Lietuvos laisvosios rinkos institutas

ANNO 1990

NUMATOMO TEISINIO REGULIAVIMO POVEIKIO VERTINIMAS TEISĖKŪROS PROCESE

STUDIJA

2021 m. lapkričio 8 d.

SANTRAUKA

Šio dokumento tikslas – atskleisti numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo, kaip žmogaus atliekamo proceso, esmę, svarbą, sudėtingumą, ir šiame procese slypinčius pavojus, kurių supratimas ir suvaldymas veda prie kokybiškesnės teisėkūros.

Įgyvendinant šį tikslą darbe pagrindžiama poveikio vertinimo nauda ir analizuojami aspektai, atskleidžiantys šio daugialypio proceso esmę: 1) poveikio vertinimo metu tiriamos informacijos gausa ir specifiškumas; 2) įvairių teisinio reguliavimo funkcijų analizė; 3) pareiga įvertinti įvairias alternatyvas (pavyzdžiui, apskritai nieko nekeisti ar savireguliacija) siūlomam teisiniam reguliavimui; 4) įvairių kitų veiksnių – teisės akto leidėjo noro būti perrinktam ir poveikio vertintojo kompetencijos trūkumo – įtaka poveikio vertinimui.

Šių aspektų nagrinėjimas padeda suprasti, kad susiduriame su daug laiko, pastangų ir kompetencijų reikalaujančiu procesu, kurio tinkamas atlikimas neturėtų būti tik dar viena biurokratine našta teisės aktų leidėjui. Visa tai veda prie darbo pabaigoje pateikiamų išvadų, leidžiančių patobulinti tiek patį poveikio vertinimą, tiek ir visą teisėkūros procesą.

TURINYS

SANTRAUKA 2

ĮVADAS 4

1. Informacijos, kurią privaloma įvertinti atliekant teisinio reguliavimo poveikio vertinimą, gausa ir specifiškumas 6

1.1. Poveikio vertinimo metu analizuojamos ir tiriamos informacijos apimtis **6**

1.2. Pareiga įvertinti skirtingas teisinio reguliavimo funkcijas **8**

1.3. Priežastys, leidžiančios nepagrįstai išvengti kokybiško poveikio vertinimo **8**

2. Alternatyvų vertinimas teisinio reguliavimo poveikio vertinimo procese 10

2.1. Pareiga atskleisti ir ištirti įvairias alternatyvas siūlomam teisiniam reguliavimui **10**

2.2. Priežastys, nulemiančios pareigos įvertinti alternatyvas teisiniam reguliavimui nevykdymą **12**

3. Papildomi veiksniai, darantys įtaką teisinio reguliavimo poveikio vertinimui 13

3.1. Teisės akto leidėjo siekis būti perrinktam **13**

3.2. Poveikio vertintojų kompetencijos trūkumas **13**

4. Apibendrinimas – poveikio vertinimas, kaip sudėtingas ir daugialypis, bet valstybės gerovę užtikrinantis procesas 15

IŠVADOS 16

Šaltinių sąrašas 17

ĮVADAS

Kaip užtikrinti teisės aktų kokybę? Ar teisės aktas išspręs susiklosčiusią problemą? Ar teisinis reguliavimas nebus perteklinis? Ar teisės aktas bus tinkamai vykdomas? Šie ir kiti teisėkūros kokybės klausimai nedavė ramybės žmonių bendruomenėms nuo seniausių civilizacijų laikų. Dar senovės Romos teisės šaltiniuose randame tokius pamatinius teisėkūros principus, kaip Corruptissima re publica plurimae leges (lot.) – **Sugadinta valstybė ta, kuri vadovaujasi pernelyg didele gausa įstatymų** (Tacitas), Nobis in legibus magis simplicitas quam difficultas placet (lot.) – Įstatyme labiau vertiname paprastumą, o ne komplikuotumą (Justinianas) ar Minime mutanda sunt quae certam habuerent interpretationem (lot.) – Reikia kuo rečiau keisti tai, kas turi nusistovėjusią reikšmę (Paulus) ir kt. (Deviatnikovaitė, 2021, p. 403).

Ilgainiui buvo sukurti ir ištobulinti įvairūs instrumentai, kurių tinkamas pritaikymas užtikrina teisėkūros kokybę. Teisinio reguliavimo poveikio vertinimas tapo modernios valstybės atributu, be kurio neįsivaizduojamas kokybiškas teisėkūros procesas.

Teisinio reguliavimo poveikio vertinimo įsitvirtinimas teisėkūros procese neturėtų stebinti. Poveikio vertinimo svarba teisėkūroje ir plačiau – visos valstybės ir jos piliečių gyvenime – negali būti pervertinama. Poveikio vertinimas ne tik padeda užtikrinti priimamų teisės aktų kokybę, jų suderinamumą su egzistuojančiu teisiniu reguliavimu, bet ir suteikia visai teisėkūrai daugiau skaidrumo, atvirumo bei skatina demokratiją teisėkūros procese. **Teisinio reguliavimo poveikio vertinimas leidžia suprasti, kodėl nuspręsta priimti teisės aktą, priimamo teisės akto tikslus, jo sprendžiamas problemas, teisės akto galimas pasekmes ir kt**. Visa tai suteikia žmonėms galimybę planuoti savo veiksmus, efektyviai ir tikslingai prisitaikyti prie pasikeitusios situacijos.

Be to, poveikio vertinimas sukuria papildomą demokratijos forumą, kuriame visuomenė ir teisės aktų leidėjai diskutuoja dėl teisinio reguliavimo poreikio, efektyvumo ir galimų alternatyvų. Tikslingai atliktas poveikio vertinimas suteikia galimybę įvairiems visuomenės nariams suprasti siūlomą teisinį reguliavimą, įvertinti jį, konstruktyviau kritikuoti, o svarbiausia – aktyviai dalyvauti pilietiniame visuomenės gyvenime[1].

Tinkamai atliktas poveikio vertinimas įgyvendina ir Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymo (toliau – Teisėkūros pagrindų įstatymas) 3 str. įtvirtintus teisėkūros principus. **Teisės aktui aukštus reikalavimus keliantys tikslingumo[2], aiškumo[3], pagarbos asmens**

[1] Apie teisinio reguliavimo poveikio vertinimo svarbą žr. detaliau (Verschuuren, van Gestel, Ex Ante Evaluation..., 2009, p. 1 – 2); (Larouche, 2008, p. 3, 9 – 13); (Limantė, 2017, p. 27).

[2] Tikslingumo principas reiškiantis, kad teisės akto projektas turi būti rengiamas ir teisės aktas priimamas tik tuo atveju, kai siekiamų tikslų negalima pasiekti kitomis priemonėmis.

[3] Aiškumo principas reiškiantis, kad teisės aktuose nustatytas teisinis reguliavimas turi būti logiškas, nuoseklus, glaustas, suprantamas, tikslus, aiškus ir nedviprasmiškas.

teisės ir laisvėms[4], proporcingumo[5], sistemiškumo[6] ir kiti principai gali būti realizuoti tik atlikus teisinio reguliavimo poveikio vertinimą, kuris leidžia įsitikinti, ar teisinis reguliavimas yra būtinas, proporcingas, efektyvus, o priimamas teisės aktas yra suderintas su galiojančiu teisiniu reguliavimu ir neperžengia žmogaus teisių apsaugos standartų.

Nors literatūros teisinio reguliavimo poveikio vertinimo tema yra gausu, dažnai pasigendama paties poveikio vertinimo, kaip žmogaus atliekamo intelektualinio proceso, analizės. Ar žmogus yra pajėgus tinkamai atlikti teisinio reguliavimo poveikio vertinimą? Kokių sugebėjimų, sričių išmanymo reikalauja kokybiškas poveikio vertinimas? Su kokiomis kliūtimis dažniausiai susiduria poveikio vertintojas? Šiuo analitiniu darbu ir siekiama išnagrinėti poveikio vertinimo, kaip žmogaus atliekamo proceso, esmę, atskleisti poveikio vertinimo sudėtingumą, svarbą ir šiame procese slypinčius pavojus, kurių supratimas ir įsisąmoninimas veda prie kokybiškesnės teisėkūros.

[4] Pagarbos asmens teisėms ir laisvėms principas reiškiantis, kad teisės aktų nuostatos turi užtikrinti ir negali paneigti Konstitucijoje, Europos Sąjungos teisės aktuose, Lietuvos Respublikos tarptautinėse sutartyse, Lietuvos Respublikos įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytų asmens teisių ir laisvių, teisėtų interesų

[5] Proporcingumo principas reiškiantis, kad pasirinktos teisinio reguliavimo priemonės turi sudaryti kuo mažesnę administracinę ir kitokią naštą, nevaržyti teisinių santykių subjektų daugiau, negu to reikia teisinio reguliavimo tikslams pasiekti.

[6] Sistemiškumo principas reiškiantis, kad teisės normos turi derėti tarpusavyje, žemesnės teisinės galios teisės aktai neturi prieštarauti aukštesnės teisinės galios teisės aktams, įstatymo įgyvendinamieji teisės aktai turi būti rengiami ir priimami taip, kad įsigaliotų kartu su įstatymu ar atskiromis jo nuostatomis, kurias šie teisės aktai įgyvendina.

1. Informacijos, kurią privaloma įvertinti atliekant teisinio reguliavimo poveikio vertinimą, gausa ir specifiškumas

Retai kada susimąstome, kokios apimties informaciją privalo įvertinti poveikio vertintojas, norėdamas kokybiškai įvertinti teisinio reguliavimo neigiamas ir teigiamas pasekmes. **Poveikio vertinimo proceso sudėtingumas tampa akivaizdus, kai pripažįstame ir paties žmogaus sugebėjimų ribotumą.** Žmonės yra kūniškos, mirtingos, ribotos savo žiniomis ir gebėjimais būtybės, kurių norai yra beribiai (Leontjeva, Vainė, Vyšniauskaitė, 2017, p. 4). Žmogus nėra visagalis. Žmogaus ribotumas, be kita ko, pasižymi ir žmogaus protinių sugebėjimų, mąstymo ribotumu, kuris yra pagrindinė kliūtis efektyviam, kokybiškam ir į ateitį orientuotam visuomenės konstravimui.

Žmogaus proto ribotumas aktualus ir teisėkūros subjektams. Teisės aktų leidėjas, kaip ir bet kuris kitas žmogus, tik ribotai gali surinkti visą reikiamą informaciją, prognozuoti ateities pasekmes, atsakyti į visus klausimus, kurie leistų įvertinti teisinio reguliavimo kokybę, poreikį, būsimus kaštus ir kt. (žr. detaliau den Hertog, 2010, p. 2).

Ekonomisto ir filosofo Friedricho von Hayeko teigimu, mūsų sugebėjimų ribotumas nulemia, kad nesame visiškai laisvi pasirinkti norimą visuomenės teisinę tvarką, geidžiamos tvarkos negalime sudėlioti tarsi mozaikos, atsirinkdami mums patinkančias dalis, o daugelis gerais ketinimais pagrįstų priemonių gali turėti daugybę nenumatytų ir nepageidaujamų padarinių (Hayek, 1998, p. 31, 96).

1.1. Poveikio vertinimo metu analizuojamos ir tiriamos informacijos apimtis

Informacijos, kurią turėtume analizuoti poveikio vertinimo metu, gausa tik patvirtina, kad teisės aktų leidėjas susiduria su sunkia ir daug laiko reikalaujančia užduotimi, kurios netinkamas atlikimas atneša nenumatytas ir neigiamas pasekmes. Europos bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (toliau – EPBO) rekomenduoja poveikio vertinimo metu atlikti ir įvertinti šiuos aspektus (OECD, 2020, Box 2.2.):

- Identifikuoti konkrečią problemą, kurią norima išspręsti;
- Identifikuoti naujo teisinio reguliavimo paveikiamų subjektų ratą ir įvertinti, ištirti reguliavimo poveikį ekonomikai, aplinkai, teisinei sistemai ir kitoms paveikiamoms sritims;
- Identifikuoti ir įvertinti įvairias alternatyvas siūlomam teisiniam reguliavimui;
- Identifikuoti ir įvertinti siūlomo teisinio reguliavimo tiek tiesioginę, tiek netiesioginę naudą ir kaštus;
- Visas poveikio vertinimo procesas turi būti grindžiamas kiek įmanoma labiau pagrįstais įrodymais ir moksline ekspertize;

EPBO rekomendacijos tuo neapsiriboja. Pavyzdžiui, EPBO taip pat pataria, kad, esant poreikiui, būtų atliekama ir elgsenos mokslo sričių (pavyzdžiui, psichologijos, elgsenos ekonomikos) analizė (OECD, 2020, Targeted and…). Be to, esant poreikiui, EPBO rekomenduoja vertinti ir tarptautinius aspektus, pavyzdžiui, siūlomo reguliavimo įtaką valstybių rinkos atvirumui ar tarptautinei prekybai (OECD, 2018, Chapter 5).

Teisės aktų poveikio vertinimo proceso svarbą ir sudėtingumą pagrindžia ir Europos Komisijos (toliau – EK) gerosios praktikos dokumentacijos gausa. EK yra parengusi net 11 vadinamųjų įrankių dėžučių (angl. tool box), kuriose yra pateikiamos rekomendacijos EK darbuotojams, atliekantiems teisinio reguliavimo poveikio vertinimą[7].

Informacijos gausa pasižymi ir Lietuvos teisės aktai. Teisėkūros pagrindų įstatymo 15 str. 2 d. nurodo, kad atsižvelgiant į teisės akte numatomo naujo teisinio reguliavimo pobūdį, mastą, turi būti įvertinamas poveikis: 1) ekonomikai; 2) konkurencijai; 3) valstybės finansams; 4) socialinei aplinkai; 5) viešajam administravimui; 6) teisinei sistemai; 7) kriminogeninei situacijai; 8) korupcijos mastui; 9) aplinkai; 10) administracinei naštai; 11) regionų plėtrai; 12) reglamentuojamoms profesijoms; 13) kitoms sritims.

Teisėkūros pagrindų įstatymą detalizuojantis Lietuvos Respublikos Vyriausybės Nutarimas „Dėl numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metodikos patvirtinimo“ (toliau – Vyriausybės Nutarimas) nustato, kad siūlomo teisinio reguliavimo poveikis turi būti vertinamas šiais aspektais[8]:

- 9.1. p. poveikis atitinkamai sričiai (įvertinamas galimas poveikis konkrečiai viešosios politikos ir (ar) visuomeninių santykių sričiai, kurioje numatoma daryti pakeitimus);
- 9.2. p. poveikis valstybės finansams (įvertinamas galimas poveikis valstybės biudžetui ir (ar) savivaldybių biudžetams, finansiniams įsipareigojimams ir kita);
- 9.3. p. poveikis piliečių ir kitų asmenų, valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų administracinei naštai, kai projektu siūloma šiems subjektams nustatyti naujus, keisti, naikinti galiojančius informacinius įpareigojimus.

Papildomai, prioritetinės teisėkūros iniciatyvos[9] atveju turi būti vertinamas ir Nutarimo 9.4. punkte nurodytas poveikis

[7] Žr. detaliau: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_en.

[8] Atsižvelgiant į projekto pobūdį, poveikis gali būti vertinamas ir kitais poveikio vertinimo aspektais (žr. Nutarimo 9.5 – 9.10 p.).

[9] Prioritetinės teisėkūros iniciatyvos – kasmet Lietuvos Respublikos Vyriausybės tvirtinamos teisėkūros iniciatyvos, dėl kurių ekonominio, socialinio, politinio reikšmingumo ir jautrumo atliekamas išsamesnis poveikio vertinimas, siekiant pagrįsti siūlymų nustatyti naują ar keisti esamą teisinį reguliavimą būtinumą, naudą ir sąnaudas. Vyriausybės kanceliarija, išnagrinėjusi institucijų kitais metais planuojamas teisėkūros iniciatyvas ir atsižvelgdama į jų tikslus bei sprendžiamas problemas, bendradarbiaudama su institucijomis parengia pasiūlymus dėl prioritetinių teisėkūros iniciatyvų sąrašo sudarymo ir teikia juos Ministrui Pirmininkui. Pasiūlymai dėl prioritetinių teisėkūros iniciatyvų sąrašo sudarymo aptariami Vyriausybėje.

ekonomikai (įvertinamas galimas poveikis ekonominėms, verslo ir konkurencijos sąlygoms). Vyriausybės Nutarimo priedo Nr. 1 IV dalyje „Poveikis ekonomikai“ nurodomas net 21 klausimas, kurį turėtų svarstyti poveikio vertintojas. Be to, **prioritetinės teisėkūros iniciatyvos vertinimo metu privalomai turi būti atliekama sąnaudų ir naudos arba sąnaudų ir efektyvumo analizė.**

1.2. Pareiga įvertinti skirtingas teisinio reguliavimo funkcijas

Poveikio vertintojų darbas neapsiriboja tik specifinės informacijos analize, priešingai – poveikio vertintojai privalo atsižvelgti ir į įvairias numatomo teisinio reguliavimo funkcijas.

Nors dažniausiai poveikio vertinimo metu yra vertinama vienintelė teisinio reguliavimo funkcija, t. y. ar teisinis reguliavimas padės pasiekti politinius tikslus, geroji praktika išskiria papildomas teisinio reguliavimo funkcijas (van der Meulen, 2013, p. 311 – 313). Pavyzdžiui, socialinių santykių koordinavimo funkcija, kuri pasireiškia tuo, kad teisinis reguliavimas suteikia galimybę visuomeninių santykių subjektams numatyti savo veiksmų galimybes ir šių veiksmų rezultatus, arba suvereno galių ribojimo funkcija, kurios esmė yra tai, kad teisinis reguliavimas riboja suvereno galias nepagrįstai pakeisti individo įgytas teises ir pareigas. Šios teisinio reguliavimo funkcijos taip pat privalo būti vertinamos tiek pat, kiek politinių tikslų pasiekimo funkcija, o tai įpareigoja žvelgti į poveikio vertinimą iš dar platesnės perspektyvos.

1.3. Priežastys, leidžiančios nepagrįstai išvengti kokybiško poveikio vertinimo

Informacijos gausa ir teisinio reguliavimo funkcijų įvairovė neturėtų atgrasyti nuo poveikio vertinimo. Priešingai – šių sudėtingų ir kompleksinių aspektų supratimas neleidžia žiūrėti į poveikio vertinimą kaip į dar vieną biurokratinę naštą teisės aktų leidėjui. Tai patvirtina įvade jau identifikuota poveikio vertinimo nauda – teisės aktų kokybė, teisėkūros skaidrumas, atvirumas ir kt. Maža to, **netinkamai atliktas poveikio vertinimas ir iš to kylantis nekokybiškas teisinis reguliavimas ne tik pažeidžia teisės aktų įtvirtintą tvarką, bet ir sukuria papildomas sistemines problemas** – poreikį papildomiems teisės aktams, didesnį teismų darbo krūvį aiškinant nekokybišką teisinį reguliavimą, nesuderinamumą su jau galiojančiu teisiniu reguliavimu ir kt.

Pareigą atlikti poveikio vertinimą, be kita ko, pagrindžia ir jau minėtų EPBO ir EK rekomendacijos. Vienoje iš svarbiausių EPBO rekomendacijų įtvirtinta, kad galima toleruoti tik keletą ribotų išimčių iš taisyklės, reikalaujančios atlikti poveikio vertinimą (OECD, 2020, Embedding RIA through…). Kitaip tariant, **kokybiškas poveikio vertinimo atlikimas turėtų būti taisyklė, o ne išimtis**. Abejotina, ar pastaroji taisyklė gali būti laikoma įgyvendinta Lietuvos teisėje. Teisėkūros pagrindų įstatymo 15 str. 1 d. nustato du atvejus, kuomet turi būti atliekamas poveikio vertinimas:

- Numatoma reglamentuoti iki tol nereglamentuotus santykius;
- Numatomu reglamentavimu iš esmės keičiamas teisinis reguliavimas.

Pirmasis atvejis yra pakankamai akivaizdus ir pagrįstas, tačiau antrasis kelia abejonių. Lietuvos teisės aktai nepateikia atsakymo, kaip turėtų būti suprastas terminas „iš esmės keičiamas teisinis reguliavimas“. Kokiais kriterijais turėtume vadovautis nustatant, ar reguliavimas keičiamas iš esmės? Kokie skirtumai teisės akto, kuris keičia reguliavimą iš esmės, nuo teisės akto, kuris reguliavimo iš esmės nekeičia? Ši abstrakti ir per daug palanki skirtingam interpretavimui sąvoka nulemia per plačią teisėkūros subjektų diskreciją, sprendžiant dėl poveikio vertinimo atlikimo. Teisėkūros subjektas, norėdamas išvengti poveikio vertinimo proceso, gali nesunkiai pagrįsti, kodėl numatoma iniciatyva nėra iš esmės keičiamas teisinis reguliavimas.

Panašaus pobūdžio kritika taikoma ir Teisėkūros pagrindų įstatymo 15 str. 1 d. antram sakiniui: „Šio vertinimo išsamumas turi būti proporcingas galimoms numatomo teisinio reguliavimo pasekmėms.“ Ką reiškia proporcingas galimoms pasekmėmis? Kokiais kriterijais vadovaujantis nustatysime proporcingumą? Kaip įvertinsime, ar proporcija buvo nustatyta teisingai? EPBO nurodo ir kitus, ženkliai konkretesnius kriterijus, kurie galėtų būti taikomi sprendžiant dėl poveikio vertinimo išsamumo (OECD, 2020, Best practice principles…):

- Nustatant kiekybines ribas (pavyzdžiui, išsamiau vertinti siūlomą reguliavimą, kurio poveikis viršys 100 mln. JAV dolerių);
- Nustatant įvairių kriterijų rinkinį (tokiais aspektais, kaip poveikio konkurencijai, rinkos atvirumui, inovacijoms, investicijoms, taip pat žmonių, kuriuos paveiks siūlomas reglamentas, skaičiui ir kt.);
- Kelių kriterijų derinimas (pavyzdžiui, Šveicarijoje reikalaujama daryti išsamesnį poveikio vertinimą, jeigu tenkinami 3 kriterijai iš 10 kriterijų sąrašo)[10].

Tuo tarpu Teisėkūros pagrindų įstatymo 15 str. 1 d. įtvirtinta proporcingumo sąvoka tik suteikia plačią diskreciją, kuri leidžia poveikio vertinimą atlikti ne vadovaujantis iš anksto objektyviai išreikštais proporcingumo kriterijais, o subjektyviu proporcingumo įsivaizdavimu.

Taigi, teisinio reguliavimo poveikio vertinimas yra laikui ir kompetencijai imli daugiaplanė užduotis, kurios metu ne tik privaloma, remiantis prieinamais geriausiais įrodymais, numatyti ateities poveikį įvairioms specifinėmis sritimis, bet ir vertinti įvairias teisinio reguliavimo funkcijas. Be to, poveikio vertinimo nauda ir svarba neleidžia ignoruoti ir tinkamai nevykdyti šios daugiaplanės užduoties. Dėl pastarosios priežasties turėtų būti panaikintas Teisėkūros pagrindų įstatymo sukuriamas neapibrėžtumas, kuris sudaro galimybę teisėkūros subjektui išvengti šio neabejotinai svarbaus, bet ir pakankamai sudėtingo proceso.

[10] Apie Šveicarijoje taikoma kriterijų testą detaliau žr. OECD, 2020, A Closer Look at Proportionality <…>, p. 21.

2. Alternatyvų vertinimas teisinio reguliavimo poveikio vertinimo procese

Kaip minėta, poveikio vertinimo metu susiduriama su informacijos ir duomenų gausa, tačiau vienas iš šios tiriamos informacijos aspektų yra vertas dar didesnio dėmesio – įvairių alternatyvų siūlomam teisiniam reguliavimui ištyrimas ir įvertinimas.

2.1. Pareiga atskleisti ir ištirti įvairias alternatyvas siūlomam teisiniam reguliavimui

Teisinis reguliavimas nėra ir negali būti laikomas vieninteliu visuomeninių santykių reglamentavimo šaltiniu. Teisės teorijoje išskiriamos ir kitos socialinių normų rūšys, pavyzdžiui, moralė, religija, papročiai, korporatyvinės normos ir kt. (Lastauskienė, et. al. 2020, p. 70 – 76). Istorijoje taip pat galime rasti įvairių pavyzdžių – klasikinė Romos civilinė teisė buvo teisininkų praktikos, o ne teisės aktų leidybos rezultatas (Hayek, 1998, p. 124 – 126). Šios, greta teisės egzistuojančios socialinės tvarkos gali įgauti įvairių formų, bet svarbiausia tai, kad teisinio reguliavimo įsikišimas į jau suformuotą socialinę tvarką gali sukelti nepamatuojamai neigiamus padarinius. Šią grėsmę puikiai įvardija F. von Hayek, kuris teigė, kad teisės aktas turėtų tik padėti formuotis ir išlikti abstrakčiai, be teisės akto pagalbos veikiančiai tvarkai (Hayek, 1999, p. 157).

Tinkamo teisinio reguliavimo santykio su kitomis socialinėmis tvarkomis atradimas yra vienas iš svarbiausių poveikio vertinimo tikslų. EPBO nurodo, kad **teisinio reguliavimo intervencijos gali turėti daugybę nenumatytų pasekmių ir neigiamo poveikio piliečiams, įmonėms ir visai visuomenei** (OECD, 2020, Executive summary). Tuo tarpu EK netgi nurodo konkrečius argumentus, kodėl teisinio reguliavimo intervencija į rinką gali būti klaidingas sprendimas (European Commission, Toolbox..., p. 89):

- Teisėkūros subjektai gali apskritai nerasti geriausio sprendimo susiklosčiusiai problemai. Pavyzdžiui, teisės aktų leidėjai, spręsdami dėl naujo reguliavimo, gali būti nepagrįstai paveikti informacija, kuri yra pateikta tik vienos ar kelių interesų grupių;
- Teisinio reguliavimo intervencija: 1) gali būti bandoma pasiekti neteisingus tikslus; 2) gali būti bandoma pasiekti teisingus tikslus neadekvačiai didelėmis sąnaudomis; 3) gali nepasiekti išsikeltų teisingų tikslų; 4) net ir pasiekusi teisingus tikslus, gali kilti nenumatyti padariniai, pavyzdžiui, kliūčių patekti į rinką sukūrimas, nepagrįsto palankumo kai kuriems rinkos dalyviams sukūrimas ir kt.;
- Teisinio reguliavimo intervencija gali nespėti su sprendžiamos visuomeninės problemos kaita ir dinamika.

Visa tai nulemia ne tik pareigą poveikio vertinimo metu patikimų įrodymų pagrindu įvertinti siūlomą teisinį reguliavimą, bet ir jo

galimas alternatyvas. Pavyzdžiui, ta pati EK pateikia šias alternatyvas (European Commission, Guidelines on..., p. 21 – 22):

- Apskritai nieko nekeisi (dar vadinamas „bazinis scenarijus“). Būtent ši alternatyva turi būti pagrindas ir atskaitos taškas palyginimui su kitomis alternatyvomis;
- Galiojančio teisinio reguliavimo tobulinimas. Pavyzdžiui, reguliavimo supaprastinimas, efektyvumo tobulinimas, perteklinio reguliavimo mažinimas ir kt.;
- Alternatyvos, kurios labiau atsižvelgia į technologinę pažangą ir dėl to mažina įgyvendinimo kaštus;
- Kiti alternatyvūs instrumentai. Pavyzdžiui, alternatyvos, kurios nenulemia papildomo reguliavimo atsiradimo (savireguliacija, edukacijos ir informacijos sklaida apie egzistuojančią problemą, šių alternatyvų taikymas kartu ir kt.).

Pareiga įvertinti alternatyvas egzistuoja ir Lietuvos teisėje. Tai įtvirtina teisėkūros pamatinės nuostatos – Teisėkūros pagrindų įstatymo 3 str. teisėkūros principai:

- Tikslingumo principas, reiškiantis, kad teisės aktas priimamas tik tuo atveju, kai siekiamų tikslų negalima pasiekti kitomis priemonėmis – savaime sukuria pareigą įvertinti kitas potencialias alternatyvas;
- Proporcingumo principas, reiškiantis, kad pasirinktos teisinio reguliavimo priemonės turi sudaryti kuo mažesnę administracinę ir kitokią naštą, nevaržyti teisinių santykių subjektų daugiau, negu to reikia teisinio reguliavimo tikslams pasiekti – taip pat įpareigoja įvertinti kitas, potencialiai labiau proporcingas, alternatyvas teisiniam reguliavimui;
- Efektyvumo principas, reiškiantis, kad rengiant teisės aktą turi būti įvertinamos visos galimos teisinio reguliavimo alternatyvos ir pasirenkama geriausia iš jų – tiesiogiai įpareigoja teisėkūros subjektus įvertinti alternatyvas siūlomam teisiniam reguliavimui.

Šiuos principus įgyvendinti padeda 2020 m. sudarytos Vyriausybės Strateginės Analizės Centro „Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo gairės“ (toliau – STRATA gairės). Šiose gairėse pateikiama metodinė pagalba, susijusi su alternatyvų nustatymu, alternatyvų poveikio vertinimu, alternatyvų palyginimu ir tinkamiausios alternatyvos išrinkimu. STRATA gairėse teigiama – kokybiškai atliktas poveikio vertinimas turi pateikti pakankamus įrodymus, kad: 1) naujas reguliavimas yra būtinas, nes viešosios politikos tikslų nėra įmanoma pasiekti kitomis priemonėmis; 2) siūloma alternatyva yra optimalus kelias pasiekti keliamus tikslus (STRATA gairės, 2020, p. 18).

2.2. Priežastys, nulemiančios pareigos įvertinti alternatyvas teisiniam reguliavimui nevykdymą

Nepaisant EPBO ar EK rekomendacijų, Teisėkūros pagrindų įstatymų, STRATA gairių, alternatyvos Lietuvos teisėkūroje dažniausiai nėra vertinamos. Dar 2015 m. išleistoje EPBO ataskaitoje nurodoma, kad Lietuvoje teisinio reguliavimo poveikio vertinimas dažniausiai naudojamas pagristi jau pasirinktus reguliavimo variantus (Limantė, 2017, p. 36). Ši situacija nelabai keitėsi ir vėlesniais metais. Pavyzdžiui, išanalizavus 2020 m. parengtas poveikio vertinimo pažymas[11], galime teigti, kad iš **57 pažymų 56 pažymose potencialios alternatyvos teisiniam reguliavimui apskritai nebuvo analizuotos**[12].

Pastarosios problemos priežastis slypi Vyriausybės Nutarime, kuris išskiria dvi poveikio vertinimo metodikas: 1) prioritetinių teisėkūros iniciatyvų vertinimas; 2) kitų teisėkūros iniciatyvų vertinimas. Nors prioritetinių iniciatyvų atveju alternatyvų įvertinimas yra būtinas, kitų, kurios sudaro didžiąją dalį, iniciatyvų atveju alternatyvų įvertinimas yra tik rekomenduojamas: „gali būti nurodomos kitos galimos projekto ir (ar) jo įgyvendinimo alternatyvos, taip pat jų poveikio įvertinimas". (žr. Vyriausybės Nutarimo priedą Nr. 3 „Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo pažymos forma"). Ši rekomendacija ne tik neužtikrina alternatyvų vertinimo, bet ir iš dalies prieštarauja gerajai praktikai, ypatingai atsižvelgiant į EK poziciją, kad tais atvejais, kai yra netinkamai įvertinamos ir palyginamos alternatyvos, yra labiausiai pakertamas viso politinio proceso patikimumas ir naudingumas (European Commission, Guidelines on..., p. 21).

Taigi, **viena iš svarbiausių užduočių poveikio vertinimo metu yra alternatyvų siūlomam teisiniam reguliavimui įvertinimas**. Neįvertinus tokių alternatyvų, kaip savireguliacija ar „bazinis scenarijus", neapžvelgus jokių kitų kelių, kurie gali tikslingiau, efektyviau ir proporcingiau išspręsti susiklosčiusią problemą, visas poveikio vertinimas tampa formaliu ir išimtinai tik numatomą reguliavimą pateisinančiu procesu. Neigiamą ir pavojingą tendenciją – Lietuvoje ne visais atvejais yra tinkamai įvertinamos alternatyvos – didele dalimi lemia Vyriausybės Nutarimu įtvirtintas alternatyvų vertinimo rekomendacinis pobūdis.

[11] 2020 m. parengtos poveikio vertinimo pažymos gali būti randamos interneto puslapyje https://e-seimas.lrs.lt/portal/documentSearch/lt, pasirinkus navigatorių „Poveikio vertinimo pažyma".

[12] Atkreiptinas dėmesys, kad buvo analizuojamas tik kitų, o ne prioritetinių teisėkūros iniciatyvų vertinimas.

3. Papildomi veiksniai, darantys įtaką teisinio reguliavimo poveikio vertinimui

Teisinio reguliavimo poveikio vertinimui įtaką daro ne tik vertinamos informacijos gausa, skirtingi teisinio reguliavimo tikslai ar įvairių alternatyvų analizė, bet ir tokios priežastys, kaip teisės akto leidėjo noras būti perrinktam ir poveikio vertintojų kompetencijos trūkumas.

3.1. Teisės akto leidėjo siekis būti perrinktam

Padarydami prielaidą, kad teisės aktų leidėjas, kaip ir visi kiti žmonės, siekia ir asmeninio gėrio, turime pripažinti, kad jų poelgiai nėra grindžiami vien viešuoju interesu (plačiau žr. Posner, 2004, p. 298). EPBO nurodo, kad tokie aspektai, kaip politinio greičio poreikis, noras priimti politiškai jautrius sprendimus be didesnio jų patikrinimo gali būti kliūtys tinkamam poveikio vertinimui atlikti (OECD, 2020, Best practice principles…). **Teisės aktų leidėjo motyvus gali paveikti tokios aplinkybės, kaip siekis laimėti rinkimus, o vėliau būti perrinktu kitai kadencijai.** Šios priežastys gali skatinti priimti perrinkimui palankius, bet nebūtinai kokybiškus teisės aktus. Todėl tikslingas ir kokybiškas poveikio vertinimo atlikimas dažnu atveju gali būti laikomas tik kliūtimi populiaraus, Vyriausybės programą atitinkančio ar tam tikrą rinkėjų grupę tenkinančio teisės akto priėmimui.

Šią problemą skatina ir Lietuvos teisinis reguliavimas. Vyriausybės Nutarimo 7 p. nustato, kad poveikio vertinimą atlieka pats projekto rengėjas, kuris dažnu atveju jau savaime bus suinteresuotas parengto projekto „sėkme“, todėl ir neskirs poveikio vertinimui deramo dėmesio. Nutarimo 31 p. įtvirtina, kad poveikio vertinimo kokybę turi užtikrinti ne nepriklausoma institucija, o Vyriausybės kanceliarija, kuri dažnu atveju gali būti labiau suinteresuota Vyriausybės tikslų įgyvendinimu, nei kokybiška teisėkūra.

3.2. Poveikio vertintojų kompetencijos trūkumas

Kitas veiksnys – kompetencijos trūkumas. Vertinamos informacijos ir alternatyvų gausa patvirtina, kad poveikio vertinimą turėtų atlikti įvairių sričių specialistai, kuriems suteikiama aiški ir išsami metodinė pagalba. Ne veltui vienas iš Vyriausybės Nutarime nurodytų poveikio vertinimo principų yra profesionalumo principas, reiškiantis, kad projekto poveikį turi vertinti kvalifikuoti specialistai (Vyriausybės Nutarimo 8.2. p.).

Kompetencijos trūkumas atliekant poveikio vertinimą gali pasireikšti įvairiai, pavyzdžiui, nesugebėjimu įvertinti empirinių įrodymų svarbos, netinkamas sąnaudų ir naudos analizės atlikimas ir kt. (papildomai žr. Verschuuren, van Gestel, Conclusions: A Conditional..., 2009, p. 6 – 7).
Kompetencijos problema pastebima ir Lietuvoje. **2018 m. ataskaitoje Valstybės tarnyba nurodė, kad ministerijų**

darbuotojams trūksta mokymų ir žinių poveikio vertinimams atlikti, o audituojamu laikotarpiu mokymus, susijusius su teisės aktų projektų rengimu, buvo išklausę tik apie 10 % darbuotojų (Valstybės kontrolė, 2018, p. 22).

Kompetencijos aspektu teigiamus pokyčius atnešė STRATA, kuri ne tik poveikio vertintojams teikia metodinę pagalbą, bet ir 2020 m. išleido STRATA gaires, detaliai apžvelgiančias ex ante poveikio vertinimo etapus, alternatyvų analizės specifiką ir kt. Tačiau realių pokyčių neįvyko. Išskyrus be detalesnių paaiškinimų Vyriausybės Nutarimo priede Nr. 1 „Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo klausimynas“ pateiktų klausimų, pasigendama detalesnių gairių dėl poveikio vertinimo atskiroms sritims (aplinkai, ekonomikai, teisinei sistemai ir kt.). Be to, metodinės gairės yra paruoštos tik ex ante poveikio vertinimui, o ex post poveikio vertinimo metodinės gairės dar laukia savo eilės.

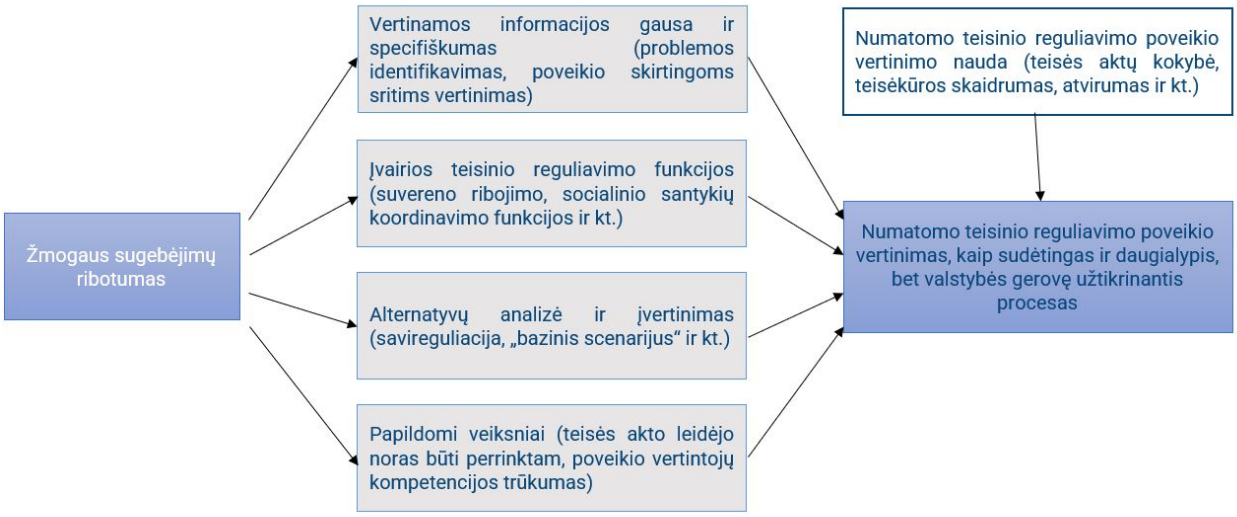
Taigi, poveikio vertinimas pasižymi ne tik informacijos gausa, poreikiu įvertinti alternatyvas, bet ir įvairiais papildomais veiksniais – asmeniais teisės akto leidėjo motyvais ir poveikio vertintojų kompetencijos trūkumu. Šių **rizikų supratimas ir įsivertinimas padėtų pakeisti požiūrį į poveikio vertinimo procesą.** Poveikio vertintojas ne tik turi – EK žodžiais tariant – „išlaikyti savo nešališkumą“ (angl. keeping an open mind) (European Commission, Guidelines on..., p. 21), bet ir nuolatos turėti tinkamą metodinę pagalbą bei reikiamas kompetencijas.

4. Apibendrinimas – poveikio vertinimas, kaip sudėtingas ir daugialypis, bet valstybės gerovę užtikrinantis procesas

Pasak graikų, žinoti, kad stokoji, reiškia būti teisingame kelyje, nes tik kvailiai mano viską žiną (Leontjeva, Vyšniauskaitė, 2016, p. 327). Atitinkamai, **žinoti, kad mūsų sugebėjimai riboti, reiškia teisingai suprasti numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo procesą:** 1) informacijos gausą ir specifiškumą; 2) skirtingas teisinio reguliavimo funkcijas; 3) alternatyvų įvertinimą; 4) įvairius kitus veiksnius.

Tik suprasdami, kad susiduriame su daug laiko, pastangų ir kompetencijų reikalaujančiu procesu – galime šį procesą atlikti tinkamai. Ir nors šis daugialypis procesas, iš pirmo žvilgsnio, gali priversti „nuleisti rankas“, suvokiant šio procesą naudą, pasireiškiančią teisės aktų kokybe, skaidrumu, atvirumu, demokratijos tvarumu, negalime sau leisti vadovautis principu – pirmiausia, reguliuok, o klausimus klausk vėliau:

1 pav. Poveikio vertinimas kaip žmogaus atliekamas intelektualinis procesas.



Šaltinis: parengta autorių.

IŠVADOS

1. Atsižvelgiant į teisėkūros subjekto, kaip bet kurio kito žmogaus, ribotas galimybes tinkamai ir kokybiškai atlikti numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimą, tikslinga kuo mažiau plėsti egzistuojantį teisinį reguliavimą ir susikoncentruoti į ankščiau sukurto teisinio reguliavimo, nepagrįsto kokybišku poveikio vertinimu, peržiūrėjimą bei laipsnišką reguliavimo mažinimą bei skaidrinimą;

2. Užtikrinti, kad poveikio vertinimo neatlikimas būtų ne taisyklė, o išimtis. Vienas iš būdų – pakeisti Teisėkūros pagrindų įstatymo 15 str. 1 d. formuluotes „iš esmės keičiamas teisinis reguliavimas“ ir „vertinimo išsamumas turi būti proporcingas galimoms numatomo teisinio reguliavimo pasekmėms“ į aiškius ir diskreciją mažinančius kriterijus, neleidžiančius lengvai išvengti teisinio reguliavimo poveikio vertinimo;

3. Atsisakyti požiūrio į teisinį reguliavimą, kaip į pagrindinį ir dažnai vienintelį visuomenėje susiklosčiusių problemų sprendimo būdą. Poveikio vertinimo metu detaliai svarstyti ir vertinti įvairias alternatyvas teisiniam reguliavimui, pavyzdžiui, likti prie „bazinio scenarijaus“, savireguliacija, edukacijos ir informacijos sklaida apie egzistuojančią problemą, šių alternatyvų taikymas kartu kt.;

4. Užtikrinti, kad alternatyvų vertinimas būtų privalomas. Vienas iš galimų būdų – vadovautis Teisėkūros pagrindų įstatymo principais ir atsisakyti Vyriausybės Nutarime įtvirtinto rekomendacinio pobūdžio ištirti įvairias alternatyvas kitų teisėkūros iniciatyvų poveikio vertinimo metu;

5. Poveikio vertintojui kelti reikalavimą įsivertinti, atskleisti subjektyvumo rizikas ir tokius politinius veiksnius, kaip artėjantys rinkimai ar Vyriausybės tikslų įgyvendinimas, jų daromą įtaką poveikio vertinimui – taip siekiant užtikrinti nešališkumą atliekant teisinio reguliavimo poveikio vertinimą;

6. Nuolatos kelti ir užtikrinti valstybės tarnautojų, atliekančių poveikio vertinimą, kompetenciją. Tai gali būti pasiekta: 1) organizuojant mokymus apie numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimą; 2) įtraukiant teisės akto poveikio atlikimo vertinimą, kaip sudedamąją valstybės tarnautojo veiklos įvertinimo dalį; 3) įtvirtinant, kad įgūdžiai, susiję su kokybišku teisės aktų poveikio vertinimu, yra būtini norint kilti karjeros laiptais valstybės tarnyboje; 4) rengiant metodinę medžiagą apie kokybišką ir gerąją praktiką atitinkantį numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimą[13].

[13] Dėl kompetencijos kėlimo detaliau žr. OECD, 2020, Embedding RIA through <...>.

Šaltinių sąrašas

Teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas, Valstybės žinios, 2012-09-22, Nr. 110-5564;

2. Lietuvos Respublikos Vyriausybės Nutarimas Dėl Numatomo Teisinio Reguliavimo Poveikio Vertinimo Metodikos Patvirtinimo, Valstybės žinios, 2003-03-05, Nr. 23-975.

Specialioji literatūra

3. den Hertog, J. (2010). Review of Economic Theories of Regulation. Utrecht School of Economics. Prieiga per internetą: https://ideas.repec.org/p/use/tkiwps/1018.html.

4. Deviatnikovaitė, I. (2021). Administracinė teisė. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.

5. Larouche, P. (2008). Ex Ante Evaluation of Legislation Torn Among its Rationales. Tilburg University, TILEC Discussion Paper, 2008. Prieiga per internetą: https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=761026119090111090084074071104085007060032006019028017122097076005121001024126024093026012049028000097038072109090025110126013005055092013072125096007127111119094095058010092001088009069083122020121118066029017108026028077092082069031085081103126112&EXT=pdf&INDEX=TRUE.

6. Lastauskienė, G., et. al. (2020). Teisės teorija. I leidimas. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla.

7. Leontjeva, E., Vainė, A., Vyšniauskaitė, M., et. al. (2017). Valdžia prieš stoką: kaip tai keičia žmogų? Darbas, pinigai, vartojimo įpročiai, parama. Vilnius: Lietuvos laisvosios rinkos institutas. Prieiga per internetą: https://www.llri.lt/wp-content/uploads/2015/06/Valdzia-prie-stoka.pdf.

8. Leontjeva, E., Vyšniauskaitė, M. (2016). Tarpdisciplininio stokos tyrimo sintezė: prieigos ir perspektyvos. Iš: Leontjeva, E., Vainė, A., Vyšniauskaitė, M. (sud). Stokos reiškinys: būtis, žmogus ir bendruomenė. Vilnius: Lietuvos laisvosios rinkos institutas. Prieiga per internetą: https://www.llri.lt/wp-content/uploads/2016/11/STOKA__2016___LLRI.pdf.

9. Limantė, A. Teisėkūros tobulinimo keliu: teisės aktų vertinimas, jo rūšys bei plėtotė. Teisės problemos. Nr. 2 (94), 2017. Prieiga per internetą: https://teise.org/wp-content/uploads/2017/12/Limante-2017-2.pdf.

10. Posner, R. (2004). Jurisprudencijos problemos. Vilnius: Eugrimas.

11. van der Meulen, D. (2013). The Use of Impact Assessments and the Quality of Legislation. The Theory and Practice of Legislation, Volume 1, Issue 2, 2013. Prieiga per internetą: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.5235/205088413808821372.

12. Verschuuren, J., van Gestel, R. Conclusions: A Conditional Yes to Ex Ante Evaluation of Legislation. Iš Verschuuren, J. (Ed.) The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation. Martinus Nijhoff Publishers, 2009. Prieiga per internetą: https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/1092466/Verschuuren_Conclusions__A_conditional_yes_to_ex_ante_evaluation_of_legislation_090417.pdf

13. Verschuuren, J., van Gestel, R. (2009). Ex Ante Evaluation of Legislation: An Introduction. Iš Verschuuren, J. (Ed.) The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation. Martinus Nijhoff Publishers. Prieiga per internetą: https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/1092449/Verschuuren_Ex_ante_evaluation_of_legislation_An_introduction_090417.pdf.

14. von Hayek, F. (1999). Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė III. Laisvosios visuomenės politinė tvarka. Vilnius: Eugrimas.

15. von Hayek, F. (1998). Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė I. Taisyklės ir tvarka. Naujas liberalių teisingumo bei politinės ekonomijos principų išdėstymas. Vilnius: Eugrimas.

Kiti šaltiniai

16. OECD (2020). Best Practice Principles for Regulatory Policy. Regulatory Impact Assessment. Prieiga per internetą: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/7a9638cb-en/index.html?itemId=/content/publication/7a9638cb-en.

17. OECD (2020). A Closer Look at Proportionality and Threshold Tests for RIA. Prieiga per internetą: https://www.oecd.org/regreform/Proportionality-and-threshhold-tests-RIA.pdf.

18. OECD (2018). Regulatory Policy Outlook. Prieiga per internetą: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018_9789264303072-en?itemId=/content/publication/9789264303072-en&_csp_=46cd5ed37844c9dc6cf21c84716ab307&itemIGO=oecd&itemContentType=book.

19. European Commission. Guidelines on Impact Assessment. Prieiga per internetą: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/better-regulation-guidelines-impact-assessment.pdf.

20. European Commission. Toolbox #14. How to Analyse Problems. Prieiga per internetą: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/better-regulation-toolbox-14_en_0.pdf.

21. Vyriausybės strateginės analizės centras (2020). Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo gairės. Prieiga per internetą: https://strata.gov.lt/lt/poveikio-vertinimas/metodines-gaires.

22. Valstybės kontrolės ataskaita (2018). Teisėkūros procesas. Prieiga per internetą: https://www.vkontrole.lt/pranesimas_spaudai.aspx?id=24464.