

# Teisės aktų „AUKSAVIMAS“: kaip atpažinti ir išvengti?



2022 m. kovo 22 d.

Studija parengta bendradarbiaujant su nevyriausybiniais, nepriklausomais Europos tyrimų centrais: Center for Liberal Studies – Markos Dragoumis (Graikija), F. A. Hayek Foundation (Slovakija), Instituto Bruno Leoni (Italija), Fundación para el Avance de la Libertad (Ispanija), ir Institute for Market Economics (Bulgarija).

**Studijos rengimą remia  
Aktyvių piliečių fondas ir Friedrich Naumann Foundation for Freedom.**

Iceland   
Liechtenstein  
Norway **Active  
citizens fund**



**FRIEDRICH NAUMANN  
FOUNDATION** For Freedom.

*The Friedrich Naumann Foundation for Freedom neatsako už šio leidinio turinį ar bet kokį jo –  
–panaudojimą. Jame išsakytos nuomonės yra tik autorių nuomonė. Ji nebūtinai atspindi  
Friedricho Naumann Foundations for Freedom nuomonę.*

## Turinys

<b>ĮVADAS</b> .....	<b>4</b>
<b>1. „Auksavimo“ poveikis</b> .....	<b>5</b>
1.1. „Auksavimas“ neatitinka ES teisės aktų leidėjo propaguojamos paradigmos .....	5
1.2. „Auksavimas“ tipiška sukelia nepagrįstą naštą ir neigiamus padarinius visiems ....	6
1.3. „Auksavimas“ turi ypač nepalankų poveikį MVĮ ir su jomis susijusiems ES tikslams	8
<b>2. PRINCIPAI IR GEROJI PRAKTIKA SIEKIANT IŠVENGTI „AUKSAVIMO“</b>	
<b>PERKELIANT ES TEISĘ</b> .....	<b>9</b>
2.1.1. EBPO skatina remtis galiojančiomis taisyklėmis, o ne kurti naujas .....	10
2.2. Jungtinė Karalystė siūlė sutelkti dėmesį į minimalius reikalavimus ir geriausius gyventojų interesus .....	10
<b>3. Pamatinis poveikio vertinimo vaidmuo siekiant išvengti „auksavimo“</b> .....	<b>16</b>
3.1. Derybų dėl direktyvos metu gali būti sustabdytas postūmis „auksuoti“.....	16
3.2. Poveikio vertinimo taisyklės taikomos ir perkeliant ES teisę.....	17
<b>Išvados ir rekomendacijos</b> .....	<b>21</b>

## ĮVADAS

„Auksavimas“ perkeliant Europos Sąjungos (ES) teisę į nacionalinę teisinę sistemą (*angl.* gold-plating)<sup>1</sup> vis dar yra vienas iš pagrindinių veiksnių, trikdančių ES bendrosios rinkos veikimą. Dėl to ne tik nepagrįstai nukenčia bendrovės ir vartotojai, bet ir mažėja ES, kaip pasaulinės rinkos dalyvės, konkurencingumas. Taigi, užkirsti kelią „auksavimo“ praktikai yra vienas svarbiausių ES uždavinių mažinant kliūtis bendrajai rinkai veikti<sup>2</sup>.

Dažna ES valstybių narių (VN) praktika „persistengti“ perkeliant direktyvas ne tik kenkia ES veikimui, bet ir nacionalinei ekonomikai bei gyventojams. Tačiau daugelis ES VN pernelyg nesureikšmina „auksavimo“ poveikio ir taiko šią praktiką deramai neįvertindamos jos poveikio. Atsižvelgiant į daugybę neigiamų padarinių, kuriuos „auksavimas“ sukelia tiek ES, tiek nacionaliniu lygmeniu, su juo turėtų kovoti ne tik ES, bet ir valstybės narės.

Šio tyrimo tikslas yra dvilypis. Pirma, siekiama suteikti pilietinei visuomenei priemonių ir argumentų, kurie padėtų įvertinti nacionalines ES teisės perkėlimo iniciatyvas metodologiniu ir teisėkūros požiūriu. Kitas tikslas – informuoti įstatymų leidyba užsiimančius subjektus apie „auksavimo“ rizikas ir pateikti ES teisės perkėlimo į nacionalinę teisę gerosios praktikos pavyzdžių bei rekomendacijų, kaip juos veiksmingai įgyvendinti.

Tyrimas remiasi Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (EBPO), Europos Komisijos (EK), Europos Parlamento (EP) medžiaga ir ES teisės specialistų vertinimais. Studijoje analizuojama ir apibendrinama geroji Jungtinės Karalystės ir Švedijos praktika, taip pat siekiama numatyti teises priemones, skirtas „auksavimui“ užkardyti tiek įstatymo priėmimo, tiek jo *ex-post* vertinimo metu.

---

<sup>1</sup> EBPO teigimu, „perteklinis ES direktyvos įgyvendinimas arba „auksavimas“ pasireiškia tada, kai yra nustatomi nacionaliniai reikalavimai, viršijantys tikruosius direktyvos reikalavimus. Direktyvos leidžia valstybėms narėms pasirinkti, kaip įgyvendinti direktyvoje nustatytus tikslus, pritaikant juos prie institucinės ir administracinės kultūros. Dažnai šiame etape yra nustatomos papildomos, direktyvoje tiesiogiai nenumatytos taisyklės ir ribojimai. Jie gali gerokai viršyti direktyvoje nustatytus reikalavimus, o tai lemia papildomas išlaidas ir našta visuomenei.“ Žr. Europos Komisija, Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija. Better Regulation in Europe: an OECD Assessment of regulatory Capacity in the 15 original Member States of the EU. Prieiga internetu: <<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44952782.pdf>>.

<sup>2</sup> Europos Komisija. Communication on identifying and addressing barriers to the single market No. COM(2020) 93 final, 2020. Prieiga internetu: <[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-single-market-barriers-march-2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-single-market-barriers-march-2020_en.pdf)>.

## 1. „AUKSAVIMO“ POVEIKIS

Tais klausimais, kurie nėra visiškai harmonizuoti ES lygmeniu, valstybės narės gali nustatyti papildomus reikalavimus nacionaliniu lygmeniu dėl priėžasčių, kurios joms atrodo tinkamos.

*„Blogos „auksavimo“ praktikos pavyzdys yra Graikijos įstatymas 4605/2019, pavadintas „Graikijos teisės aktų suderinimas su 2016 m. birželio 8 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2016/943 dėl neatskleistos praktinės patirties ir verslo informacijos (komercinės paslapties) apsaugos nuo neteisėto įgijimo, naudojimo ir atskleidimo (2016 m. birželio 15 d. EEL 157)“ - Ekonomikos ir plėtros ministerijų darbo spartinimo priemonės ir kitos nuostatos“. Balsuojant Graikijos Parlamente, prie įstatymo buvo pridėta dešimt pakeitimų, susijusių su įvairiomis nesvarbiomis kompetencijomis (pavyzdžiui, Aplinkos ir energetikos ministerijos kompetencija arba Infrastruktūros ir transporto ministerijos kompetencija). Tačiau šie pakeitimai nebuvo niekaip susiję su direktyvos, kurią buvo siekiama perkelti, nuostatomis.“*

*Center for Liberal Studies – Markos Dragoumis (Greece), 2021*

### 1.1. „Auksavimas“ neatitinka ES teisės aktų leidėjo propaguojamos paradigmos

*„Neįsiklausius į visuomenės pastabas, nuo lapkričio 1 d. įsigaliojo Darbo kodekso pakeitimai, pagal kuriuos visiems statybų sektoriaus rangovams perkeliama grandininė atsakomybė už subrangovų darbuotojų algų išmokėjimą, jeigu subrangovas jų nesumokėtų.“*

*Direktyva, kuria remiasi pakeitimo iniciatoriai, neįpareigoja įteisinti tokio atsakomybės perkėlimo per visą rangos grandinę. Ji šią atsakomybę įpareigoja taikyti tik komandiruojant darbuotojus. Direktyvos tikslas yra suteikti apsaugą komandiruotiems darbuotojams, taigi naujojo Kodekso pakeitimo nereikia direktyvos tikslui įgyvendinti. Toks perteklinis reguliavimas ir papildomų suvaržymų nustatymas perkeliant ES teisę yra draudžiamas. Papildomi suvaržymai turi būti pagrįsti, o to nepadarius jų turi būti atsisakoma. Pakeitimo iniciatoriai ne tik nepagrindžia draudžiamo perteklinio reguliavimo, bet ir pats pakeitimas buvo registruotas neatlikus kokybiško išankstinio poveikio vertinimo, neišdiskutavus alternatyvų.*

*Priėmus įstatymą geri norai liks popieriuje ir bus padaryta didelė paslauga šešėliui, nes jo patrauklumas tik didės. O už tai susimokės sąžiningi rangovai ir žmonės, norintys greičiau įsikraustyti į naujus namus.“*

*LLRI vyresnioji ekspertė Karolina Mickutė*

Pagal ES teisę bet kokie nukrypimai nuo minimalių ES teisės akte numatytų reikalavimų turi atitikti perkeltaje direktyvoje nustatytus tikslus ir paprastai neviršyti minimalių reikalavimų, kad būtų užtikrintas sklandus ES bendrosios rinkos veikimas. Perkeldama direktyvas į nacionalinę teisę, EK jau seniai ragina valstybes nares nesudaryti papildomos naštos savo gyventojams. Papildomi nacionaliniai reikalavimai, viršijantys direktyvose nustatytus reikalavimus, turi būti pagrįsti svarbiu viešuoju interesu, jie turi būti proporcingi, lengvai suprantami ir atitikti suderintas minimalias taisykles<sup>3</sup>. Be to, EK pabrėžia, kad, atsižvelgiant į bendrosios rinkos tikslą, skirtumai tarp valstybių narių turi būti kuo mažesni. Taigi paradigma,

<sup>3</sup> Europos Komisija. Communication of the Commission of 19 July 2018 on “Protection of intra-EU Investment”.

kurią primygtinai reikalauja taikyti ES reguliavimo institucija, yra minimalių standartų ir sąnaudų paradigma. Palyginus su tuo, „auksavimas“ praktika reiškia, kad nacionalinis įstatymų leidėjas, norėdamas įgyvendinti savo politinę darbotvarkę, ketina remtis minimaliais direktyvų standartais ir taip nukreipti dėmesį nuo tikrųjų direktyvų tikslų. Tai pasiekama maskuojant perteklinį reguliavimą kaip neišvengiamą ES reglamentų „šalutinį poveikį“, neatsižvelgiant į naštą, kurią jis gali sukelti.

## 1.2. „Auksavimas“ tipiška sukelia nepagrįstą naštą ir neigiamus padarinius visiems

Nukrypimas nuo direktyvose nustatytų minimalių standartų dažnai reiškia papildomą reguliavimo ar administracinę naštą įmonėms, dėl kurios jos atsiduria nepalankesnėje pozicijoje kitų valstybių narių atžvilgiu. „Auksavimo“ praktika turi daugialypį poveikį (1 pav.).

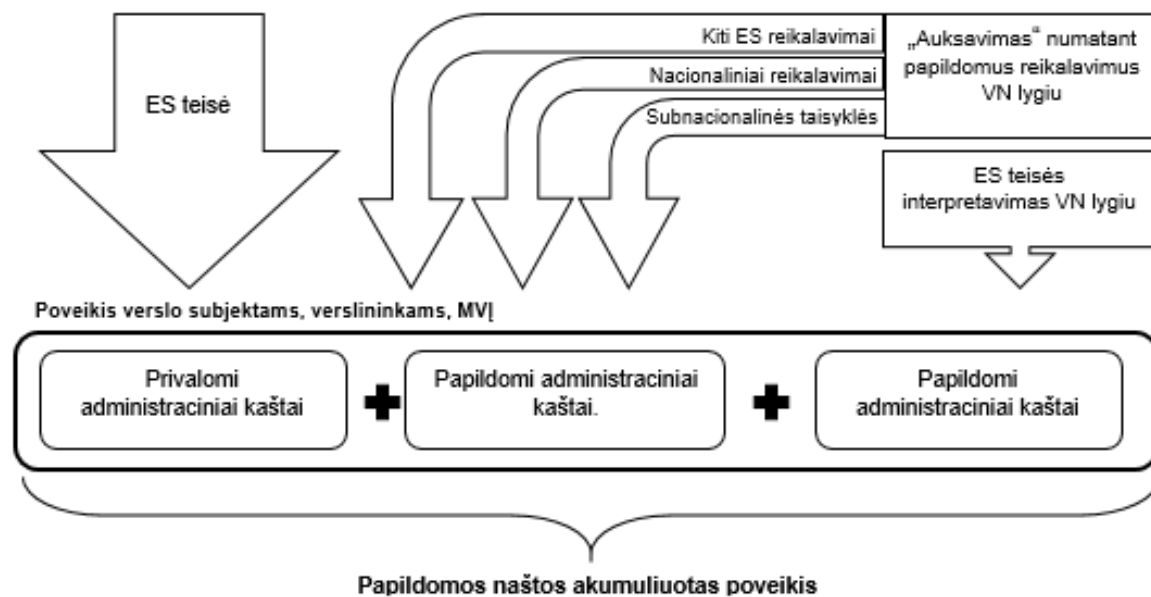
*„Graikijoje dažniausiai pasitaikanti „auksavimo“ forma yra papildomos reguliavimo naštos, susijusios su administracinėmis procedūromis ir sąlygomis. Dažna pirmosios praktikos praktika yra informacinių įpareigojimų papildymas. Įstatymas Nr. 3777/2009 yra tipiškas „auksavimo“ pavyzdys. Be keleto kitų šio įstatymo nuostatų, 11 straipsnyje reikalaujama papildomo tarpinio etapo tarp visuotinio susirinkimo pritarimo bendram tarpvalstybinio jungimosi sąlygų projektui ir tarpvalstybinio jungimosi įregistravimo. Šiame etape reikalaujama, kad jungiamos bendrovės kartu sudarytų notarinį tarpvalstybinio jungimosi dokumentą, kuriame būtų nurodyta, kad jungiamos bendrovės sutinka, jog jos jungiasi. Direktyvos 2005/56/EB dėl ribotos atsakomybės bendrovių jungimosi per sieną 13 straipsnyje nereikalaujama šio papildomo etapo tarp dviejų etapų, o tai yra aiškus nacionalinis papildymas, didinantis administracinius kaštus.“*

Center for Liberal Studies – Markos Dragoumis (Graikija), 2021

*„Vienas „auksavimo“ pavyzdžių – tai platesnių negu numatyta direktyvoje tikslų nustatymas. Nesąžiningos komercinės veiklos direktyva buvo siekiama užtikrinti didesnę teisinę tikrumą vartotojams. Tačiau perkeldama Nesąžiningos komercinės veiklos direktyvą Slovakija neįtraukė (Įstatymo 8 straipsnio 2 dalies b punktas) svarbių klaidinančios komercinės veiklos nustatymo sąlygų. Dėl minėto netikslaus perkėlimo, kai be jokios aiškios priežasties nebuvo perkeltas visas direktyvos tekstas, prekybininko atsakomybė buvo išplėsta daugiau, nei iš pradžių buvo numatyta Nesąžiningos komercinės veiklos direktyvoje. Kitas pavyzdys – tai Vartotojų apsaugos direktyva dėl kainų ženklavimo suteikia valstybėms narėms galimybę nustatyti išimtis dėl pareigos ženklini produktus vienu metu nurodant pardavimo kainą ir vieneto kainą didesniu mastu. Tačiau Slovakija šia galimybe nepasinaudojo tiek, kiek galėjo. Nors Slovakijos Respublika numatė tam tikras šios prievolės išimtis, direktyva suteikė galimybę taikyti išimtis didesniu mastu, nei galiausiai buvo numatyta nacionaliniuose teisės aktuose.“*

F. A. Hayek Foundation (Slovakija), 2021

1 pav. Daugialypis ir akumuliuotas „auksavimo“ poveikis.



Verslas (trumpalaikis)	Verslas (ilgalaikis)	Vartotojai	Valstybė narė	ES
<ul style="list-style-type: none"> <li>dėl papildomų išlaidų mažinamas biudžetas:</li> <li>darbo jėgos mažinimas</li> <li>gamybos ar paslaugų apimtys mažinimas</li> <li>priverstinis išteklių perskirstymas</li> <li>kainų padidėjimas</li> <li>paskatos veikti šešėlinėje ekonomikoje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>mažesnės paskatos plėsti veiklą</li> <li>mažesnės paskatos kurti</li> <li>restruktūrizavimas arba veiklos nutraukimas</li> <li>įmonių ir (arba) veiklos perkėlimas į kitas VN, kuriose taikomi mažesni apribojimai</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>mažiau galimybių rinktis</li> <li>daugiau išlaidų dėl padidėjusių kainų</li> <li>laiko ištekliai gali būti skiriami produktų ar paslaugų paieškai kitose rinkose, kuriose yra mažiau apribojimų (t. y. mažesnės kainos)</li> <li>labiau linkę ieškoti paslaugų ir produktų šešėlinėje ekonomikoje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>padidėjęs šešėlinės ekonomikos mastas</li> <li>mažiau konkurencinga vietinė rinka</li> <li>sumažėjusios tiesioginės užsienio investicijos</li> <li>biudžeto nuostoliai dėl sumažėjusios verslo veiklos ir vartojimo</li> <li>vietos įmonės labiau linkusios palikti valstybę</li> <li>gyventojai neskatinami kurti naujų įmonių</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>dėl fragmentuotos vidaus rinkos mažėja konkurencingumas pasaulio lygiu</li> <li>sumažėjusios investicijos iš trečiųjų šalių (įskaitant mažiau atvykstančių MVĮ)</li> <li>sumažėjęs pasitikėjimas ES teisine sistema ir visa organizacija</li> </ul>

Šaltinis: parengta autorių, remiantis išanalizuotais duomenimis ir literatūra.

### 1.3. „Auksavimas“ turi ypač nepalankų poveikį MVĮ ir su jomis susijusiems ES tikslams

EK teigimu, mažosios ir vidutinės įmonės (MVĮ) yra Europos ekonomikos pagrindas, nes jos sudaro 99 proc. visų ES įmonių, jose dirba apie 100 mln. žmonių, jos sukuria daugiau nei pusę Europos BVP ir atlieka svarbų vaidmenį kuriant pridėtinę vertę visuose ekonomikos sektoriuose<sup>4</sup>. Todėl nenuostabu, kad ES nustatė strateginį prioritetą – įveikinti visą MVĮ potencialą sukuriant palankią reguliavimo aplinką jų plėtrai<sup>5</sup> ir taip sudarant sąlygas MVĮ tinkamai pasinaudoti pagrindinėmis ES laisvėmis<sup>6</sup>. EK strateginiai užmojai apima veiksmus, kuriais siekiama pašalinti reguliavimo ir praktines kliūtis, trukdančias užsiimti verslu ar plėsti veiklą ES vidaus rinkoje ir už jos ribų, ir didinti MVĮ internacionalizaciją<sup>7</sup>. Pastarasis tikslas apima MVĮ gebėjimų ir teisinės sistemos kūrimą, kad MVĮ galėtų klestėti ne tik ES, bet ir visame pasaulyje. Tai taip pat reiškia, kad ES yra suinteresuota pritraukti užsienyje įsikūrusias MVĮ. Tačiau esant fragmentuotai vidaus rinkai ir labai skirtingiems valstybių narių reikalavimams dėl „auksavimo“, galimybės užtikrinti tinkamą teisinę aplinką MVĮ klestėjimui ir pritraukti užsienio MVĮ į ES yra menkos.

---

<sup>4</sup> Europos Komisija. Entrepreneurship and small and medium-sized enterprises (SMEs). Prieiga internetu: <[https://ec.europa.eu/growth/smes\\_en](https://ec.europa.eu/growth/smes_en)>.

<sup>5</sup> Europos Komisija. Factsheet Unleashing the full potential of European SMEs, 2020. Prieiga internetu: <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs\\_20\\_426](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_426)>.

<sup>6</sup> Europos Komisija. SMEs' access to markets. Prieiga internetu: <[https://ec.europa.eu/growth/smes/sme-strategy/improving-smes-access-markets\\_en](https://ec.europa.eu/growth/smes/sme-strategy/improving-smes-access-markets_en)>.

<sup>7</sup> Europos Komisija. SMEs' access to markets <...>.



## 2. PRINCIPAI IR GEROJI PRAKTIKA, SIEKIANT IŠVENGTI „AUKSAVIMO“, PERKELIANT ES TEISĘ

*„Ispanijoje priemonių, kuriomis siekiama kovoti su „auksavimo“ praktika yra nedaug arba jų iš viso nėra, nes perkėlimo į nacionalinę teisę metu nėra jokio taisyklių, kurios būtų tiesiogiai susijusios su galimo „auksavimo“ kontrole ir prevencija. Tačiau įstatymas pereina įvairius bendrosios peržiūros etapus, kurių metu ši ydinga praktika galėtų būti pastebėta. Priklausomai nuo to, kokią teisinę formą į nacionalinę teisę perkeltas reglamentas įgauna, jis bus arba nebus pateiktas svarstyti ir balsuoti Kortesuose arba autonominiuose parlamentuose. Valstybės tarybos nuomonė visada yra privaloma priimant įstatymus ir, būdama labiau techninė institucija nei parlamentai ar Senatas, ji galėtų atkreipti dėmesį „auksavimo“ atvejus“.*

*Fundación para el Avance de la Libertad (Ispanija), 2021*

*„Pagrindinis ir universalus sprendimas, kuriuo būtų siekiama veiksmingai užkirsti kelią „auksavimui“ Slovakijoje, galėtų būti teisiškai privalomas dokumentas, kuriame būtų išsamiai nustatyta, kad Slovakijoje apskritai taikomas minimalaus perkėlimo į nacionalinę teisę principas. Taip pat turėtų būti įtvirtinta, kad jei teikėjas nukrypsta nuo minimalaus perkėlimo į nacionalinę teisę principo, jis privalo tai pagrįsti nacionaliniu viešuoju interesu arba tuo, kad direktyva turi dereguliacinį poveikį. Ne minimalaus perkėlimo draudimą arba galimą nukrypimą nuo ne minimalaus perkėlimo draudimo, kuris nesukelia „auksavimo“ ir yra tinkamai pagrįstas, turėtų tikrinti tam tikslui įsteigta speciali viešoji įstaiga (pvz., kaip tam tikras Geresnio reglamentavimo centras).*

*F. A. Hayek Foundation (Slovakija), 2021*

Pastaraisiais metais EK dėjo nemažai pastangų, kad sutramdytų „auksavimo“ praktiką. Ji apskritai skatino susilaikyti nuo to ir, vadovaudamasi bendrosios rinkos dvasia, skatino valstybes narsėti dėl daugiau pastangų supaprastinant savo reikalavimus ir sumažinti nereikalingą administracinę našą<sup>8</sup>. Šiame tyrime siūloma, kad tiek ES, tiek nacionaliniai teisės aktų leidėjai, siekdami užtikrinti visiems naudingą ES bendrąją rinką, turėtų apsisvarstyti ir priimti toliau nurodytą konsoliduotą gerąją praktiką, kuri būtų neatsiejama teisėkūros proceso dalis.

Paprastai ES direktyvos perkėlimas į nacionalinę teisę yra vidaus teisėkūros klausimas, o tai reiškia, kad perkėlimo į nacionalinę teisę procesas ir turinys turi atitikti ne tik direktyvoje nustatytus principus, bet ir valstybės narės teisėkūros procedūras ir principus. Tai reiškia, kad direktyvos perkėlimas į nacionalinę teisę turi būti tikrinamas dvejopai. Jis turi atitikti direktyvoje nustatytus tikslus. Taip pat jis turi atitikti pagrindinius teisėkūros principus, įskaitant imperatyvią pareigą rengti viešas konsultacijas, užtikrinti atitikti proporcingumo, aiškumo, tikslingumo ir kt. principams. Tai taip pat reiškia, kad reikia laikytis pagrindinių bet kokio teisės akto pakeitimo *ex-ante* ir *ex-post* peržiūros procedūrų. Tolesniuose skyriuose nagrinėjami EBPO pateikti ES teisės perkėlimo į nacionalinę teisę principai ir Jungtinės Karalystės bei Švedijos geroji praktika perkeliant ES direktyvas.

<sup>8</sup> Žr. pvz., Europos Komisija. 4th MEETING of the High-Level Expert Group on Monitoring Simplification for Beneficiaries of ESI Funds (notes), 2016. Prieiga internetu: <[https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/hlg\\_16\\_0008\\_00\\_conclusions\\_and\\_recomendations\\_on\\_goldplating\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/hlg_16_0008_00_conclusions_and_recomendations_on_goldplating_final.pdf)>.

Jungtinė Karalystė ir Švedija buvo atrinktos kaip šalys, kurios pirmosios pradėjo vartoti terminą „auksavimas“ ir taikyti priemones, kuriomis siekiama kovoti su šia ydinga praktika. Šis reiškinys buvo apibrėžtas siekiant išryškinti ir vėliau kovoti su jo neigiamais padariniais, kurie tapo akivaizdūs abiejose šiose šalyse<sup>9</sup>. Jungtinėje Karalystėje ir Švedijoje taikyta geroji praktika vėliau buvo įtraukta į kitų valstybių narių (pvz., Lietuvos) nacionalines rekomendacijas. Be to, Jungtinė Karalystė buvo viena pirmųjų šalių, kuri aiškiai įsipareigojo nutraukti „auksavimą“ pagal Jungtinės Karalystės Vyriausybės koalicinę programą.

### **2.1.1. EBPO skatina remtis galiojančiomis taisyklėmis, o ne kurti naujas**

Savo pasiūlyme dėl geresnio reglamentavimo EBPO<sup>10</sup> siūlė įvertinti jau galiojančius teisės aktus kaip priemonę, padedančią išvengti „auksavimo“ perkeliant naujas ES teisės nuostatas (principas „stock of regulations“). Ši praktika gali būti naudinga, nes daugeliu atvejų už direktyvų perkėlimą į nacionalinę teisę atsakingos valstybių vyriausybės noriai siūlo naujus teisės aktus, užuot tikrinusios, ar esami teisės aktai gali būti laikomi perkeliančiais naująją direktyvą. Priešingai paplitusiai nuomonei, tai gali atitikti direktyvos perkėlimo reikalavimus. Nauja direktyva automatiškai nereikalauja priimti naujų teisės aktų, priešingai, perkėlimas reikalauja, kad direktyvos būtų įtrauktos į nacionalines sistemas, o tai išplečia perkėlimo sąvoką ir galimas alternatyvas.

Kita EBPO siūloma paradigma – lengvesnis perkėlimo į nacionalinę teisę režimas arba mažiausiai ribojančių priemonių pasirinkimas. Tai labiausiai atitiktų ES, kaip teisės aktų leidėjo, paradigmą laikytis minimalių standartų ir mažiausių išlaidų. Be to, EBPO pabrėžia, kad ES direktyvų perkėlimo į nacionalinę teisę proceso metu labai svarbu įvertinti alternatyvius būdus direktyvos tikslams pasiekti ir konsultuotis dėl jų su suinteresuotais šalimis, t. y. įstatymų adresatais ir kitais suinteresuotaisiais subjektais, kurie veikia siūlomų naujų taisyklių taikymo srityje.

## **2.2. Jungtinė Karalystė siūlė sutelkti dėmesį į minimalius reikalavimus ir geriausius gyventojų interesus**

Norint veiksmingai spręsti „auksavimo“ problemą yra prasminga įvertinti praktiką dviejų šalių, kurios vienos pirmųjų susidūrė su šiuo reiškiniu ir ėmėsi konkrečių veiksmų jam spręsti. Pirmasis atvejis - Jungtinė Karalystė (JK), kurios koalicinė konservatorių ir liberalų demokratų Vyriausybė ėmėsi keletą veiksmų, kad apribotų poveikį, kurį ES teisės aktų priėmimas gali turėti Jungtinės Karalystės įmonėms. Pagrindiniai Europos teisės normų įgyvendinimo principai ir taisyklės buvo baigti rengti 2011 m. birželio mėn. Nors po 2016 m. referendumo JK išstojo iš ES, anksčiau taikyta praktika, kuria siekiama išvengti „auksavimo“, yra aktuali iki šiol, nes ji yra universali, geriausiai išplėtotą ir dauguma taikytų priemonių buvo įtraukta į kitų ES valstybių narių nacionalines rekomendacijas perkeliant ES teisę.

<sup>9</sup> Lietuvos laisvosios rinkos institutas. Briefing paper on an EU Agenda “Better Regulation for Better Results”, 2025. Prieiga internetu: <[https://www.llri.lt/wp-content/uploads/2016/01/Briefing-paper-on-an-EU-Agenda\\_LFMI.pdf](https://www.llri.lt/wp-content/uploads/2016/01/Briefing-paper-on-an-EU-Agenda_LFMI.pdf)>.

<sup>10</sup> EBPO. Better Regulation Practices across the European Union, 2019. Prieiga internetu: <<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/EU-Highlights-Brochure-2019.pdf>>

2013 m. buvo užbaigta analizė<sup>11</sup>, kurioje buvo vertinama, kaip JK laikėsi nustatytų ES teisės perkėlimo principų. Ši analizė parodė, kad JK pavyko išvengti papildomos reguliavimo naštos ir buvo tik keli atvejai, kai Vyriausybė, taikydama perkėlimo į nacionalinę teisę principus, viršijo minimalius reikalavimus. Perkeldamos ES teisės aktus, JK ministerijos buvo priverstos parodyti, kaip jos taikė penkis ES teisės perkėlimo principus. Be to, buvo įsteigta nepriklausoma institucija, kuri prižiūrėjo, kaip principai yra taikomi, ir kuriai politikos formuotojai turėjo pagrįsti, kodėl nukrypsta nuo principų. Perkėlimo į nacionalinę teisę principai buvo susieti su vykdymo užtikrinimo mechanizmais, kad būtų užtikrintas faktinis jų veikimas, todėl jie tapo de facto privalomi.

***Pagrindiniai principai, kurių pagrindu JK buvo užkertamas kelias „auksavimui“<sup>12</sup>:***

*Principas 5(a): Perkeldama ES teisę į nacionalinę teisę, Vyriausybė, kai tik įmanoma, sieks įgyvendinti ES politiką ir teisinius įsipareigojimus taikydama alternatyvias reguliavimo priemones.*

*Principas 5(b): Perkeldama ES teisę į nacionalinę teisę, Vyriausybė stengsis užtikrinti, kad JK įmonės neatsidurtų nepalankioje konkurencinėje padėtyje, palyginti su kitomis Europos įmonėmis.*

*Principas 5(c): Perkeldama ES teisę į nacionalinę teisę, Vyriausybė visada naudos perkėlimo į nacionalinę teisę kopijavimo (angl. copy out) metodą, jei jis yra galimas, išskyrus atvejus, kai tai neigiamai paveiktų JK interesus, pvz., JK įmonės atsidurtų nepalankioje konkurencinėje padėtyje, palyginti su kitomis Europos įmonėmis. Jei departamentai nesinaudoja kopijavimo galimybe, jie turės paaiškinti savo pasirinkimo priežastis vyriausybiniam Reglamentavimo mažinimo pakomitečiui.*

*Principas 5(d): Perkeldama ES teisę į nacionalinę teisę, Vyriausybė užtikrins, kad būtinos įgyvendinimo priemonės įsigaliojusių direktyvoje nustatytu perkėlimo terminu (o ne anksčiau), išskyrus atvejus, kai yra įtikinamų priežasčių jas įgyvendinti anksčiau.*

*Principas 5(e): Perkeldama ES teisę į nacionalinę teisę, Vyriausybė numatys įstatyminę pareigą kas penkerius metus atlikti ES teisę perkėlimo taisyklių peržiūrą ministerijų lygmeniu.*

### **2.2.1. Alternatyvių priemonių paieška**

Kai kurie JK principai buvo gana aiškūs, pavyzdžiui, 5 principo a punktas, pagal kurį reikalaujama ieškoti kitų priemonių direktyvos tikslams pasiekti. Tai labai svarbi pamoka kitoms valstybėms narėms, nes teisingas direktyvos perkėlimas į nacionalinę teisę savaime nereiškia, kad reikia priimti naujus įstatymus ar kitus teisės aktus. ES teisės aktų leidėjas nėra nustatęs konkrečių formalių reikalavimų dėl perkėlimo formos, nes tinkamas perkėlimas apima direktyvų įgyvendinimo procesą jų vidaus teisės sistemose. Tai reiškia, kad tam tikri direktyvų reikalavimai gali pasireikšti net rekomendacijų ir gairių forma – jei tik pasiekiamas direktyvos tikslas. Tokia paradigma, kai ieškoma alternatyvų įstatymams, yra išmintinga siekiant sumažinti našta (ar bent jau nesukurti papildomos naštos) gyventojams. Be to,

<sup>11</sup> Department for Business Innovation, & Skills (UK). Gold-plating review, 2013. Prieiga internetu: <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/137696/bis-13-683-gold-plating-review-the-operation-of-the-transposition-principles-in-the-governments-guiding-principles-for-eu-legislation.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/137696/bis-13-683-gold-plating-review-the-operation-of-the-transposition-principles-in-the-governments-guiding-principles-for-eu-legislation.pdf)>.

<sup>12</sup> Ibid.

neprivalomosios teisinės priemonės gali užtikrinti didesnį sklandumą ir lankstumą, kad geriau atitiktų nuolat kintančius rinkos poreikius.

Analizė<sup>13</sup>, kuria buvo vertinama, kaip taikomi JK principai, parodė, kad departamentai nuosekliai apsvarstė alternatyvų reguliavimui taikymą ir buvo keletas gerų pavyzdžių, kai departamentai, siekdami įgyvendinti tam tikrus ES įsipareigojimus, taikė neįstatymines reguliavimo alternatyvas.

### 2.2.2. „Vienas į, vienas – iš“ principas

JK taip pat pradėjo taikyti metodą „vienas į, vienas – iš“ (*angl.* one-in, one-out), kuris reiškia, kad jokie nauji JK pirminiai ar antriniai teisės aktai, dėl kurių įmonėms atsirastų naujų kaštų, negali būti priimami nepakeitus galiojančio reglamentavimo, kad našta išliktų tokia pati arba sumažėtų. Tai buvo pagrindinis reikalavimas tiek priimant naujus nacionalinius teisės aktus, tiek perkeltiant ES teisės aktus. Tokia priemonė padėtų veiksmingai spręsti ne tik „auksavimo“, bet įprastos įstatymų leidybos metu kylančias akumuliuotas naštos problemas. Ji taip pat atitinka EBPO rekomendacijas dėl geresnio reglamentavimo (visų pirma, rekomendaciją pirmiausia atsakyti į klausimą, ar esamų taisyklių išties nepakanka direktyvos tikslams pasiekti).

### 2.2.3. Teksto kopijavimas perkeltiant ES teisės aktus

Šis metodas reiškia pareigą nacionaliniuose įstatymuose naudoti tikslią direktyvos formuluotę, kai tai įmanoma ir pagrįsta. Tyrimo metu nustatyta<sup>14</sup>, kad 2011-2013 metais, kai tai buvo įmanoma, 72 proc. atvejų buvo taikomas kopijavimo metodas. Likusiais atvejais, kai buvo galima taikyti kopijavimo metodą, bet juo nebuvo pasinaudota, atsakingi subjektai pagrindė, kad kopijavimas nebuvo taikomas, nes galiojančios nacionalinės taisyklės nustato mažesnę administracinę našą. Tai reiškia, kad departamentai netaikė kopijavimo metodo ir perkėlė direktyvos reikalavimus savais žodžiais, nes tai suteikė daugiau aiškumo, o įmonės buvo geriau susipažinusios su nacionalinėmis formuluotėmis. Tai dar viena svarbi pamoka, nes administracinę našą sudaro ne tik papildomi nauji reikalavimai, bet ir našta suprasti taisyklių turinį, t. y. kuo sudėtingesnės taisyklės, tuo didesnė našta įmonėms jas suprasti ir laikytis. Tokių papildomų išlaidų padeda išvengti kopijavimo metodas, nes taip teisės aktuose pateikiamos aiškios formuluotės ir užtikrinamas didesnis teisinis aiškumas. Tačiau dar kartą matome, kad šio principo taikymą iš anksto sąlygoja siekis užkrauti kuo mažesnę našą teisės aktų adresatams, kuris buvo įtvirtintas Vyriausybės koaliciniame susitarime ir JK pagrindiniuose ES teisės perkėlimo principuose, kurie de facto buvo privalomo pobūdžio.

### 2.2.4. Principai ir jų vykdymą užtikrinantys mechanizmai

Pagrindinis vaidmuo dėl JK įsipareigojimo panaikinti „auksavimą“ teko Reglamentavimo mažinimo pakomitečiui (*angl.* Regulation Reducing sub-Committee). Tai nepriklausoma kontrolės įstaiga, kurios užduotis buvo prižiūrėti, kaip įgyvendinamos „auksavimo“ prevencijos priemonės. Politikai taip pat privalėjo RRC pagrįsti nukrypimus nuo ES teisės perkėlimo principų. Minėta 2013 m. analizė parodė, kad buvo tik vienas atvejis, kai JK ministerija pasiūlė papildomą reguliavimą įmonėms. Kartu buvo tik keturi atvejai, kai ES teisės aktas buvo priimtas nepasibaigus šalims nustatytam terminui, per kurį direktyva turėjo būti perkelta.

<sup>13</sup> Department for Business Innovation, & Skills (UK). Gold-plating review, 2013. Prieiga internetu: <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/137696/bis-13-683-gold-plating-review-the-operation-of-the-transposition-principles-in-the-governments-guiding-principles-for-eu-legislation.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/137696/bis-13-683-gold-plating-review-the-operation-of-the-transposition-principles-in-the-governments-guiding-principles-for-eu-legislation.pdf)>.

<sup>14</sup> Ibid.

Tačiau visais šiais keturiais atvejais tai buvo padaryta siekiant išlaikyti gerą konkurencinę aplinką Jungtinės Karalystės įmonėms. Todėl perkėlimo į nacionalinę teisę principai, kurių vykdymą kontroliavo RRC, buvo veiksminga priemonė siekiant apriboti „auksavimo“ praktiką.

*„2005 m. priimtas Italijos teisės aktas numato, kad perkeliant ES direktyvas į nacionalinę teisę neleidžiama taikyti „auksavimo“, nebent būtų įrodyta, kad papildomi reikalavimai reikalingi socialiai svarbiam tikslui pasiekti. Siekiant užtikrinti šios nuostatos vykdymą, reikalaujama, kad kartu su perkėlimo į nacionalinę teisę teisės aktais būtų atliekama reguliavimo poveikio analizė.*

*Deja, Italijoje šis metodas nebuvo sėkmingas. Pirmiausia, prie daugumos teisės aktų nepridedama reguliavimo poveikio analizė. Nėra jokių sankcijų, jei vyriausybė nepateikia šios ataskaitos. Be to, atrodo, kad tarp teisės akto svarbos ir reguliavimo poveikio analizės parengimo yra menkas ryšys (jei iš viso yra): iš tiesų, su labai svarbiais teisės aktais nėra pateikiama jokia poveikio analizė, o nereikšmingi teisės aktai poveikio vertinimo yra dažniausiai lydimi. Vienintelis - reikšmingas, bet labai nepakankamas - 2005 m. nuostatos rezultatas yra tas, kad tam tikromis aplinkybėmis Konstitucinis Teismas arba Valstybės taryba (aukščiausiasis administracinis teismas) pripažintų konkrečius reikalavimus neatitinkančiais ES teisės aktų, motyvuodami tuo, kad jais nepagrįstai nustatomas „auksavimas“.*

*Instituto Bruno Leoni (Italija), 2021*

### 2.2.5. „Raudonosios juostos“ iššūkis

JK Vyriausybė taip pat sukūrė interneto svetainę „Raudonosios juostos iššūkis“ (angl. „The Red Tape Challenge“), kurioje piliečiai ir įmonės galėjo pareikšti savo nuomonę apie tai, kurie teisės aktai yra veiksmingi, o kurie ne, kuriuos iš jų reikėtų panaikinti ar supaprastinti, o kuriuos palikti nepakeistus. Kadangi buvo daroma prielaida, kad Vyriausybė turėtų mažinti reguliavimo našta, ministerijos turėjo pateikti pagrįstų priešasčių, kodėl reguliavimas turi būti paliktas galioti. Ši iniciatyva, taip pat perkelta įrodinėjimo našta yra veiksmingas būdas, padedantis atvirai diskutuoti apie tai, kaip esamų reglamentų tikslus galima pasiekti darant mažesnę biurokratinį poveikį įmonėms ir paprastiesiems žmonėms.

*„Nors „auksavimas gali būti iš dalies suprantamas, atsižvelgiant į tai, kad valstybės narės turi nustatyti savo taisykles, kad pasiektų direktyvose numatytus tikslus, iš trisdešimt vieno Graikijos įstatymo, kuriais 2018-2020 m. buvo perkeltos ES direktyvos, tik penkiuose (16 proc.) buvo nuostatų dėl procedūrų supaprastinimo, kaip nurodyta jų reguliavimo poveikio vertinimuose. Be to, nė viename iš jų nepateiktas joks nustatytos reguliavimo naštos įvertinimas. Todėl „auksavimo“ poveikis Graikijos ekonomikai ir viešajam administravimui lieka neišmatuotas.“*

*Center for Liberal Studies – Markos Dragoumis (Graikija), 2021*

### 2.2.6. Privaloma galiojančių teisės aktų peržiūra

JK principai buvo užbaigti įpareigojimu į kiekvieną į ES teisę perkeltą teisės aktą įtraukti įstatyminę pareigą kas penkerius metus atlikti jo peržiūrą ministerijų lygmeniu. Toks poveikio įvertinimas yra labai svarbus siekiant užtikrinti, kad būtų tinkamai įgyvendinami įstatymų tikslai ir ar dėl rinkos pokyčių nereikia šių keisti. JK principų taikymo vertinimas buvo įtrauktas į tris ketvirtadalius Jungtinės Karalystės įgyvendinimo priemonių. Tais atvejais, kai peržiūros

sąlyga nebuvo įtraukta, taip buvo todėl, kad siūlomas metodas buvo dereguliacinis arba juo buvo atšaukti galiojantys teisės aktai. Ši išimtis iliustruoja bendrą JK įstatymų leidėjo požiūrį, kuriuo siekiama mažinti administracinę našą piliečiams ir skatinti jų konkurenciją valstybėje ir regione.

*„Atrodo, kad Slovakijoje numatyta metodinė ir teisinė „auksavimo“ prevencijos sistema yra nepakankama, palyginti su kitomis valstybėmis narėmis. Šią problemą įrodo keliose Slovakijos teisės normose nustatytas „auksavimas“. Metodinių ir teisinių gairių trūkumas išlieka ir dėl to, kad ši problema minima retai, taip pat dėl to, kad tiek nacionaliniu, tiek Europos lygmeniu kasmet priimama ar iš dalies keičiama labai daug teisės aktų. Dėl to tiek verslo specialistai, tiek visuomenė praranda gebėjimą orientuotis teisės aktuose ir nėra suinteresuoti išsiaiškinti, ar teisės aktas turi pagrindą ES teisėje, o jei taip, tai kokių aspektu ir kiek teisės akto rengėjas, perkeldamas teisės aktą į nacionalinę teisę, nukrypo nuo šio pagrindo.“*

*F. A. Hayek Foundation (Slovakija), 2021*

### **2.3. Švedija pasikliauja aktyvia verslo bendruomene ir skatina ekonomiškai pagrįstų sprendimų priėmimą**

Remiantis ankstesniais tyrimais<sup>15</sup>, Švedijos pavyzdys pasirinktas dėl kitokio teigiamo pavyzdžio, kurį ji gali parodyti kitoms Europos šalims. Skirtingai nei JK, kur didžiąją iniciatyvos dalį organizavo viešasis sektorius, Švedija yra aktyvios verslo bendruomenės pavyzdys.

#### *2.2.7. Geresnio reglamentavimo problema aktuali tiek privačiajam, tiek viešajam sektoriui*

Švedija išsiskiria tuo, kad joje veikia Švedijos pramonės ir prekybos geresnio reglamentavimo taryba (Näringslivetets Regelnämnd, NNR) ir Švedijos geresnio reglamentavimo taryba (Regelrådet).

NNR yra nepriklausoma, nepartinė organizacija, kuri atstovauja daugiau kaip trečdaliui visų Švedijoje veikiančių įmonių ir atstovauja visų dydžių ir sektorių įmonėms. NNR yra unikali dėl to, kad jos vienintelis tikslas – siekti reguliavimo reformos ir verslui palankesnės reguliavimo aplinkos Švedijoje ir ES<sup>16</sup>. NNR indėlis yra naudingas analizuojant galiojančias taisykles ir teikiant pasiūlymus dėl reguliavimo politikos pakeitimų.

Vyriausybėje veikia Švedijos geresnio reglamentavimo taryba (Regelrådet), kuri yra paskirta sprendimus priimanti institucija, kurios narius skiria Vyriausybė. Pirmiausia Regelrådet:

- nagrinėja pasiūlymus dėl naujų ir iš dalies pakeistų teisės aktų, kurie gali turėti įtakos įmonių darbo sąlygoms ir jų konkurencingumui;
- svarsto, ar buvo atlikti teisės aktais nustatyti poveikio vertinimai;
- įvertina poveikio vertinimo kokybę;
- įvertina, ar nauji ir iš dalies pakeisti teisės aktai buvo suformuluoti taip, kad jų tikslas būtų pasiektas paprastai ir santykinai mažomis administracinėmis sąnaudomis;

<sup>15</sup> Pošvanc, M., Púchly, T., Reguli, M., Mauricé, E. The Gold-plating: identification of problems in Slovakia and Lithuania and possible solutions for EU member states, 2015. Prieiga internetu: <[http://4liberty.eu/wp-content/uploads/2015/05/Gold\\_Plating.pdf](http://4liberty.eu/wp-content/uploads/2015/05/Gold_Plating.pdf)>.

<sup>16</sup> European Economic and Social Committee, Tsipouri, L. J. Smart Governance of the internal market for business. Prieiga internetu: <<https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/qe-01-14-863-en-n.pdf>>.

- skatina ekonomiškumą ir veiksmingą reglamentavimą<sup>17</sup>.

*„Reguliavimo poveikio vertinimo rezultatai atlieka svarbų vaidmenį svarstant naują teisės aktą. Tačiau problema yra žema šio proceso kokybė. Kita problema ta, kad teisės akto teikėjas dažnai neatsižvelgia į aspektą, kam teisės aktas turės poveikį, ir pastato save į valstybės-direktyvos gynėjos poziciją, o ne į poveikį patiriančių subjektų partnerės rolę.“*

*F. A. Hayek Foundation (Slovakija), 2021*

### *2.2.8. „Auksavimo panaikinimas“ – bendras privataus ir viešojo sektoriaus projektas*

Regelrådet ir NNR priėmė bendrą analitinę poziciją, kuria siekiama spręsti su „auksavimu“ susijusias problemas (*angl.* „Clarifying Gold-Plating – Better Implementation of EU Legislation“)<sup>18</sup>. Šioje pozicijoje pateikta ne tik „auksavimo“ reiškinių *status quo* analizė, bet ir išsamus rekomendacijų, kaip su juo kovoti, sąrašas. Pozicijos dokumentas buvo laikomas novatorišku požiūriu į „auksavimo“ sprendimą, kuris pasireiškė kaip bendras projektas, kuriame dalyvavo verslo organizacija ir vyriausybės paskirtas komitetas. Nepaisant to, kad Regelrådet ir NNR dirbo skirtingais būdais, jos abi pažymėjo, kad reikia imtis kelių priemonių, kad ES teisės aktų įgyvendinimas nepakenktų įmonių konkurencingumui. Tokia privataus ir viešojo sektorių sąveika užtikrino geresnį ir išsamesnį keitimąsi praktiniais klausimais, susijusiais su ES teisės perkėlimu į nacionalinę teisę. Regelrådet, kaip sprendimų priėmimo kokybės kontrolės subjekto, vaidmuo teisėkūros procese, bendradarbiaujant su NNR, užtikrina, kad ES teisės aktų perkėlimas būtų tinkamai pagrįstas. Tai labai apdairi priemonė, skirta kovoti su „auksavimu“, nes jo pasekmės galima nustatyti prieš priimanant teisės aktus.

Vis dėlto reikia pabrėžti, kad Regelrådet ir NNR pozicija nėra privaloma ir Regelrådet nuomonė dėl poveikio vertinimo kokybės savaime nepanaikina siūlomo ES perkėlimo į nacionalinę teisę akto. Taigi tyrime siūloma principus ir gerąją praktiką derinti su vykdymo užtikrinimo mechanizmais.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Althoff, K., Wallgren, M. Clarifying Gold-Plating – Better Implementation of EU Legislation, 2012. Prieiga internetu: <<https://www.regelradet.se/wp-content/uploads/2012/03/Clarifying-Gold-Plating.pdf>>.

### 3. Pamatinis poveikio vertinimo vaidmuo siekiant išvengti „auksavimo“

Siūlomo arba galiojančio teisinio reguliavimo poveikio vertinimo institutas atlieka svarbų vaidmenį užkertant kelią „auksavimui“. Daugelis ES valstybių narių savo nacionalinėse sistemose yra numačiusios gaires ir principus, kaip išvengti šios ydingos praktikos, tačiau jie yra rekomendacinio pobūdžio ir jų taikymas priklauso nuo politikos formuotojų valios. Perkeliant direktyvas į nacionalinę teisę jiems gali ne tik trūkti tam tikrų žinių ar išteklių, bet jie gali turėti ir savo politinių ambicijų, kurias jie gali siekti įgyvendinti perkeliant direktyvas į nacionalinę teisę. Todėl geroji praktika turi būti derinama su jos vykdymo užtikrinimo mechanizmais. Tai galima pasiekti įtraukiant juos į oficialią teisėkūros procedūrą, ypač į *ex-ante* ir *ex-post* poveikio vertinimo procesus.

#### 3.1. Derybų dėl direktyvos metu gali būti sustabdytas postūmis „auksuoti“

ES, priimdama direktyvas, daugiausia dėmesio skiria minimalių reikalavimų paradigmai ir naudos paprastiesiems žmonėms bei įmonėms teikimui. ES geresnio reglamentavimo taisyklėmis siekiama užtikrinti, kad ES teisės aktai būtų naudingi žmonėms ir įmonėms, būtų pagrįsti įrodymais ir išsamiau poveikio vertinimu, o asmenims ir įmonėms tenkanti reguliavimo našta būtų kuo mažesnė<sup>19</sup>.

*EBPO ragina atlikti išsamų ex-ante poveikio vertinimą tiek derybų dėl ES direktyvų metu, tiek jas perkeliant į nacionalinę teisę.* EBPO pažymi, kad paprastai derybų etape poveikio vertinimas nacionaliniu lygmeniu neatliekamas. EBPO rekomenduoja įstatymo leidėjui peržiūrėti dabartinius derybų dėl ES reglamentų ir jų perkėlimo į nacionalinę teisę procesus, nustatyti stipriąsias ir silpnąsias puses, aktyviau įtraukti Vidaus reikalų, Finansų ir Ekonomikos ministerijas, sustiprinti procedūras ir gaires, skirtas esminiams klausimams spręsti. Toks ES reglamentų poveikio vertinimas tiek derybų, tiek perkėlimo į nacionalinę teisę etape turėtų tapti oficialiu reikalavimu ir neatsiejama poveikio vertinimo proceso dalimi<sup>20</sup>.

Europos teisės departamentas prie Lietuvos Respublikos Teisingumo ministerijos siūlo, kad konsultacijos su suinteresuotosiomis šalimis derybų etape gali ne tik veiksmingai padėti nustatyti svarbius interesus, lemiančius nacionalinę poziciją, bet iš suinteresuotųjų šalių gauta informacija ir pasiūlymai taip pat gali padėti parengti būtinas ir veiksmingas priemones ES teisei įgyvendinti, kol ji dar tik svarstoma. Konsultacijų metu aptarus ir radus tinkamas ir pagrįstas būsimos ES teisės įgyvendinimo priemones ir būdus, gerokai sumažėtų perteklinio reguliavimo tikimybė vėlesniame ES teisės įgyvendinimo etape<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Europos Komisija. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT: Overview of the Union's Efforts to Simplify and to Reduce Regulatory Burdens accompanying the document "Communication Completing the Better Regulation Agenda: Better solutions for better results" No SWD(2017) 675 final, 2015. Prieiga internetu: <[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/overview-union-efforts-to-simplify-and-to-reduce-regulatory-burdens\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/overview-union-efforts-to-simplify-and-to-reduce-regulatory-burdens_en.pdf)>.

<sup>20</sup>EBPO. Better regulation in Europe, ch. The interface between the Member States and the European Union", 2010. Prieiga internetu: <<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44912396.pdf>>.

<sup>21</sup> Europos teisės departamentas prie Lietuvos Respublikos Teisingumo ministerijos. Europos Sąjungos teisės aktų įgyvendinimo nacionalinėje teisėje ir administracinės naštos pagrįstumo įvertinimo rekomendacijos, 2015 m. Prieiga internetu: <[https://tm.lrv.lt/uploads/tm/documents/files/Perteklinis\\_reguliavimas\\_rekomendacijos\\_galutinis\\_\(1\).pdf](https://tm.lrv.lt/uploads/tm/documents/files/Perteklinis_reguliavimas_rekomendacijos_galutinis_(1).pdf)>.



### 3.2. Poveikio vertinimo taisyklės taikomos ir perkeltant ES teisę

Tinkamas ES teisės perkėlimas į nacionalinę teisę reiškia, kad prieš registruojant įstatymo projektą, kuriuo perkeliama direktyva, reikia atlikti išsamų poveikio vertinimą. EBPO ir Europos teisės departamento prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos duomenimis, direktyvos perkeliama taikant nacionalinės teisės aktų leidybos procedūrą, šiuo atveju taikomi pagrindiniai teisėkūros metodai, t. y. problemos ir tikslo nustatymas, alternatyvų tikslui pasiekti poveikio vertinimas ir mažiausiai apsunkinančio sprendimo pasirinkimas<sup>22</sup>.

*„Mažiau raudonų juostų ir daugiau raudonojo kilimo MVĮ ir entrepreneuriams“<sup>23</sup>. EK jau seniai laikosi principo „pirmiausia galvokime apie mažuosius“<sup>24</sup>. Tai padėtų užtikrinti, kad ES teisės perkėlimas į nacionalinę teisę nesukeltų nereikalingos naštos MVĮ, kurios yra ES ekonomikos pagrindas. Europos teisės departamentas prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos siūlo laikytis bendro požiūrio, kad ES teisės perkėlimo į nacionalinę teisę prioritetą būtų lengvesnis režimas MVĮ. Tam pritaria ir EBPO, kuri įpareigoja atlikti poveikio vertinimą, įvertinti alternatyvas ir konsultuotis su suinteresuotosiomis šalimis (ex-ante)<sup>25</sup>. Tai padėtų išvengti „auksavimo“, ypač tais atvejais, kai įstatymo projekto rengėjams trūksta specifinių, pvz., konkrečios pramonės šakos, žinių.*

*Ex-post poveikio vertinimas padeda nustatyti „auksavimo“ atvejus ir visus reguliavimus, kurie gali turėti faktinį „auksavimo“ poveikį. „Auksavimo“ padariniai gali pasireikšti ir po to, kai teisės aktai jau priimti (net jei jis nebuvo nustatytas ex-ante vertinime). Pasak EBPO, ex-ante ir ex-post derinimas ir susiejimas perkeltant ES teisės aktus į nacionalinę teisę padėtų išvengti „auksavimo“<sup>26</sup>.*

Nacionalinių priemonių, kuriomis įgyvendinama ES teisė, stebėseną, t. y. ex-post poveikio vertinimo atlikimas, padėtų nustatyti perteklinio reguliavimo atvejus ir įvertinti, ar perteklinis reguliavimas, kuris nacionalinių teisės aktų rengimo metu atrodė pagrįstas ir būtinas, vis dar yra būtinas, pakankamas ir veiksmingas<sup>27</sup>. Į pačius teisės aktus taip pat rekomenduojama įtraukti įpareigojimus atlikti periodinę peržiūrą, taip sukuriant imperatyvią ir sankcionuotą ex-post poveikio vertinimo pareigą.

*„Vienas iš ex post poveikio vertinimo dėl „auksavimo“ pavyzdžių – tai Sveikatos apsaugos ministerijos užregistruotas projektas, kuriuo siekiama užtikrinti teisinį aiškumą, kad skiriant vardinį vaistinį preparatą gydytojui nebūtų taikoma asmeninė atsakomybė už vaisto vartojimą. Tai sveikintinas žingsnis, nes dabartinė Farmacijos įstatymo nuostata dėl tiesioginės gydytojo atsakomybės skiriant vardinį vaistinį preparatą yra perteklinė, klaidinanti ir kelianti nereikalingą įtampą gydytojams. Be to, nukrypsta nuo ES reguliavimų, kuriais numatoma tik gydytojo atsakomybė už bendrą paciento priežiūrą, o ne už tai, kaip ir kokius vaistus pacientas vartoja. Dėl atsakomybės rizikos gydytojai vengia skirti vardinius preparatus. Taip ribojama tiek paciento, tiek gydytojo teisė pasirinkti ir skirti pacientui tinkamiausią gydymą. Lengviau yra išrašyti receptą veikliajai medžiagai, o ne konkrečiam vaistui, nepaisant to, ko nori pacientas. Priėmus pakeitimą gydytojai turės mažiau energijos bei laiko skirti biurokratijai ir daugiau dėmesio galės sutelkti į paciento interesus.*

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> EK. Press release “Think Small First”: A Small Business Act for Europe”, 2008. Prieiga internetu: <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_08\\_1003](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_08_1003)>.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> EBPO. Better regulation in Europe <...>.

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Europos Teisės Departamentas <...>.

*Sveikintina tai, kad Sveikatos apsaugos ministerija siekia spręsti ydingos Europos Sąjungos teisės perkėlimo praktiką, kai įstatymuose numatomi pertekliniai apribojimai, kurių europinės direktyvos nereikalauja. Tokia vadinamoji "auksavimo" praktika mažina Lietuvos konkurencingumą, o žmonėms – paslaugų ir prekių prieinamumą bei galimybes veikti. Sveikatos apsaugos ministerijos pademonstruota kompleksinė ir sistemiška teisėkūra galėtų būti pavyzdžiu ir kitoms institucijoms rengiant projektus."*

*LLRI vyresnioji ekspertė Karolina Mickutė*

**1 lentelė. Konsoliduota geroji praktika, siekiant spręsti su „auksavimu“ susijusias problemas.**

Rodyklės kryptis rodo, ar kriterijaus vertė didėja (aukštyn), ar vertė mažėja (žemyn).

Kriterijus	Prisitaikymo kaštai (taisyklių gausa)	Prisitaikymo kaštai (prisitaikymas prie naujų taisyklių)	Neaiškios formuluotės	Įstatymų perkėlimo į nacionalinę teisę aktualumas ir veiksmingumas	Reguliavimo būtinumas ir tinkamumas
Esamų reguliavimų peržiūra prieš priimant naujus ES teisę įgyvendinančius teisės aktus (EBPO)	↓	↓		↑	↑
Lengvesnis perkėlimo režimas (EBPO)	↓	↓			↑
Alternatyvų reguliavimui taikymas (JK)	↓	↓		↑	↑
Kopijavimo metodas	↓	↓	↓		
Teisėkūros taisyklių laikymąsi užtikrinantys mechanizmai (JK, Švedija)				↑	↑
„Raudonosios juostos iššūkis“ (JK)	↓	↓		↑	↑
Privataus ir viešojo sektoriaus bendradarbiavimas				↑	↑
<i>Ex post</i> poveikio vertinimas	↓	↓	↓	↑	↑
<i>Ex-ante</i> poveikio vertinimas	↓	↓	↓	↑	↑
Imperatyvi pareiga periodiškai peržiūrėti priimamus teisės aktus (JK)	↓	↓	↓	↑	↑
Nepriklausomų „auksavimo“ priežiūros institucijų steigimas	↑	↑	↓	↑	↑

Šaltinis: parengta autorių remiantis išanalizuotais duomenimis ir literatūra.



## IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

- Nepaisant pastangų, „auksavimo“ praktika vis dar nėra panaikinta. Taip yra, visų pirma, dėl to, kad kartu su „auksavimo“ prevencijos priemonėmis nėra numatyta atsakomybė ir reikalavimų vykdymo užtikrinimas. Kai kiekviena gyvenimo taisyklė yra sankcionuojama, įstatymų leidybos taisyklės neturi vykdymo užtikrinimo mechanizmų, todėl šios taisyklės tampa neveiksmingos.
- Vienas pirmų žingsnių siekiant kovoti su „auksavimu“ – tai bendra Vyriausybės ir Seimo pozicija, kuria pripažįstamas „auksavimo“ neigiamas poveikis. Atitinkamai turėtų būti sudarytas griežtas veiksmų planas ir jo laikomasi.
- Būtų veiksminga įsipareigoti valstybės lygmeniu teikti pirmenybę savo gyventojų interesų apsaugai, kad jie neatsidurtų nepalankioje konkurencinėje padėtyje, ir naudoti visas įmanomas priemones administracinei naštai mažinti (kaip rodo Jungtinės Karalystės patirtis).
- Yra tikslinga rasti bendrą bendradarbiavimo pagrindą tarp viešojo ir privataus sektoriaus kovojant su „auksavimu“. Tam tikslui reikalinga inicijuoti bendradarbiavimo sinergiją (arba bendrą abiejų sektorių forumą). Tačiau tai turėtų būti pačios valdžios iniciatyva vyriausybės institucija, nes privatūs subjektai jau dabar pateikia savo argumentus per viešas konsultacijas, tačiau jų pastabos nėra įpareigojančios (kaip rodo Švedijos pavyzdys).
- Siekiant užtikrinti veiksmingą *ex-post* poveikio vertinimą (pagal Jungtinės Karalystės pavyzdį), į kiekvieną teisės aktą, kuriuo į nacionalinę teisę perkeliama direktyva, būtų tikslinga įtraukti įstatyminį reikalavimą atlikti teisės akto ar jo nuostatų peržiūrą kas tam tikrą laiką, pavyzdžiui, kas penkerius metus. Tačiau tyrimai rodo, kad net ir tada, kai numatytas įpareigojimas atlikti *ex post* peržiūrą, politikos formuotojai yra linkę šio įpareigojimo nesilaikyti, nes jis nėra sankcionuotas. Todėl LLRI siūlo nustatyti prievolę į teisės aktus, kuriais į nacionalinę teisę perkeliama ES teisė, nuostatą dėl konkretaus pakeitimo galiojimo pabaigos („saulėlydžio nuostata“). Atitinkamas teisės aktas arba jo dalis galėtų galioti tik tuo atveju, jei jo būtinumas būtų įrodytas perėjus pilną teisėkūros proceso ciklą. Išimtis turėtų būti taikoma tik tais atvejais, kai naujuoju teisės aktu panaikinamas reguliavimas arba atšaukiami galiojantys teisės aktai.
- Atsižvelgiant į tai, kad tinkamas direktyvų perkėlimas į nacionalinę teisę reiškia ne naujų įstatymų priėmimą, o direktyvos reikalavimų įtraukimą į nacionalinę teisinę sistemą, rekomenduojama nustatyti įpareigojimus: i) ieškoti alternatyvų įstatymams ir pirmiausia įpareigojimus numatyti neįstatyminiu lygmeniu ir ii) nustatyti įpareigojimą taikyti esamos reguliavimo bazės analizę (t.y. vertinti, ar jau galiojančių teisės aktų nebūtų galima nustatyti kaip perkeliančių naujos direktyvos nuostatas). Tai padėtų sustabdyti įstatymų hiperinfliaciją ir sumažintų našatą gyventojams.
- Yra prasminga numatyti imperatyvų reikalavimas poveikio vertinimo metu identifikuoti galimas „auksavimo“ rizikas, taip pat proaktyviai analizuoti esamą teisinę bazę, ieškant tokios ydingos praktikos atvejų. Plenariniame posėdžiui neturėtų būti teikiamas joks

įstatymas su nepagrįstomis „auksuotomis“ nuostatomis ir jeigu nėra kokybiškai atliktas poveikio vertinimas.

- Būtų tikslinga sujungti *ex-ante* ir *ex-post* poveikio procedūras ir padaryti jas privalomu teisėkūros proceso ciklu. *Ex-ante* poveikio vertinimo rezultatai veiktų kaip būsimo *ex-post* poveikio vertinimo kontrolinis sąrašas. Pastarojo tikslas būtų įvertinti, ar buvo pasiekti *ex-ante* poveikio vertinimo metu planuoti rezultatai (tiek teigiami, tiek neigiami). Atitinkamai turi būti inicijuojami pakeitimai, jei pagrindiniai tikslai nebuvo pasiekti arba jei neigiamos pasekmės viršijo laukiamą reguliavimo naudą.
- Teisės aktų leidyboje turėtų būti privaloma taikyti principą „vienas į, vienas – iš“. Tai reiškia, kad vienas reguliavimas, sukuriantis našą, yra „kompensuojamas“ panaikinant perteklinę kito reguliavimo sukeltą našą. Praktikoje šio principo taikymas parodė esantis veiksminga priemonė stabdyti teisės aktų infliaciją. Taikant šį metodą būtų sumažinta našta gyventojams ir įmonėms, nes būtų įvertintos teisės aktų taikymo pasekmės ir reguliavimo išlaidos, ypač MVĮ.
- Ypatingą dėmesį reikia skirti proporcingumo principo užtikrinimui. Tai reiškia, kad įstatymų leidėjui tenka papildoma pareiga užtikrinti, kad nustatytos taisyklės neviršytų to, kas būtina, ir pasirinkti mažiausiai apsunkinančią taisyklę.