Lietuvos
laisvosios
rinkos
institutas

ANNO 1990

TEISĖKŪROS KOKYBĖS LINK

Ciklinės teisėkūros modelio diegimas

2022

Lietuvos laisvosios rinkos institutas yra privati, pelno nesiekianti, nevyriausybinė organizacija, įsteigta 1990 metais skleisti ir įtvirtinti asmens laisvės ir atsakomybės, laisvosios rinkos bei ribotos valdžios idėjas.

Leidinį parengė

Lietuvos laisvosios rinkos institutas

ANNO 1990

Iceland Liechtenstein Norway **Active citizens** fund

ATLAS NETWORK

Įvadas

Nuo teisėkūros proceso ir jo kokybės priklauso, ar teisinis reguliavimas yra aiškus, racionalus ir veiksmingas. Nekokybiškai atlikus pirmus teisės akto projekto rengimo žingsnius, teisėkūros kokybė toliau tik prastėja. O nesant stebėsenos mechanizmų, nekokybiškai parengti įstatymai lieka galioti.

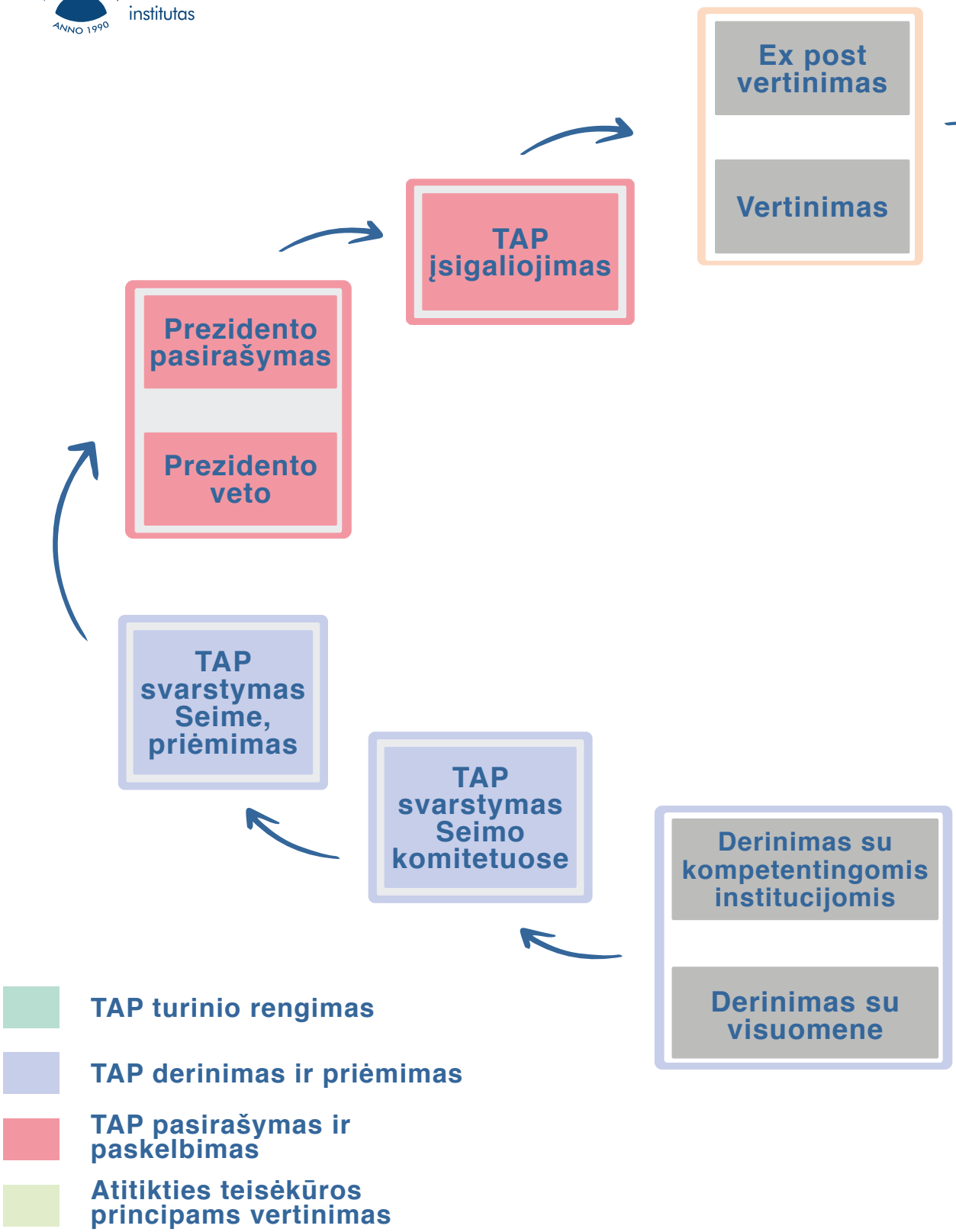
Tai, kad teisėkūra yra nekokybiška, lemia ne reikalavimų trūkumas, o jų nepaisymas. Situaciją pablogina tai, kad nėra numatyta atsakomybė už reikalavimų nevykdymą.

Vienas iš galimų sprendimo būdų – traktuoti teisės aktų leidybą kaip ciklišką procesą, o ne linijinį, kaip dabar numato Teisėkūros pagrindų įstatymas. Tai leistų išvengti nekokybiškų įstatymų, mažinti nepagrįstą naštą, kurią patiria tiek piliečiai, tiek pats įstatymų leidėjas, priverstas nuolat lopyti ankstesnių nekokybiškų teisės aktų sukurtas spragas.

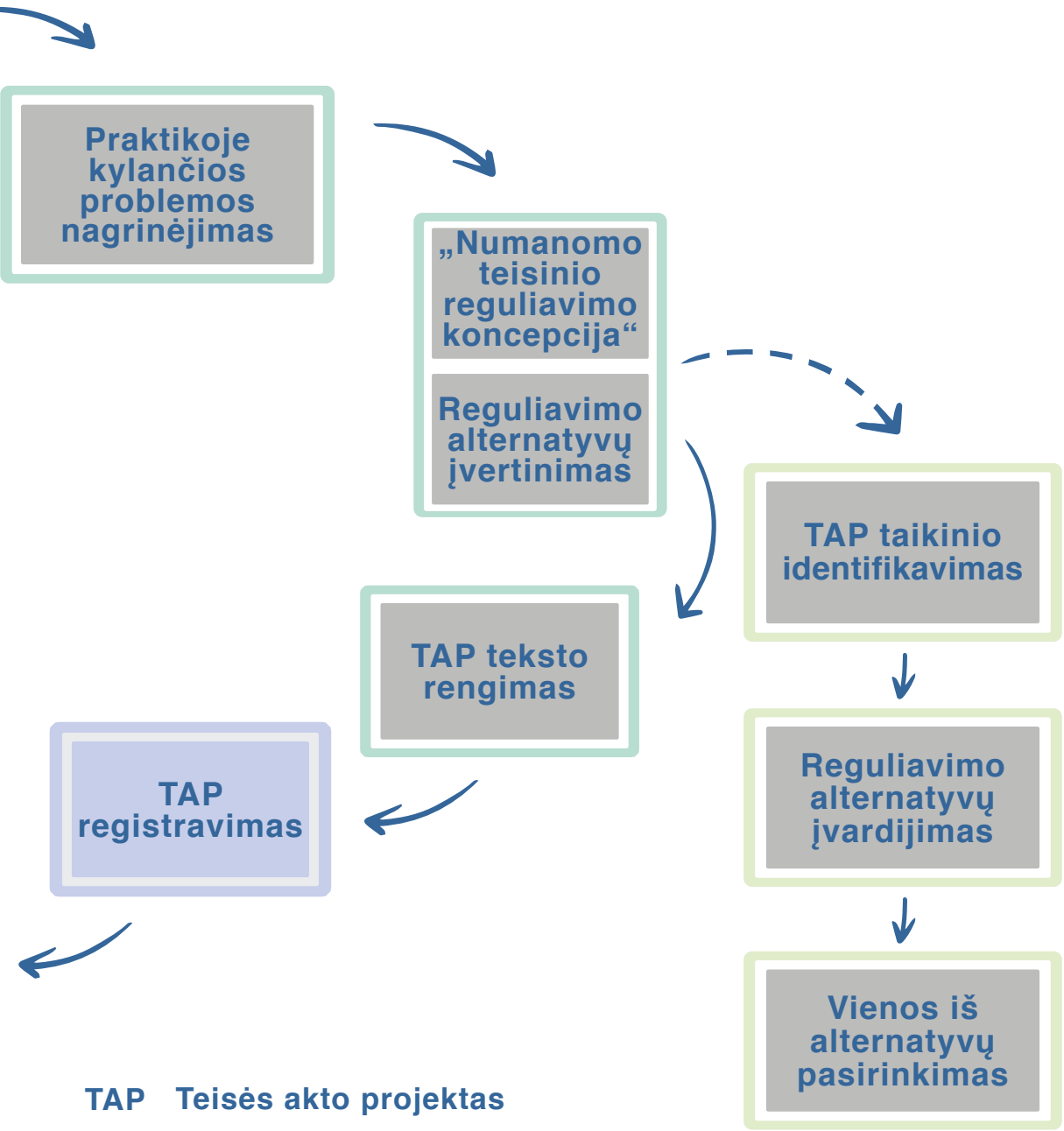
Leidinyje pateikiamas ciklinės teisėkūros modelis. Išskiriamos teisėkūros pilkosios zonos – tai etapai, kuriuose teisėkūros kokybei keliami reikalavimai yra dažniausiai neišpildomi ir kurių laikymosi neužtikrina veiksmingi mechanizmai. Nurodomi praktikoje kylantys iššūkiai užtikrinant teisėkūros kokybę skirtinguose jos etapuose ir galimybes ją gerinti.

Lietuvos laisvosios rinkos institutas

ANNO 1990



Ciklinės teisėkūros modelis
Pilkosios zonos



TAP Teisės akto projektas

Teisėkūros „pilkosios zonos“

Galiojančių teisės aktų stebėsena

1 Galiojančių teisės aktų stebėsena

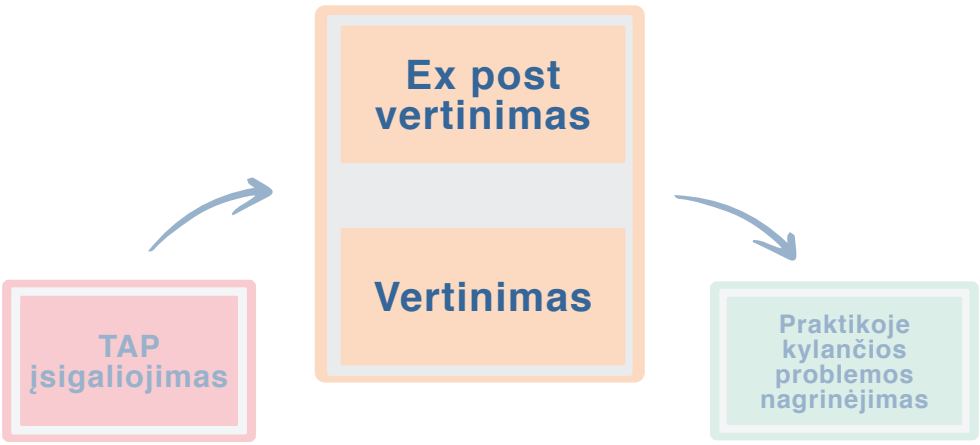
Dar prieš rengiant teisės akto projektą yra būtina įvertinti esamą reguliavimą ir jo poveikį. Tai leidžia ne tik inventorizuoti jau galiojančius reguliavimus, bet ir spręsti apie jų veiksmingumą. Tai padeda išvengti ir teisės normų kolizijos, kai keli teisės aktai tą patį visuomeninį reiškinį traktuoja skirtingai, o dėl to nukenčia visuomenė (pvz., patiriamos didesnės negu būtina administracinės naštos).

PROBLEMOS

- Galiojančių teisės aktų stebėsena nėra laikoma teisėkūros stadija;
- Teisėkūros iniciatyvos nėra grindžiamos ex post vertinimo rezultatais.

GALIMI SPRENDIMAI

- Įteisinti ex post vertinimą kaip privalomą teisėkūros stadiją, kurios rezultatais grindžiama naujo reguliavimo arba esamo reguliavimo keitimo iniciatyva;
- Numatyti prievolę prioritetą teikti teisės aktų redakcijai, o ne naujų reguliavimų įteisinimui.



2 Teisės akto turinio projekto rengimas

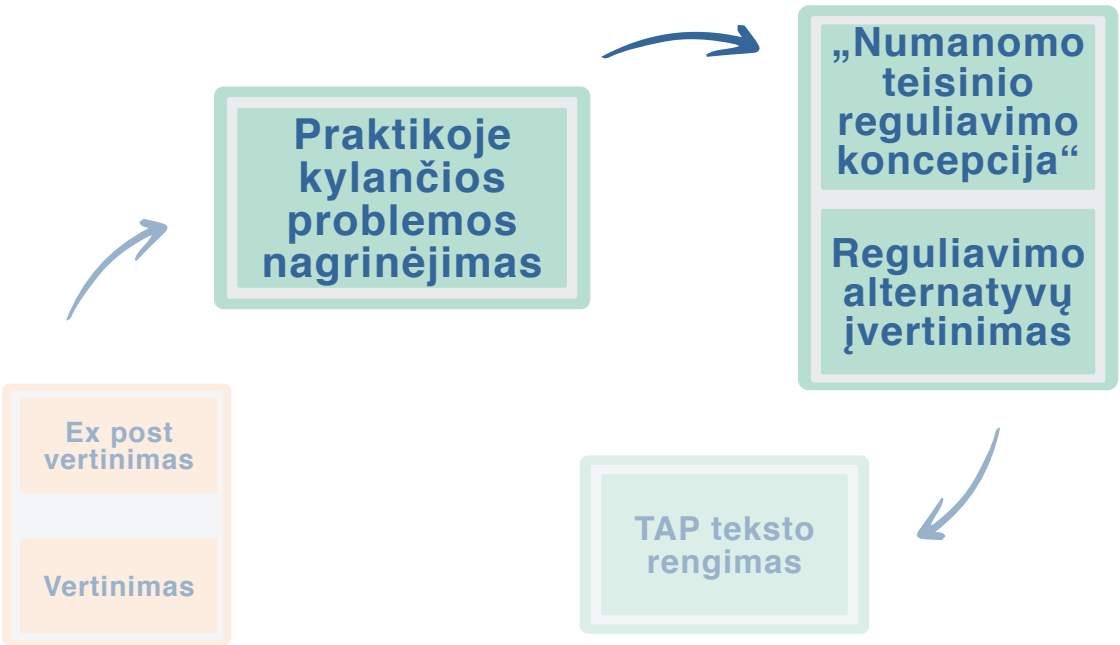
Pagal teisėkūros kokybei keliamus reikalavimus, dar prieš rengiant patį teisės akto projekto tekstą yra reikalinga identifikuoti tikrąją priežastį, kuri sukelia spręstiną problemą (t.y. ar problemą tikrai kelia tik tam tikro teisinio reguliavimo trūkumas).

PROBLEMA

- Dėl gajų legalistinių tradicijų problemas bandoma spręsti vien įstatymais, nėra svarstoma alternatyva įstatymo nepriimti.

GALIMI SPRENDIMAI

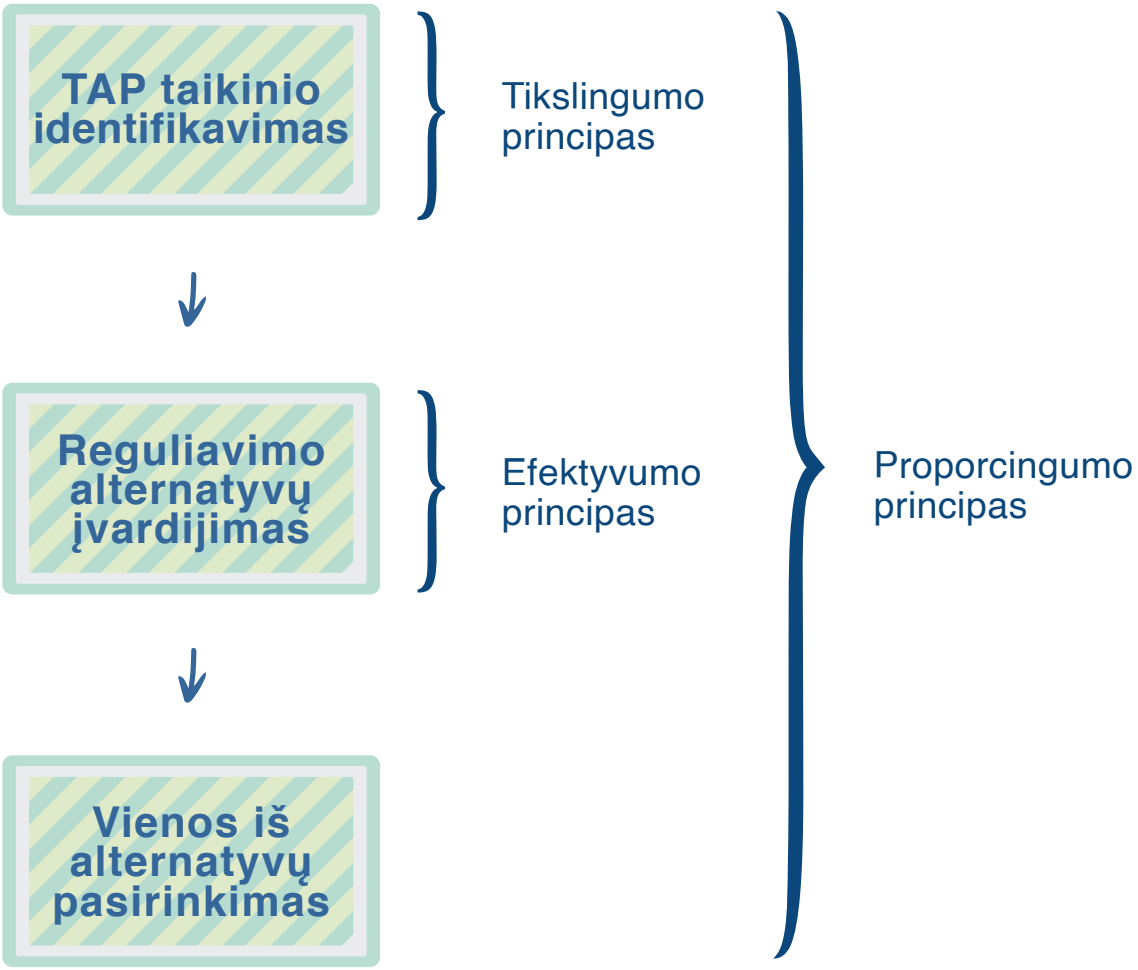
- Numatyti prievolę pagrįsti, kodėl problemos neįmanoma spręsti nepriimant naujų įstatymų;
- Numatyti prievolę naujus įstatymus arba įstatymų pakeitimus teikti tik išbandžius mažiau ribojančias priemones, pvz., teikiant rekomendacijas arba siekiant informuoti žmones per švietimą.



3 Teisėkūros principai

Teisėkūros pagrindų įstatyme numatytų principų laikymasis yra įstatymų leidybos kokybės gerinimo šerdis. Tikslingumo, proporcingumo ir efektyvumo principai yra ne abstrakčios teisinės kategorijos, o konkrečios instrukcijos, ką būtina padaryti dar prieš registruojant teisės akto projektą.

Atsakingai laikantis teisėkūros principuose užkoduotų taisyklių nuo pat teisėkūros proceso pradžios, būtų sprendžiama teisėkūros hiperinfliacijos problema, taupomi riboti valstybės ištekliai, o įstatymai geriau tarnautų žmonėms. Tai grąžintų abipusę žmonių ir valdžios institucijų pagarbą ir pasitikėjimą.



3 Teisėkūros principai

TAP taikinio identifikavimas

- Įstatymo tikslas turi kilti iš „egzistuojančios problemos“.
- Ar problemą galima spręsti tik priimant įstatymą?
- Visuomenės dalyvavimas nustatant „egzistuojančią problemą“ ir sprendimo būdus.

↓

Reguliavimo alternatyvų įvardijimas

- Nustatomos alternatyvos tikslui pasiekti.
- Įvertinamas alternatyvų poveikis.
- Visuomenės dalyvavimas rengiant ir įvertinant alternatyvas

↓

Vienos iš alternatyvų pasirinkimas

- Kuri intervencija yra mažiausia įmanoma?
- Kuri alternatyva sukeltų mažiausią naštą?
- Visuomenės dalyvavimas atrenkant alternatyvą

4 Teisės aktų projektų aiškinamieji raštai

Aiškinamieji raštai – tai teisėkūros kokybei reikšmingas dokumentas, kuris sprendimų priėmėjams bei visuomenei ir ekspertams leidžia tinkamai įvertinti projekto iniciatoriaus motyvus, geriau susipažinti su keliama problema, galimu reguliavimo poveikio ir prisitaikymo kaštais. Deja, praktikoje aiškinamieji raštai pildomi deklaratyviai, dėl to tolimesniuose derinimo etapuose nėra aišku, kokias problemas siekiama spręsti ir ar tikrai pasirinktas veiksmingiausias būdas jas spręsti. Dėl to kyla rizika, kad problema ne tik liks neišspręsta, bet reguliavimas sukels papildomą naštą visuomenei. Toliau aptariami pamatiniai aiškinamojo rašto punktai.

4.1 Teigiamų ir neigiamų padarinių vertinimas ir poveikio verslo sąlygoms ir plėtrai vertinimas

LLRI tyrimai rodo, kad teigiamų ir neigiamų padarinių vertinimas ir poveikio verslo sąlygoms ir plėtrai vertinimas yra reikalavimai, kurie yra prasčiausiai išpildomi. Neretai poveikio vertinimas įvardijamas deklaratyviomis frazėmis (pvz., „poveikio neturėtų būti“) arba subjektyviai įvardijamas toks poveikio vertinimo rezultatas, kuris pateisintų projekto priėmimą, nesvarstant galimų jo rizikų.

PROBLEMOS

- Nėra aiškiai reikalaujama atlikti kaštų-naudos analizę arba ji nėra atliekama;
- Formalūs projekto tikslai pristatomi kaip padariniai, o tikrų padarinių neieškoma;
- Stokojama tikro vertinimo, dažniausiai tyrimas yra imituojamas, o rezultatai pateikiami deklaratyviai;
- Kompetencijos ir žinių stoka.

GALIMI SPRENDIMAI

- Numatyti prievolę:
  - kartu su projektu teikti empiriniais duomenimis pagrįstą reguliavimo ir alternatyvų kaštų-naudos analizę;
  - pateikti optimistinį ir pesimistinį įgyvendinimo scenarijus;
  - poveikio vertinimą derinti su kompetentingais ekspertais ir institucijomis, pvz., Ekonomikos ir inovacijų ministerija, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Konkurencijos taryba ir kt.
- Numatyti galimybę deleguoti kaštų-naudos analizės rengimą nepriklausomiems specialistams.

4.2 Atitiktis teisėkūros principams

Tam, kad teisėkūra būtų kokybiška, Teisėkūros pagrindų įstatymas nurodo konkrečius principus, kurių turi būti laikomasi. Tačiau visais atvejais aiškinamuosiuose raštuose deklaratyviai nurodoma, kad projektas principus atitinka.

PROBLEMA

- Nepagrindžiama, kaip projektas atitinka teisėkūros principus.

GALIMAS SPRENDIMAS

- Numatyti prievolę įrodyti projekto atitiktį teisėkūros principams.

4.3 Poveikis biudžetui

Tais atvejais, kai projekto įgyvendinimas pareikalautų lėšų, yra būtina nurodyti šių lėšų šaltinį. Taip pat yra reikalinga nurodyti, kiek valstybės biudžeto lėšų būtų sutaupoma, jeigu projektas būtų priimtas.

PROBLEMA

- Poveikis biudžetui nėra pagrindžiamas skaičiavimais.

GALIMI SPRENDIMAI

- Numatyti prievolę į biudžeto skaičiavimus įtraukti pakeitimų ir prisitaikymo prie jų kaštus;
- Numatyti prievolę pateikti projekto įgyvendinimo finansavimo šaltinius.

4.4 Specialistų vertinimai, išvados

Vienas iš paskutiniųjų aiškinamojo rašto punktų yra „gautos specialistų išvados, vertinimai“, tačiau absoliučioje daugumoje atvejų nurodoma, kad „išvadų negauta“. Tai sukuria neteisingą manymą, kad dėl projekto specialistai negavo jokių pastabų ir jis yra tinkamas, tačiau realybėje tai reiškia, kad projekto tekstas tiesiog nebuvo proaktyviai teiktas derinti atitinkamos srities specialistams.

PROBLEMOS

- Į specialistų pastabas neatsižvelgiama arba atsižvelgiama deklaratyviai;
- Nėra prievolės viešinti gautas specialistų išvadas.

GALIMI SPRENDIMAI

- Numatyti prievolę teisės akto projekto rengimo metu proaktyviai konsultuotis su specialistais;
- Numatyti prievolę viešinti teisės akto projekto rengimo metu gautas specialistų išvadas;
- Numatyti pareigą argumentuotai atsakyti į pateiktas išvadas.

4.5 Papildomai reikalingi keisti teisės aktai

Dažnai keičiant vieną įstatymą gali tekti keisti susijusius teisės aktus (tiek įstatymus, tiek poįstatyminius teisės aktus). Tai reiškia, kad vienas projektas sukelia ne tik izoliuotą poveikį, bet ir įpareigoja institucijas skirti savo išteklius neretai priimant net keliasdešimt kitų teisės aktų.

PROBLEMOS

- Nėra prievolės papildomus teisės aktus vertinti kaip prisitaikymo kaštus;
- Nevykdoma prievolė įvardyti, kuriuos teisės aktus reikės papildomai keisti.

GALIMI SPRENDIMAI

- Numatyti prievolę papildomus pakeitimus traktuoti kaip prisitaikymo kaštus;
- Numatyti pareigą į biudžeto skaičiavimus įtraukti papildomų pakeitimų sukelsiančius kaštus.

5 Teisės akto projekto registravimas

Tik atlikus anksčiau aprašytus veiksmus projektas gali būti registruojamas. Pažymėtina, kad teisėkūros kokybės reikalavimai kalba ne apie turinio reguliavimą. Svarbu yra tai, kaip išpildomi procedūriniai reikalavimai, kuriuos įvykdžius prieinama išvados, kad yra būtinas naujas teisės aktas.

PROBLEMOS

- Projektas registruojamas nepaisant to, ar tinkamai įgyvendintos ankstesnės prievolės;
- Projekto iniciatoriams netaikoma atsakomybė už įstatymo projekto bei jo parengimo kokybę. Tai nesudaro prielaidų užtikrinti, kad prievolės būtų įgyvendintos.

GALIMI SPRENDIMAI

- Neregistruoti projekto, jeigu nebuvo tinkamai įgyvendintos ankstesnės prievolės;
- Stabdyti tų projekto svarstymą, kurie buvo parengti ir įregistruoti anksčiau tinkamai neįgyvendinus prievolių.

6 Teisės akto projekto derinimas ir priėmimas

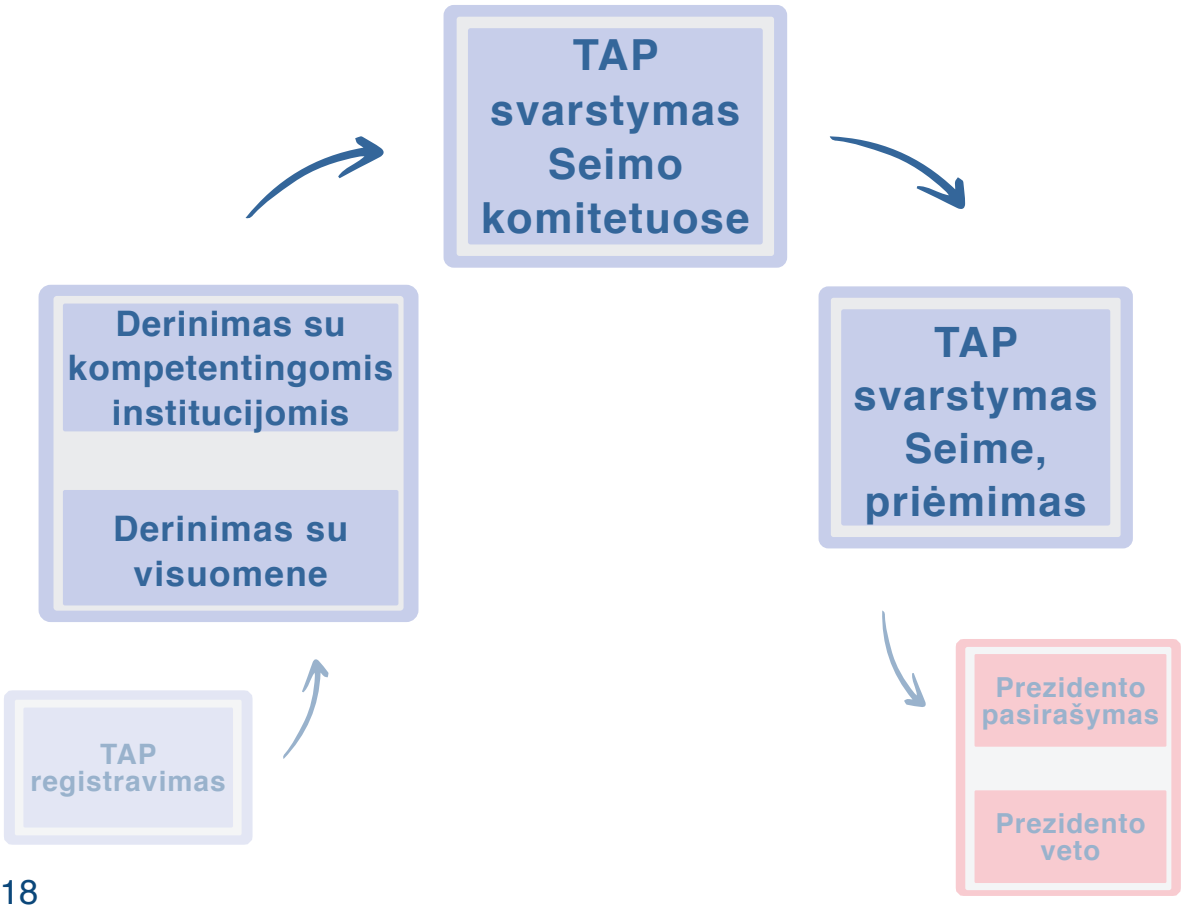
Ši stadija apima projekto derinimą su visuomene, su kompetentingomis institucijomis, taip pat gautų pastabų ir projekto vertinimą Seimo komitetuose ir Seimo posėdžiuose.

PROBLEMOS

- Į ekspertų ir visuomenės pastabas neatsižvelgiama arba atsižvelgiama deklaratyviai, nenurodant argumentų;
- Nėra prievolės derinti atnaujintą projekto variantą su visuomene, net jeigu iš esmės pasikeičia jo turinys;
- Nėra pareigos proaktyviai įtraukti visuomenę ir specialistus į derinimo procesą;
- Nėra prievolės užtikrinti efektyvų grįžtamąjį ryšį;
- Neretai projekto svarstymo Seimo komitetuose metu Seimo nariai ar jų grupės teikia esminius pakeitimus, kurie Komitetuose ir yra priimami, tačiau nėra prievolės tokius pasiūlymus derinti su visuomene ar kompetentingais ekspertais.

GALIMI SPRENDIMAI

- Numatyti pareigą galutinę projekto versiją proaktyviai teikti derinti su visuomene;
- Numatyti prievolę projektą suderinti su kompetentingomis institucijomis, kai pastabos teikiamos dėl projekto atitikties Konstitucijai, Teisėkūros pagrindų įstatymui, Seimo Statutui ir pamatiniams teisės principams;
- Stabdyti projekto tolimesnį svarstymą, jeigu nėra tinkamai įgyvendintos projekto svarstymo ir derinimo stadijos prievolės.



7 Teisės akto pasirašymas ir paskelbimas

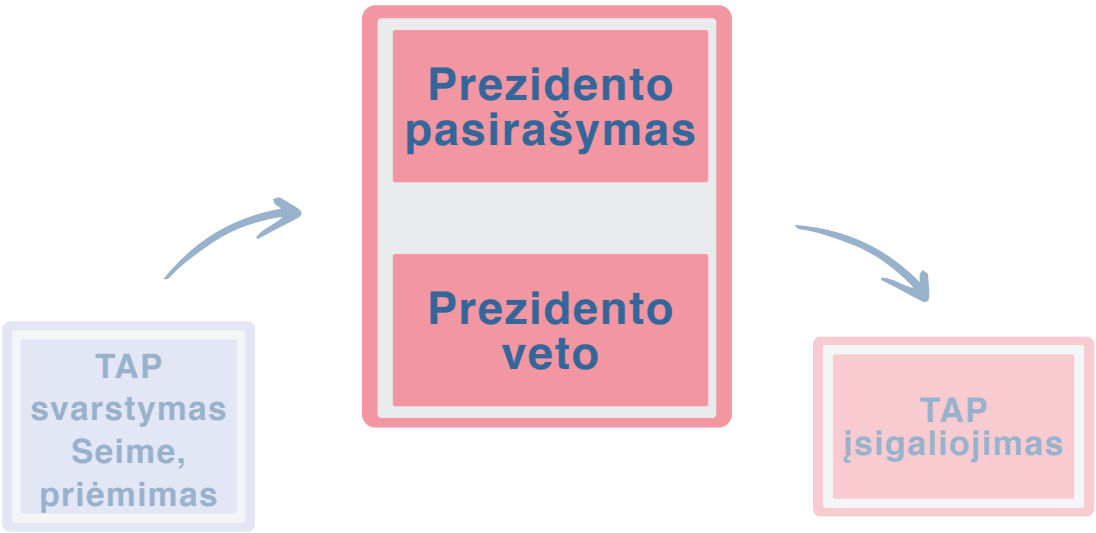
Seimui nubalsavus priimti teisės aktą, jis yra teikiamas Prezidentui pasirašyti. Įstatymas laikomas priimtu, kai Prezidentas jį pasirašo. Prezidentas gali vetuoti įstatymą išsakydamas savo abejones dėl konkretaus teisės akto.

PROBLEMA

- Į Prezidento pastabas neatsižvelgiama arba atsižvelgiama deklaratyviai.

GALIMI SPRENDIMAI

- Numatyti prievolę Prezidento institucijai vertinti teikiamų teisės aktų teisėkūros kokybę;
- Numatyti prievolę grąžinti projektą tobulinti, kai išsakomos pastabos dėl įstatymo atitikties Teisėkūros pagrindų įstatymui, Seimo Statutui ir pamatiniams teisės principams.



8 Teisės akto įsigaliojimas

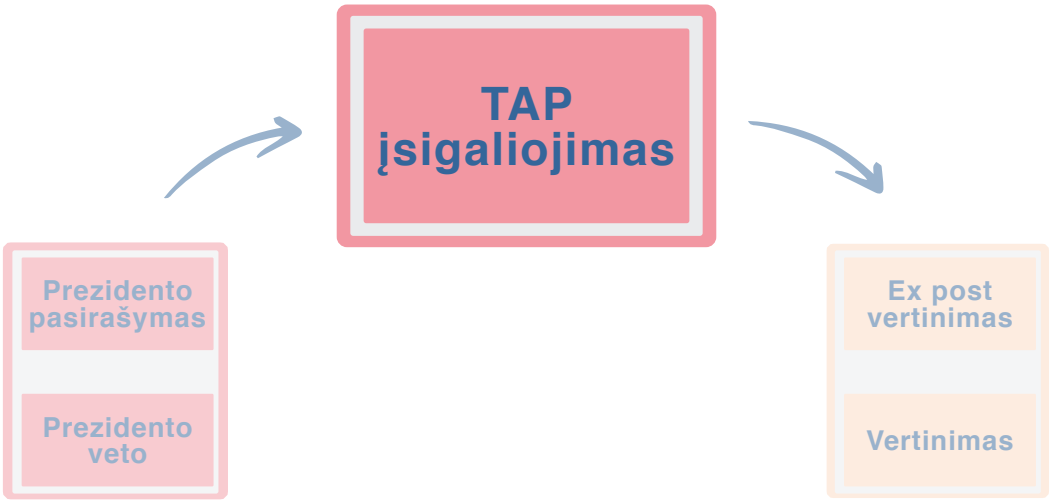
Teisės akto priėmimas, Prezidento pasirašymas ir teisės akto veikimo pradžia nebūtinai sutampa laike. Galimi atvejai, kai projektas įsigalioja, pavyzdžiui, po kelių mėnesių jį pasirašius Prezidentui – tai detalizuojama pačiame projekte, jo baigiamosiose nuostatose arba Seimui atmetus Prezidento veto.

PROBLEMA

- Formaliai laikantis terminų, paliekama per mažai laiko pasiruošti pasikeitimams.

GALIMAS SPRENDIMAS

- Numatyti prievolę laikotarpį iki teisės akto įsigaliojimo įtraukti į poveikio vertinimą ir vertinti šios prievolės sukeliamą papildomą naštą, atitinkamai terminą koreguojant.



9 Galiojančių teisės aktų stebėsena

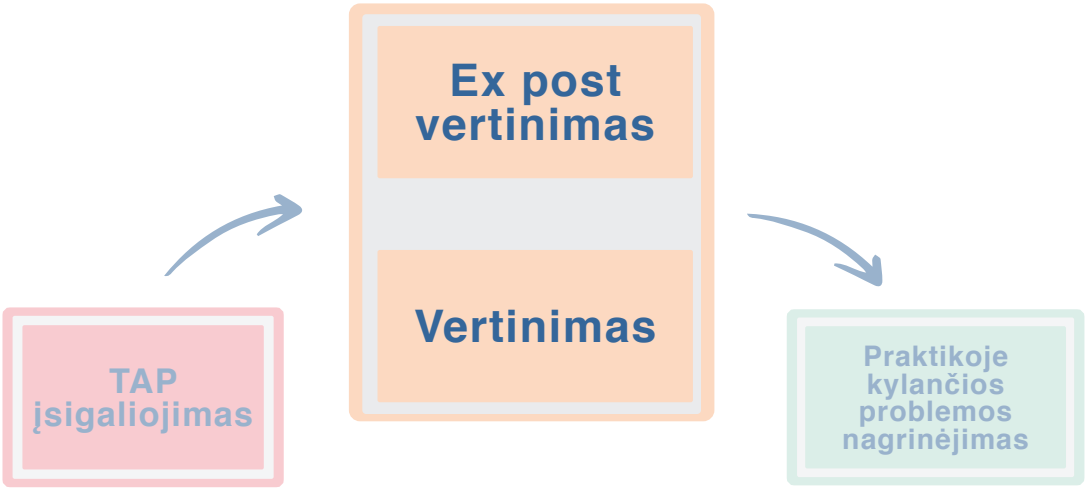
Pagal Teisėkūros pagrindų įstatymą šis etapas nėra laikomas teisėkūros stadija. Tačiau tikslinga šį etapą įtraukti kaip privalomą visais atvejais, nes tai sudarytų sąlygas įvertinti, kad projektui kelti tikslai yra pasiekiami, o gal priešingai – situacija pablogėjo.

PROBLEMOS

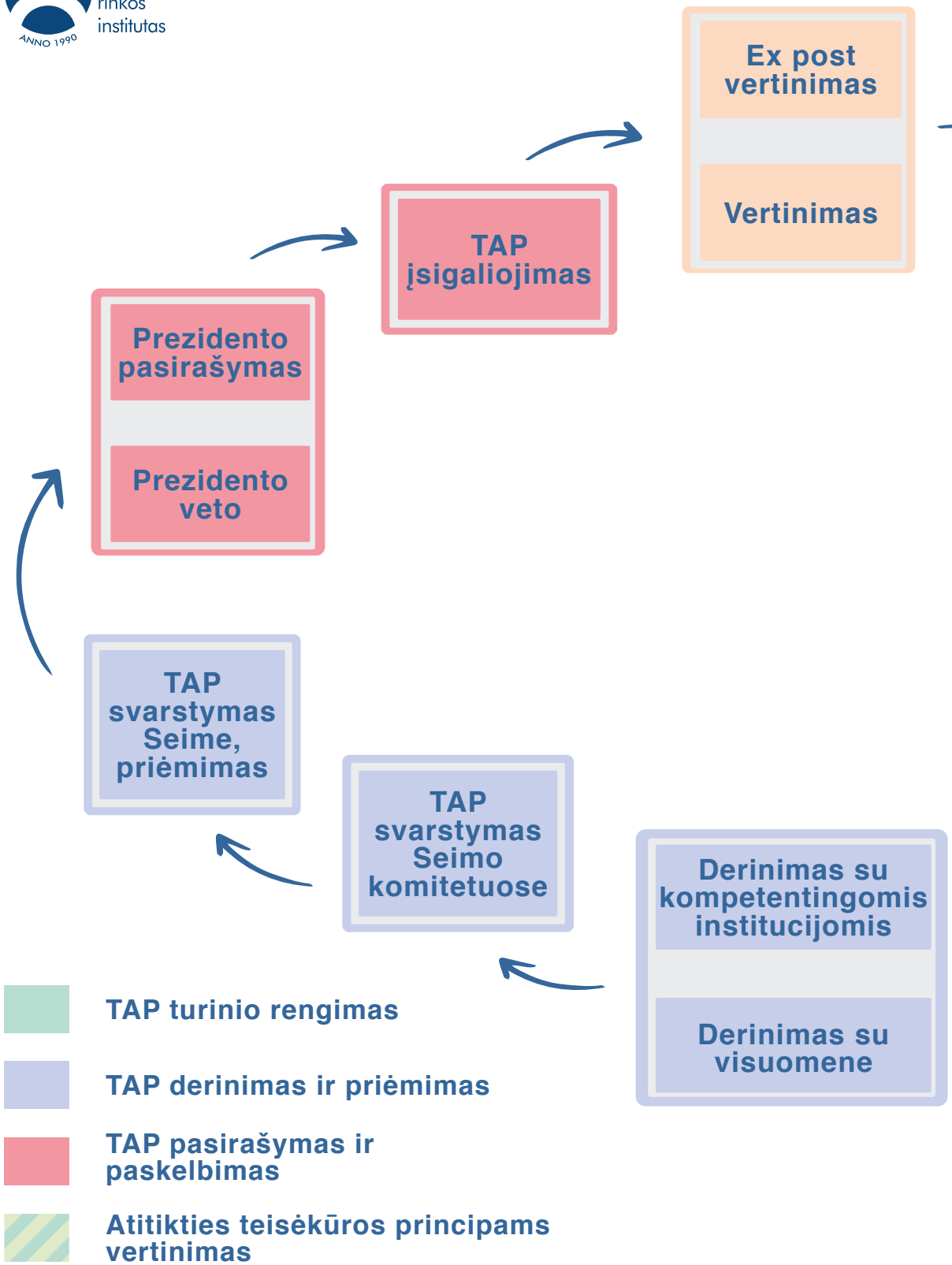
- Galiojančių teisės aktų stebėsena nėra laikoma teisėkūros stadija;
- Teisėkūros iniciatyvos nėra grindžiamos ex post vertinimo rezultatais;
- Vertinimas atliekamas selektyviai ir itin retais atvejais.

GALIMI SPRENDIMAI

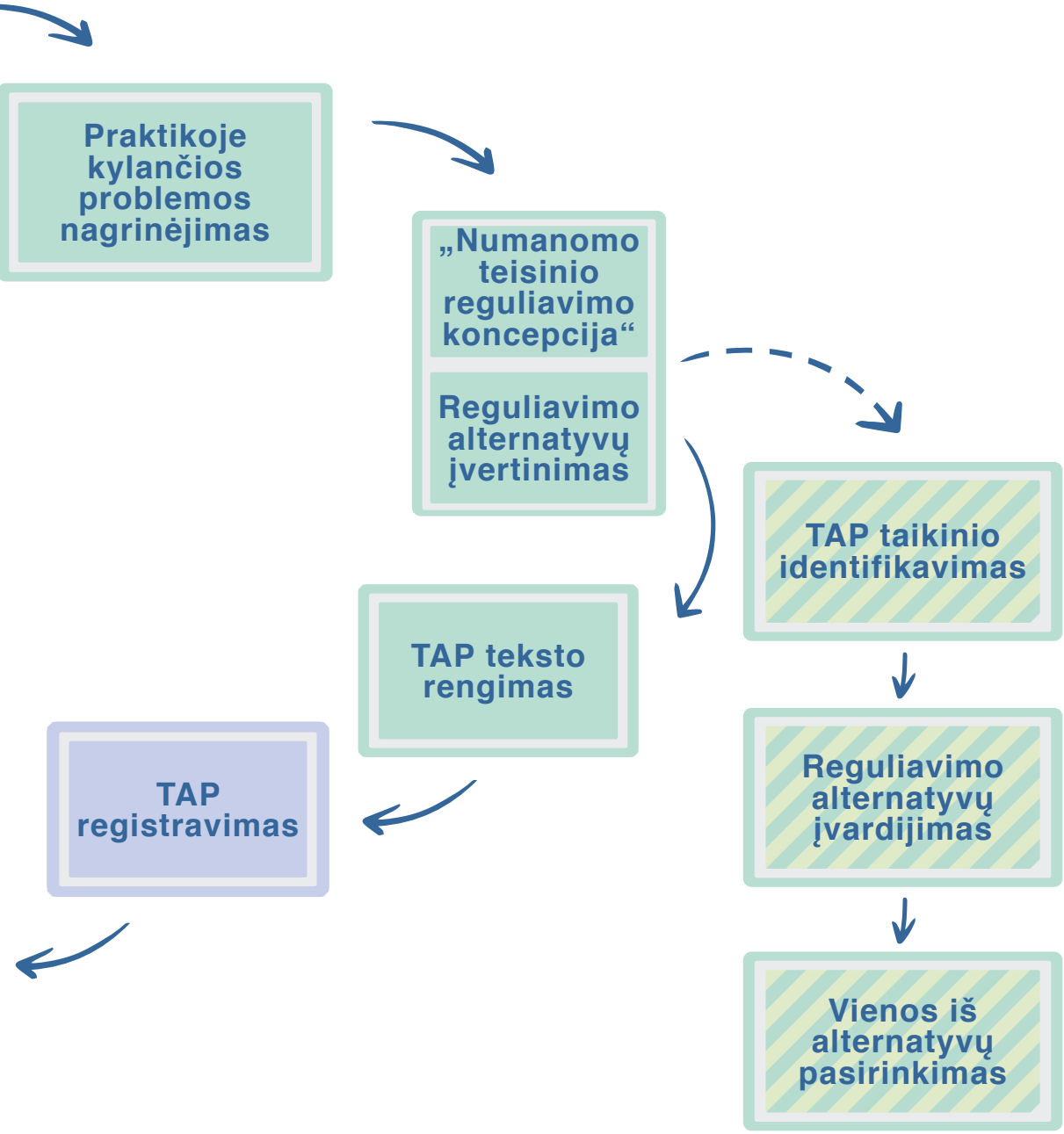
- Įteisinti ex post vertinimą kaip privalomą teisėkūros stadiją, kurios rezultatais grindžiamas naujo reguliavimo inicijavimas arba esamo reguliavimo keitimo inicijavimas;
- Numatyti prievolę prioritetą teikti teisės aktų korekcijai, o ne naujų reguliavimų priėmimui.



Lietuvos laisvosios rinkos institutas
ANNO 1990



Kokybiškos ciklinės teisėkūros modelis



TAP Teisės akto projektas

Galiojančių teisės aktų stebėsena

Daugiau apie iniciatyvą
„Kokybiškas teisėkūros procesas – įgalinta visuomenė“
sužinokite čia:

Lietuvos
laisvosios
rinkos
institutas
ANNO 1990

Vilniaus g. 31, Vilnius
llri@llri.lt
www.llri.lt