybes, filialus ar tai pačiai įmonių grupei priklausančias įmones, įsteigtas Lietuvoje¹²³.
- Vidaus reikalų ministerija parengtą įstatymo projektą paskelbė TAIS, o kitais būdais su suinteresuotosiomis visuomenės grupėmis nesikonsultavo.
- Vyriausybė įstatymo projektą 2017-03-08 pateikė Seimui. Projektą svarstant Seimo Užsienio reikalų komitete, NVO (asociacija „Infobalt“ ir kt.) pateikė 3 pasiūlymus, kaip jį tobulinti. Komitetas gautus pasiūlymus išnagrinėjo ir jiems pritarė¹²⁴. Seimas įstatymą priėmė 2017-05-25.
- NVO mums paaiškino, kad siūlymus dėl šio įstatymo projekto jie pateikė Seimo komitetui, o ne ministerijai, nes informacija apie projektą juos pasiekė tik tada, kai jis jau buvo svarstomas Seime.

Dėl to didėja Seimo komitetų darbo krūvis, ilgėja projektų svarstymo procesas. Seimo komitetai iš visuomenės kasmet gauna daug pasiūlymų (apie 4 tūkst.) dėl svarstomų įstatymų ir kitų teisės aktų projektų (14 pav.).

14 pav. 2014–2016 m. Seimo komitetuose gautų ir išnagrinėtų gyventojų ir NVO pasiūlymų dėl svarstomų teisės aktų projektų skaičius



Šaltinis – aukščiausioji audito institucija pagal Seimo kanceliarijos 2014–2016 m. veiklos ataskaitų duomenis

Lietuvoje teisės aktai nustato tik bendrus konsultavimosi su visuomene reikalavimus: nėra nurodyta, kokiais konkrečiais atvejais turėtų būti konsultuojamasi, kaip planuoti konsultacijas, kokiais būdais galima konsultotis ir kaip šiuos būdus taikyti. Apklausos duomenimis, daugumai

¹²¹ Teisės institutas, „Teisinio reguliavimo *ex post* vertinimo perspektyvos Lietuvoje“, Vilnius, 2017 m., 108 psl.

¹²² LR Seimo Parlamentinių tyrimų departamentas, „Teisėkūros tendencijos ir rodikliai Europos Sąjungos valstybėse ir Lietuvoje“, Vilnius, 2015 m., 9 psl.

¹²³ Įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ Nr. IX-2206 pakeitimo įstatymo projektas, 2016-09-06 Nr. 16-9640.

¹²⁴ „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ Nr. IX-2206 pakeitimo įstatymo projekto Nr. XIIP-443“, 2017-04-21 Nr. 105-P-37.

ministerijų (11 iš 14) nepakanka metodinės informacijos apie galimus konsultavimosi su visuomene būdus ir (ar) jų taikymą.

Dalis ES valstybių (pavyzdžiui: Danija, Jungtinė Karalystė, Prancūzija, Suomija, Vokietija) yra nusistačiusios konsultavimosi su visuomene mechanizmą parengdamos gaires ar kitus dokumentus: juose nustatyti atvejai, kada privaloma konsultuotis, nurodyta, kad konsultacijos turi būti planuojamos, apibrėžti galimi konsultavimosi būdai ir jų taikymas¹²⁵.

Pokyčiai audito metu:

Vyriausybės kanceliarija kartu su VŠĮ „Investuok Lietuvoje“ įgyvendina projektą „Atviros Vyriausybės iniciatyvos“, kuriuo siekiama suformuoti bendrą viešųjų konsultacijų praktiką viešojo valdymo institucijose, padidinti visuomenės dalyvavimo viešajame valdyme veiksmingumą, plėsti informacijos apie Vyriausybės vykdomą veiklą ir visuomenės įtraukimo į sprendimų priėmimą priemones prieinamumą, sustiprinti viešojo valdymo atvirumo plėtrai reikalingas kompetencijas. Numatoma, kad, įgyvendinus projektą, bus parengta Viešųjų konsultacijų metodika, kuri, anot rengėjų, bus tinkama naudotis ir konsultuojantis su visuomene teisinio reguliavimo klausimais.

TAIS nepakankamai panaudojama teisėkūros viešumui, skaidrumui ir galimybėms visiems asmenims teikti pasiūlymus dėl teisinio reguliavimo užtikrinti, nes ministerijos šioje sistemoje paskelbia ne visas teisėkūros iniciatyvas, teisės aktų projektus ir jų lydimojus dokumentus, teisinio reguliavimo stebėsenos planus ir pažymas. Todėl turėtų būti nustatytas kontrolės mechanizmas, kuris užtikrintų minėtos informacijos paskelbimą. Auditorių nuomone, jeigu konsultavimosi su visuomene organizavimas būtų tinkamai apibrėžtas rengiamoje Viešųjų konsultacijų metodikoje, tai leistų sėkmingiau įtraukti visuomenę į teisėkūrą.

¹²⁵ LR Seimo Parlamentinių tyrimų departamentas, „Teisėkūros tendencijos ir rodikliai Europos Sąjungos valstybėse ir Lietuvoje“, Vilnius, 2015 m., 9–16 psl.

REKOMENDACIJŲ ĮGYVENDINIMO PLANAS

Rekomendacijos eilės numeris ataskaitoje	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Veiksmas / Priemonės / Komentarai*	Rekomendacijos įgyvendinimo ir informavimo apie įgyvendinimą data*
1.	Siekiant nuosekliai ir kryptingai tobulinti esamą teisinį reguliavimą ir efektyviai šiam tikslui naudoti žmogiškuosius išteklius, pertvarkyti teisinio reguliavimo stebėsenos sistemą taip, kad būtų sutelktos skirtingų institucijų kompetencijos teisinio reguliavimo vertinimui atlikti ir nuo fragmentiškų teisinio reguliavimo vertinimų būtų pereita prie aktualių ir problemiškų jo sričių sisteminių vertinimų	Lietuvos Respublikos Vyriausybė	1. Parengti baigiamojo (<i>ex-post</i>) vertinimo modelį, pritaikytą Lietuvos teisės sistemai, ir jį įdiegti į teisėkūros proceso ciklą:	
			1.1. Parengti pritaikyto prie Lietuvos teisės sistemos ir orientuoto į teisėkūros efektyvumo didinimą teisinio reguliavimo vertinimo modelį ir jį aptarti su suinteresuotais asmenimis	2018 m. birželio 1 d.
			1.2. Parengti teisės aktų projektus, įteisinančius naują teisinio reguliavimo vertinimo sistemą	2018 m. liepos 31 d.
			1.3. Pritarti siūlomai teisinio reguliavimo vertinimo sistemos pertvarkai Vyriausybės lygiu	2018 m. rugsėjo 30 d.
			1.4. Pritarti siūlomai teisinio reguliavimo vertinimo sistemos pertvarkai Seimo lygiu ir Teisėkūros pagrindų įstatyme įtvirtinti naujos teisinio reguliavimo vertinimo sistemos pagrindus	2019 m. balandžio 30 d.
			2. Parengti galiojančio atskirų teisinio reguliavimo sričių atitikties geresnio reguliavimo principams vertinimo metodiką ir atlikti bandomąjį vertinimą:	
			2.1. Parengti sisteminių galiojančio teisinio reguliavimo peržiūrų modelį ir jį aptarti su suinteresuotais asmenimis	2018 m. gegužės 15 d.
			2.2. Parengti gaires praktikams, kaip atlikti sisteminę galiojančio teisinio reguliavimo peržiūrą	2018 m. gegužės 31 d.
			2.3. Atlikti bandomąjį vertinimą, taikant sisteminių galiojančio teisinio reguliavimo peržiūrų gaires	2018 m. birželio 30 d.
			2.4. Pristatyti sisteminių galiojančio teisinio reguliavimo peržiūrų gaires ir bandomojo vertinimo rezultatus praktikams ministerijose	2018 m. spalio 31 d.

Rekomendacijos eilės numeris ataskaitoje	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Veiksmas / Priemonės / Komentarai*	Rekomendacijos įgyvendinimo ir informavimo apie įgyvendinimą data*
2.	Siekiant, kad būtų laiku ir tinkamai parengti visuomenės ir valstybės interesus atitinkantys teisės aktų projektai:			
2.1.	Pertvarkyti poveikio vertinimo sistemą taip, kad būtų užtikrintas tinkamas numatomo teisinio reguliavimo galimų pasekmių asmenims ar jų grupėms, kuriems jis bus taikomas, ekonomikai, valstybės finansams, socialinei aplinkai, viešajam administravimui, korupcijos mastui, administracinei naštai ir kt. sritims įvertinimas ir vertinimo rezultatų bei juos pagrindžiančių duomenų pateikimas teisės aktą priimančiam subjektui	Lietuvos Respublikos Vyriausybė	<p>1. Įgyvendinti iniciatyvų paketą, siekiant sustiprinti įrodymų paklausą ir pasiūlą, rengiant ir svarstant teisės aktų projektus:</p> <p>1.1. Parengti ministerijoms planuojamos teisėkūros iniciatyvos pristatymo Vyriausybei iki pateikiant įstatymo projektą gaires</p> <p>1.2. Atrinkti planuojamas teisėkūros iniciatyvas, kurių pagrindimo ir analizės rezultatai turėtų būti pristatyti plačiau</p> <p>1.3. Parengti gairių taikymo praktikoje analizę ir pristatyti dalyvaujančioms ir suinteresuotoms šalims</p> <p>2. Atsižvelgiant į 1.3 papunkčio rezultatus, parengti pasiūlymus dėl numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo sistemos reglamentavimo pakeitimo, aptarti su suinteresuotomis šalimis</p> <p>3. Prireikus patikslinti Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metodiką ir (ar) kitus susijusius teisės aktus</p>	<p>2018 m. kovo 31 d.</p> <p>2018 m. rugsėjo 1 d.</p> <p>2019 m. vasario 28 d.</p> <p>2019 m. gegužės 31 d.</p> <p>2019 m. rugsėjo 30 d.</p>
2.2.	Nustatyti priemones, kurios užtikrintų teisės aktų, kuriais nacionalinė teisės sistema derinama su ES teise, parengimą laiku, įvertinus visas perkėlimo į nacionalinę teisę alternatyvas	Lietuvos Respublikos Vyriausybė	Peržiūrėti ir aktualizuoti ES perkėlimo į nacionalinę teisę koordinavimo mechanizmą, prireikus numatyti papildomas priemones koordinavimui stiprinti	2018 m. gruodžio 31 d.
2.3.	Nustatyti konsultavimosi su visuomene būdus ir tvarką	Lietuvos Respublikos Vyriausybė	Parengti konsultavimosi su visuomene metodiką ir jos taikymo gaires valstybės tarnautojams	2018 m. balandžio 15 d.
2.4.	Užtikrinti, kad Seimo kanceliarijos teisės aktų informacinėje sistemoje būtų paskelbta visa	Lietuvos Respublikos Vyriausybė	Įgyvendinant visas priemones, skirtas 1 ir 2 rekomendacijoms įvykdyti, kiekvienu atveju nustatyti pasirinktas priemones	2019 m. rugsėjo 30 d.

Rekomendacijos eilės numeris ataskaitoje	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Veiksmas / Priemonės / Komentarai*	Rekomendacijos įgyvendinimo ir informavimo apie įgyvendinimą data*
	Teisėkūros pagrindų įstatyme nurodyta informacija		ir būdus, kad informacija būtų paskelbta Seimo kanceliarijos teisės aktų informacinėje sistemoje	
3.	Siekiant sudaryti sąlygas teisėkūros procesui tobulinti, užtikrinti duomenų, susijusių su teisėkūros procesu, dokumentavimą, kaupimą ir sisteminimą	Lietuvos Respublikos Vyriausybė	Įgyvendinant visas priemones, skirtas 1 ir 2 rekomendacijoms įvykdyti, kiekvienu atveju nustatyti pasirinktas priemones ir būdus, sisteminti ir viešinti informaciją apie atliktų vertinimų, analizių rezultatus	2019 m. rugsėjo 30 d.
* – priemonės ir terminus rekomendacijoms įgyvendinti pateikė Vyriausybės kanceliarija.				
Atstovas ryšiams, atsakingas už Valstybės kontrolės informavimą apie rekomendacijų įgyvendinimą plane nustatytais terminais: Vyriausybės kanceliarijos Strateginių kompetencijų grupės vyriausioji patarėja Daiva Žaromskytė-Rastėnė Tel.: +370 706 63776; el. p.: daiva.zaromskyte@lrv.lt				

Valdymo audito departamento direktorė

Živilė Simonaitytė

Valdymo audito departamento vyriausiasis valstybinis auditorius

Gediminas Sungaila

Valstybinio audito ataskaita pateikta: Seimo valdybai, Seimo Audito komitetui, Seimo Teisės ir teisėtvarkos komitetui, Seimo Europos reikalų komitetui, Vyriausybei, Teisingumo ministerijai, Europos teisės departamentui prie Teisingumo ministerijos

Auditą atliko:

Gediminas Sungaila (grupės vadovas), Tadas Karanauskas, Diana Muravjova ir Haroldas Sabulis

PRIEDAI

Valstybinio audito ataskaitos
„Teisėkūros procesas“
1 priedas

Audito apimtis ir metodai

Audito apimtis

Audito tikslas – įvertinti, ar teisėkūros procesas sudaro tinkamas sąlygas kurti vientisą, nuoseklią, darnią ir veiksmingą teisės sistemą, atsakant į klausimus:

- ar atliekamas esamo teisinio reguliavimo vertinimas leidžia įsitikinti teisinio reguliavimo tinkamumu ir identifikuoti jo keitimo poreikį;
- ar rengiant ir priimant teisės aktus užtikrinama atsakinga teisėkūra.

Audituojami subjektai – Teisingumo ministerija, Vyriausybės kanceliarija ir Europos teisės departamentas prie Teisingumo ministerijos.

Audituojamas laikotarpis – 2014–2017 m. Taip pat, siekiant įvertinti pokyčius, buvo renkami ir ilgesnio laikotarpio duomenys. Buvo analizuojami 2004-11-15–2008-11-16 (toliau – 2004–2008 m.), 2008-11-17–2012-11-14 (toliau – 2008–2012 m.), 2012-11-16–2016-11-10 (toliau – 2012–2016 m.) ir 2017-03-10–2017-07-11 laikotarpių įstatymų leidybos Seime duomenys.

Audito metu analizuodami teisėkūros procesą, daugiausia dėmesio skyrėme įstatymų rengimui ir priėmimui, nes šiame procese, kitaip nei rengiant kitus teisės aktus, iš esmės dalyvauja visi teisėkūros proceso subjektai.

Auditas atliktas pagal Valstybinio audito reikalavimus¹²⁶ ir tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus¹²⁷.

Audito duomenų rinkimo ir vertinimo metodai

Audito ataskaitos skyrius / poskyris	Taikyti duomenų rinkimo ir vertinimo metodai	Tikslas
1. Ar imamas pakankamų veiksmų, kad būtų identifikuotas keistinas, perteklinis teisinis reguliavimas		
1.1. Neveiksmingas esamo teisinio reguliavimo vertinimas	1. Dokumentų peržiūra. Peržiūrėjome: <ul style="list-style-type: none"> ▪ teisinio reguliavimo stebėsenos atlikimo reglamentavimą; ▪ valstybės institucijų patvirtintus teisinio reguliavimo stebėsenos planus ir parengtas jos pažymas; ▪ Teisės instituto mokslo studiją „Teisinio reguliavimo <i>ex post</i> vertinimo perspektyvos Lietuvoje“. 2. Apklausa. Apklausėme visas ministerijas. 3. Pokalbiai. Bendravome su atstovais iš: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Vyriausybės kanceliarijos; ▪ Teisingumo, Finansų ir Socialinės apsaugos ir darbo ministerijų; ▪ Teisės instituto. 	Nustatyti, ar teisinio reguliavimo stebėseną organizuojama taip, kad teisiniui reguliavimui atlikti būtų atrinktos aktualiausios ir problemišiausios teisinio reguliavimo sritys ir atlikti sisteminiai vertinimai šiose srityse.

¹²⁶ LR valstybės kontrolieriaus 2002-02-21 įsakymas Nr. V-26 „Dėl Valstybinio audito reikalavimų patvirtinimo“.

¹²⁷ 3000-asis TAAIS „Veiklos audito standartas“. Prieiga per internetą: <http://www.vkontrole.lt/page.aspx?id=350>.

Audito ataskaitos skyrius / poskyris	Taikyti duomenų rinkimo ir vertinimo metodai	Tikslas
	4. Duomenų analizė. Analizavome dokumentų peržiūros, apklausos ir pokalbių metu gautą informaciją. Taikydami atvejo analizės metodą, analizavome, kaip organizuojama Teisingumo, Finansų, Socialinės apsaugos ir darbo ministerijų 15 teisės aktų nustatyto teisinio reguliavimo stebėseną.	
1.2. Trūksta teisinio reguliavimo vertinimo proceso koordinatoriaus, kuris sutelktų visų valstybės institucijų kompetencijas bendram tikslui pasiekti	1. Dokumentų peržiūra. Peržiūrėjome: <ul style="list-style-type: none"> ■ teisinio reguliavimo stebėsenos koordinavimo, teisės aktų sukeltos administracinės naštos vertinimo reglamentavimą; ■ Teisės instituto mokslo studiją „Teisinio reguliavimo <i>ex post</i> vertinimo perspektyvos Lietuvoje“. 2. Apklausa. Apklausėme visas ministerijas. 3. Pokalbiai. Bendravome su atstovais iš: <ul style="list-style-type: none"> ■ Vyriausybės kanceliarijos; ■ Teisingumo ir Ūkio ministerijų; ■ Teisės instituto; ■ Lietuvos laisvosios rinkos instituto. 4. Duomenų analizė. Analizavome dokumentų peržiūros, apklausos ir pokalbių metu gautą informaciją.	Nustatyti, ar teisinio reguliavimo vertinimas koordinuojamas tinkamai.
2. Ar užtikrinama atsakinga teisėkūra		
2.1. Nustatant naują ar keičiant esamą teisinį reguliavimą, neįvertinamos arba formaliai įvertinamos galimos numatomo teisinio reguliavimo pasekmės	1. Dokumentų peržiūra. Peržiūrėjome: <ul style="list-style-type: none"> ■ teisės aktų projektų rengimo ir poveikio vertinimo organizavimo reglamentavimą; ■ Seimo kanceliarijos Teisės departamento 2016 m. gruodžio mėn. išvada dėl Vyriausybės pateiktų įstatymų projektų; ■ Seimo Parlamentinių tyrimų departamento studiją „Teisėkūros tendencijos ir rodikliai Europos Sąjungos valstybėse ir Lietuvoje“; ■ Ūkio ministerijos 2015-08-28 ataskaitą „Sprendimų ir jų projektų poveikio vertinimo diegimas“; ■ kitus pasirinktus teisės aktų projektus ir jų lydimąją medžiagą; 2. Apklausa. Apklausėme visas ministerijas, Europos teisės departamentą. 3. Pokalbiai. Bendravome su atstovais iš: <ul style="list-style-type: none"> ■ Seimo kanceliarijos; ■ ministerijų; ■ Europos teisės departamento. 4. Duomenų analizė. Analizavome dokumentų peržiūros, apklausos ir pokalbių metu gautą informaciją. Taikydami atvejo analizės metodą, analizavome: <ul style="list-style-type: none"> ■ pasirinktų 10 proc. (8 iš 78) 2012–2016 m. laikotarpiu Seimo priimtų naujos redakcijos įstatymų projektų lydraščius; 	Nustatyti, ar įvertinamos: <ul style="list-style-type: none"> ■ numatomo teisinio reguliavimo pasekmės; ■ galimos teisinio reguliavimo alternatyvos.

Audito ataskaitos skyrius / poskyris	Taikyti duomenų rinkimo ir vertinimo metodai	Tikslas
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ kaip buvo perkeltos pasirinktos 6 (iš 179) ES direktyvos, kurių perkėlimo į nacionalinę teisę terminas suėjo audituojamu laikotarpiu. 	
2.2. Didelis teisėkūros proceso intensyvumas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dokumentų peržiūra. Peržiūrėjome: <ul style="list-style-type: none"> ▪ įstatymų leidybos reglamentavimą; ▪ įstatymų leidybos LR Seime 2004–2016 m. statistinius duomenis ir kt.; ▪ Seimo sesijų darbų programas; ▪ ministerijų strateginio planavimo dokumentus; ▪ Seimo Parlamentinių tyrimų departamento studiją „Teisėkūros tendencijos ir rodikliai Europos Sąjungos valstybėse ir Lietuvoje“; ▪ geografiškai, istoriškai artimiausių šalių ir kitų ES šalių praktiką. 2. Apklausa. Apklausėme visas ministerijas. 3. Pokalbiai. Bendravome su atstovais iš: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Prezidento kanceliarijos; ▪ Seimo kanceliarijos; ▪ Vyriausybės kanceliarijos; ▪ ministerijų. 4. Duomenų analizė. Analizavome dokumentų peržiūros, apklausos ir pokalbių metu gautą informaciją. 	Nustatyti, ar teisėkūros proceso apimtis leidžia užtikrinti tinkamą teisinį reguliavimą.
2.3. Apie 50 proc. įstatymų projektų priimama svarstant juos skubos ar ypatingos skubos tvarka	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dokumentų peržiūra. Peržiūrėjome: <ul style="list-style-type: none"> ▪ įstatymų projektų svarstymo skubos ir ypatingos skubos tvarka reglamentavimą; ▪ Seimo Parlamentinių tyrimų departamento studiją „Teisėkūros tendencijos ir rodikliai Europos Sąjungos valstybėse ir Lietuvoje“; ▪ LR Seimo posėdžių stenogramas, teisės aktų leidybos LR Seime 2004–2016 m. statistinius duomenis ir kt. 2. Pokalbiai. Bendravome su atstovais iš: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Prezidento kanceliarijos; ▪ Seimo kanceliarijos; ▪ ministerijų. 3. Duomenų analizė. Analizavome dokumentų peržiūros ir pokalbių metu gautą informaciją. 	Nustatyti, ar skubos ir ypatingos skubos tvarkos taikymas, svarstant įstatymų projektus, užtikrina, kad įstatymus priimančioms asmenims būtų suteikta pakankamai laiko apsvaistyti įstatymo projektą.

Audito ataskaitos skyrius / poskyris	Taikyti duomenų rinkimo ir vertinimo metodai	Tikslas
<p>2.4. Vėluota į nacionalinę teisę perkelti 54 proc. Europos Sąjungos direktyvų</p>	<p>1. Dokumentų peržiūra. Peržiūrėjome:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ ES teisės perkėlimo ir įgyvendinimo į nacionalinę teisę reglamentavimą; ▪ ES direktyvų perkėlimo ir įgyvendinimo planus ir jų vykdymo duomenis; ▪ Europos Komisijos parengtas ES teisės perkėlimo į nacionalinę teisę ataskaitas ir kt. <p>2. Apklausa. Apklausėme visas ministerijas, Europos teisės departamentą.</p> <p>3. Pokalbiai. Bendravome su atstovais iš:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Seimo kanceliarijos; ▪ ministerijų; ▪ Europos teisės departamento. <p>4. Duomenų analizė. Analizavome dokumentų peržiūros, apklausos ir pokalbių metu gautą informaciją.</p>	<p>Nustatyti, ar direktyvų perkėlimas į nacionalinę teisę organizuojamas taip, kad direktyvos būtų perkeltos laiku.</p>
<p>2.5. Teisėkūros procesas nėra pakankamai atviras ir skaidrus, jame per mažai dalyvauja visuomenė</p>	<p>1. Dokumentų peržiūra. Peržiūrėjome:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Seimo kanceliarijos, ministerijų planavimo dokumentus, ataskaitas ir pažymas; ▪ Seimo Parlamentinių tyrimų departamento studiją „Teisėkūros tendencijos ir rodikliai Europos Sąjungos valstybėse ir Lietuvoje“; ▪ TAIS paskelbtą informaciją; ▪ tyrimus, susijusius su visuomenės dalyvavimu teisėkūroje, užsienio šalių praktiką ir kt. <p>2. Apklausa. Apklausėme visas ministerijas.</p> <p>3. Pokalbiai. Bendravome su:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Seimo; ▪ Vyriausybės kanceliarijos; ▪ ministerijų; ▪ NVO (Lietuvos laisvosios rinkos instituto, asociacijos „Infobalt“ ir kt.); ▪ akademinės visuomenės (dr. D. Bublione) atstovais. <p>4. Duomenų analizė. Analizavome dokumentų peržiūros, apklausos ir pokalbių metu gautą informaciją.</p>	<p>Nustatyti, ar:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ užtikrinamas teisėkūros viešumas ir skaidrumas; ▪ visuomenei sudaromos sąlygos dalyvauti teisėkūroje.

Valstybinio audito ataskaitos
„Teisėkūros procesas“
2 priedas

Audito metu analizuotų naujos redakcijos įstatymų projektų, priimtų 2012–2016 m., sąrašas

Įstatymo projekto aiškinamojo rašto pavadinimas	Įstatymo projekto rengėjas
Gyvenamosios vietos deklaravimo įstatymo pakeitimo įstatymo projekto aiškinamasis raštas	Vidaus reikalų ministerija
Ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymo pakeitimo įstatymo projekto aiškinamasis raštas	Socialinės apsaugos ir darbo ministerija
Valstybinių šalpos išmokų įstatymo pakeitimo įstatymo projekto aiškinamasis raštas	Socialinės apsaugos ir darbo ministerija
Labdaros ir paramos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto aiškinamasis raštas	Kultūros ministerija
Mokslo ir studijų įstatymo pakeitimo įstatymo projekto aiškinamasis raštas	Švietimo ir mokslo ministerija
Vaiko minimalios ir vidutinės priežiūros įstatymo projekto aiškinamasis raštas	Švietimo ir mokslo ministerija
Statybos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto aiškinamasis raštas	Aplinkos ministerija
Tautinio paveldo produktų įstatymo pakeitimo įstatymo projekto aiškinamasis raštas	Žemės ūkio ministerija

Šaltinis – Seimo kanceliarijos teisės aktų informacinė sistema

Audito metu analizuotų įstatymų projektų, kuriais ES teisė perkeliama į nacionalinę teisę, sąrašas

Įstatymo projekto pavadinimas	Įstatymo projekto rengėjas	Perkeliama ES direktyva
Civilinių pirotechnikos priemonių apyvartos kontrolės įstatymo pakeitimo įstatymo projektas ir susijusių įstatymų projektai	Vidaus reikalų ministerija	2013 m. birželio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/29/ES dėl valstybių narių įstatymų, susijusių su pirotechnikos gaminių tiekimu rinkai, suderinimo (OL 2013 L 178, p. 27)
Atliekų tvarkymo įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas	Aplinkos ministerija	2012 m. liepos 4 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2012/19/ES dėl elektros ir elektroninės įrangos atliekų (OL 2012 L 197, p. 38)
Įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ pakeitimo įstatymo projektas ir susijusių įstatymų projektai	Vidaus reikalų ministerija	2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/32/ES dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos (OL 2013 L 180, p. 60)
Mokėjimų įstatymo projektas ir susijusių įstatymų projektai	Finansų ministerija	2014 m. liepos 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/92/ES dėl mokesčių, susijusių su mokėjimo sąskaitomis, palyginamumo, mokėjimo sąskaitų perkėlimo ir galimybės naudotis būtiniausias savybes turinčiomis mokėjimo sąskaitomis (OL 2014 L 257, p. 214)
Su nekilnojamoju turtu susijusio kredito įstatymo projektas ir susijusių įstatymų projektai	Finansų ministerija	2014 m. vasario 4 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/17/ES dėl vartojimo kredito sutarčių dėl gyvenamosios paskirties nekilnojamojo turto, kuria iš dalies keičiamos direktyvos 2008/48/EB ir 2013/36/ES bei Reglamentas (ES) Nr. 1093/2010 (OL 2014 L 60, p. 34)
LR įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ pakeitimo įstatymo projektas	Socialinės apsaugos ir darbo ministerija	2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/36/ES dėl trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir buvimo tikslu dirbti sezoniniais darbuotojais sąlygų (OL 2014 L 94, p. 375)

Šaltinis – Seimo kanceliarijos teisės aktų informacinė sistema