

TEISĖKŪROS STEBĖSENOS ATASKAITA

2015–2020 M. PRIIMTŲ ĮSTATYMŲ KOKYBĖ NEBUVO REIŠKŠMINGAS FAKTORIUS SPRENDŽIANT DĖL JŲ PRIĖMIMO

ĮVADAS

Nuoširdaus teisės akto rengėjo rūpesčio įstatymų kokybe įrodymas – deramas projekto poveikio vertinimas. Jį atlikti dar projekto rengimo stadijoje įpareigoja Teisėkūros pagrindų įstatymas¹. Tačiau Lietuvos laisvosios rinkos instituto (LLRI) tyrimai rodo, kad daugiau kaip pusė teisės aktų yra priimami neapgalvojus jų poveikio². Ilgainiui tai pakerta teisinio reguliavimo kokybę, gali mažinti pasitikėjimą valstybe, pilietinės visuomenės įsitraukimą, gyventojams ir įmonėms sukurti nepagrįstą administracinę ir prisitaikymo našą. Todėl svarbu ne tik įvertinti problemos mastą, bet ir galimus jos sprendimo būdus.

Šioje teisėkūros stebėsenos ataskaitoje pateikiami 2015–2020 m. atrinktose srityse priimtų teisės aktų aiškinamųjų raštų vertinimo rezultatai. Jie leidžia apžvelgti, kiek dėmesio įstatymų kokybei skiria jų iniciatyvos teisę turinčios valstybės institucijos. Analizė rodo, kad sprendimui dėl reguliavimo priėmimo jo parengimo kokybė nėra lemiamas veiksnys.

Siekiant informatyvumo, tyrimo rezultatai pateikti švieslentėje, kurią galite rasti [šiam tinklapyje](#) arba nuskaityti žemiau esantį QR kodą išmaniuoju įrenginiu.



TYRIMO METODOLOGIJA IR METODIKA

Seimo Statuto 135 straipsnis numato, kad kartu su Seimui teikiamu įstatymo projektu pateikiamas aiškinamasis raštas, kuriame turi būti nurodyta:

- „<..> įstatymo projekto rengimą paskatinusios priežastys;
- parengto projekto tikslai ir uždaviniai;
- kokių teigiamų rezultatų laukiama;
- numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo rezultatai;
- galimos neigiamos priimto įstatymo pasekmės ir kokių priemonių reikėtų imtis, kad tokių pasekmių būtų išvengta;
- kaip įstatymo įgyvendinimas atsilieps verslo sąlygoms ir jo plėtrai;
- kiek valstybės biudžeto lėšų prireiks įstatymui įgyvendinti;
- įstatymo projekto rengimo metu gauti specialistų vertinimai ir išvados“³.

¹ Lietuvos Respublikos Seimas, *Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas*, e-seimas.lrs.lt, 2012. Prieiga internetu: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.433088/asr> (žiūrėta 2022 m. gruodžio 28 d.).

² Lietuvos laisvosios rinkos institutas, *Formalus taisyklių laikymasis kenkia teisėkūros kokybei* (2021). Prieiga internetu: bit.ly/3Cm9bnS (žiūrėta 2022 m. lapkričio 16 d.).

³ Lietuvos Respublikos Seimas, *Lietuvos Respublikos Seimo statutas*, e-seimas.lrs.lt, 1994. Prieiga internetu: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.5734/asr> (žiūrėta 2022 m. lapkričio 12 d.).

Tyrimo metu analizuoti pasirinktų įstatymų projektų aiškinamųjų raštų punktai, kurie atskleidžia projekto tikslus ir uždavinius, poveikį biudžetui, teigiamus padarinius, neigiamus padarinius ir kaip jiems pasiruošti, poveikį verslo sąlygoms ir plėtrai bei specialistų išvadas. Šie punktai pasirinkti dėl to, kad juose dažniausiai pateikiami kokybiškai skirtingi atsakymai ir, siekiant juos tinkamai įvardinti, reikia pateikti empirinius duomenis ir/arba sisteminį reguliavimo poveikio vertinimą.

Atsakymai į šiuos punktus leidžia atlikti siūlomo projekto kaštų-naudos analizę ir įvertinti atitiktį Teisėkūros pagrindų įstatyme numatytiems teisėkūros principams. Pavyzdžiui, jeigu teigiami padariniai yra įvardijami išsamiai, tačiau poveikis biudžetui ir neigiami padariniai yra įvardijami nominaliai arba nenurodomi, negalima teigti, kad yra sudaromos sąlygos spręsti apie šio reguliavimo naudą ir būtinumą. Taigi ir apie atitiktį teisėkūros efektyvumo, veiksmingumo ir proporcingumo principams.

Ataskaitoje nagrinėti 148 2015–2020 m. priimtų teisės aktų projektų aiškinamieji raštai šiose srityse: (i) darbo santykių, užimtumo ir ekonominės veiklos reguliavimo ir (ii) žemės ir miško nuosavybės teisių reguliavimo, teritorijų planavimo įstatymo pakeitimai.

Tyrimui buvo atrinkti baziniai įstatymai, reglamentuojantys bendrus, daugeliui gyventojų aktualius aspektus, kurių pagrindu priimami kiti įgyvendinamieji teisės aktai. Šiais baziniais teisės aktais nustatomos valstybės įstaigų kompetencijos pasirinktose srityse.

Taip pat atlikta 57-ių įvairiose srityse 2020 m. paskelbtų numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo pažymų analizė. Iš aiškinamųjų raštų ir numatomo poveikio pažymų galima spręsti apie projekto rengimo etapo kokybę, o nuo to priklauso tolimesnio teisėkūros proceso kokybė.

Tyrimo metu analizuoti pasirinktų įstatymų projektų aiškinamųjų raštų punktai, kuriuose reikia įvardinti projekto tikslus ir uždavinius, poveikį biudžetui, teigiamus ir neigiamus padarinius bei kaip jiems pasiruošti, poveikį verslo sąlygoms ir plėtrai bei specialistų išvadas. Šie punktai pasirinkti dėl to, kad juose dažniausiai pateikiami savo išsamumu skirtingi atsakymai. Pavyzdžiui, dalyje projektų aiškinamųjų raštų pateikiami duomenys, skaičiavimai apie projekto poveikį, o kituose nominaliai nurodoma, kad „poveikio neturėtų būti“ arba, pavyzdžiui, kad projektui įgyvendinti reikės valstybės biudžeto lėšų, tačiau nėra nurodomas jų dydis.

Atsakymai į šiuos punktus leidžia įvertinti, ar rengiant projektą buvo atlikta kaštų ir naudos analizė. Kadangi to reikalauja pamatiniai teisėkūros principai, iš aiškinamųjų raštų galima spręsti ir tai, ar projektas parengtas pagal jam keliamus reikalavimus. Pavyzdžiui, jeigu projekto teigiami padariniai yra įvardijami išsamiai, tačiau poveikis biudžetui ir neigiami padariniai yra įvardijami nominaliai (formaliai), negalima teigti, kad yra sudaromos sąlygos spręsti apie šio reguliavimo naudą ir būtinumą. Todėl galima abejoti ir tuo, ar projektas atitinka teisėkūros efektyvumo, veiksmingumo ir proporcingumo principus.

Jeigu atsakymai į pasirinktus aiškinamojo rašto punktus yra įvardijami formaliai (nominaliai), punktu skiriamas balas yra 0 (pavyzdžiui, „poveikio nenumatoma“, „poveikio neturėtų būti“, „projektu siekiama priimti naują reguliavimą“). Jeigu, įvardijant tam tikrą kriterijų, pateikiamas išsamus paaiškinimas, punktu suteikiamas įvertinimas 1 (pavyzdžiui, pateikiami detalūs skaičiavimai, kiek valstybės lėšų prireiks projektui įgyvendinti).

Sisteminė aiškinamojo rašto punktų analizė pagal surinktus balus leidžia fiksuoti 2015–2020 m. priimtų projektų parengimo kokybę. Aiškinamojo rašto tikslas yra pademonstruoti, kaip buvo rengtas teisės aktas, kaip buvo vertintas jo poveikis ir kt. – tai yra integrali teisėkūros proceso kokybės dalis. Siekiant kompleksiskai įvertinti konkrečių projektų parengimo kokybę, nustatyti, kuriose srityse jie rengiami kokybiškiau ir prasčiau, tyrime buvo išvesti įstatymų projektų aiškinamųjų raštų pažymiai (viso galima surinkti 10 balų, kiekvieno aiškinamojo punkto įvertinimas sudaro 1,67 galutinio pažymio). Teisėkūros kokybei įvertinti yra pasitelkiama iliustracija su egzamino laikymu. Nepakankamą dėmesį teisės akto

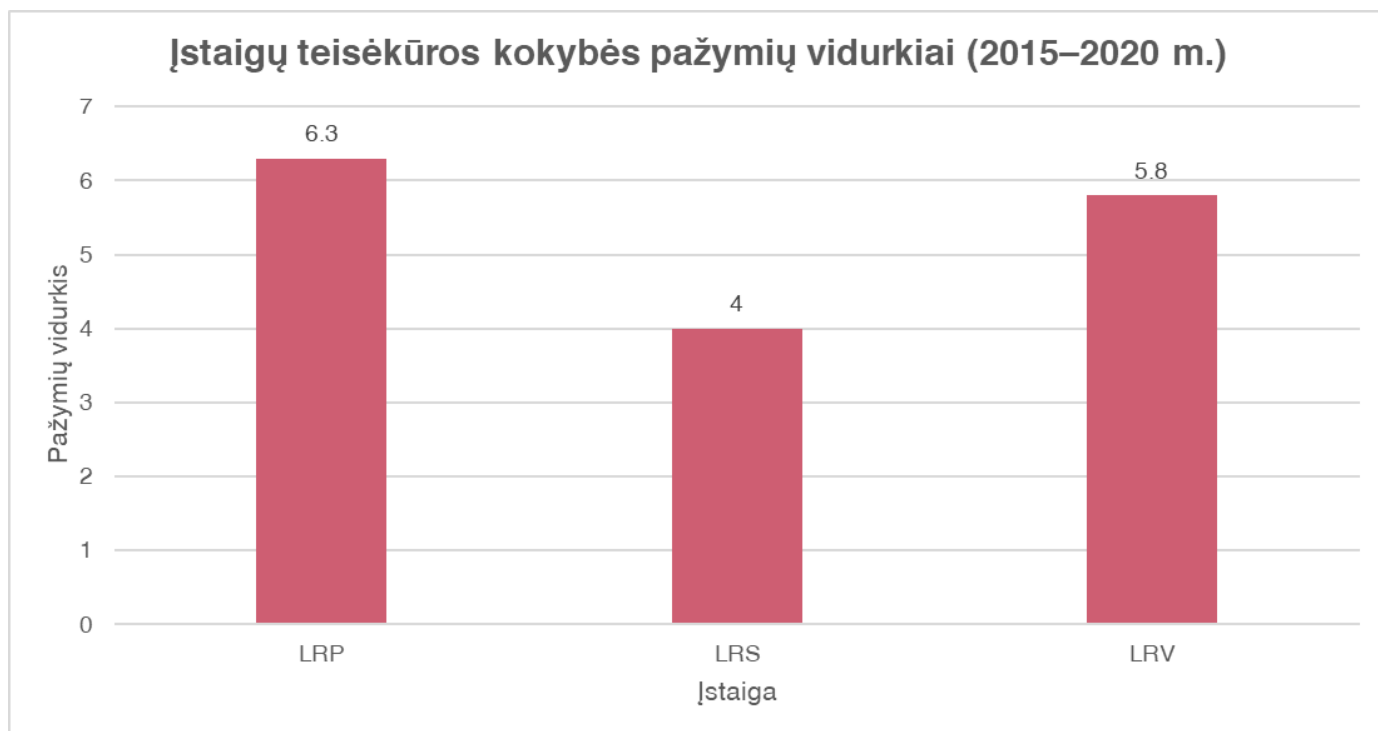
parengimo kokybei rodančios institucijos teisėkūros egzamino neišlaikytų. Kai institucija už savo parengtą įstatymo projektą gauna 4 ir mažiau balų, laikoma, kad institucija neišlaikė teisėkūros egzamino, nes ji netenkina minimalių reikalavimų⁴. Taigi ir projektas neatitinka reikalavimų toliau jį svarstyti Seime, todėl turėtų būti tobulinamas.

TYRIMO REZULTATAI

SEIMO, VYRIAUSYBĖS IR PREZIDENTŪROS TEISĖKŪROS KOKYBĖ

Analizė rodo, kad Prezidentūra (LRP) ir Vyriausybė (LRV) daugiau dėmesio skiria įstatymų kokybei, palyginus su Seimu (LRS). Pagal įstatymų projektų aiškinamųjų raštų parengimo kokybę Prezidentūra ir Vyriausybė surinktų vidutiniškai po 6 balus, o Seimas – vidutiniškai 4 balus.

1 pav. Įstaigų teisėkūros kokybės pažymių vidurkiai (2015–2020 m.)



Šaltinis – LLRI skaičiavimai pagal Seimo duomenų bazėje prieinamą informaciją ir tyrimo metodologiją.

SEIMO, VYRIAUSYBĖS IR PREZIDENTŪROS TEISĖKŪROS KOKYBĖ PAGAL REGULIAVIMO SRITĮ

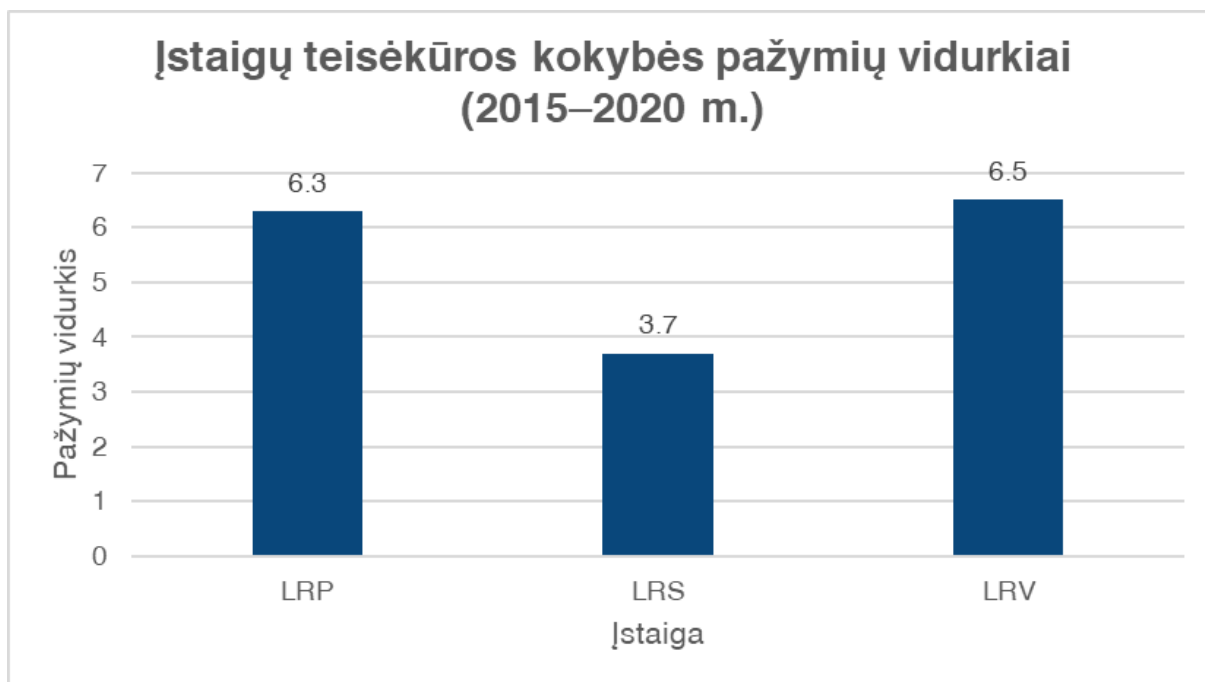
2015–2020 m. Vyriausybei geriau sekėsi rengti projektus ekonominės veiklos reguliavimo srityje, prasčiau – nuosavybės teisių reguliavimo srityje. Seimui sekėsi priešingai – 2015–2020 m. ši institucija geriau rengė projektus nuosavybės teisių reguliavimo, prasčiau – ekonominės veiklos reguliavimo srityje.

Tyrimui pasirinktų įstatymų ekonominės veiklos reguliavimo srityje Vyriausybė vidutiniškai gautų 7 balus, t.y. vienu balu daugiau negu jos pažymys rengiant projektus, susijusius su nuosavybės teisių reguliavimu. Suapvalinus Seimo pažymius, jis gautų po ketvirtą tiek už nuosavybės teisių klausimų reguliavimą (4,3),

⁴ Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro 2008 m. liepos 24 d. įsakymu Nr. ISAK-2194 patvirtinta „Studijų rezultatų vertinimo sistema“. Valstybės žinios, 2008-07-29, Nr. 86-3437.

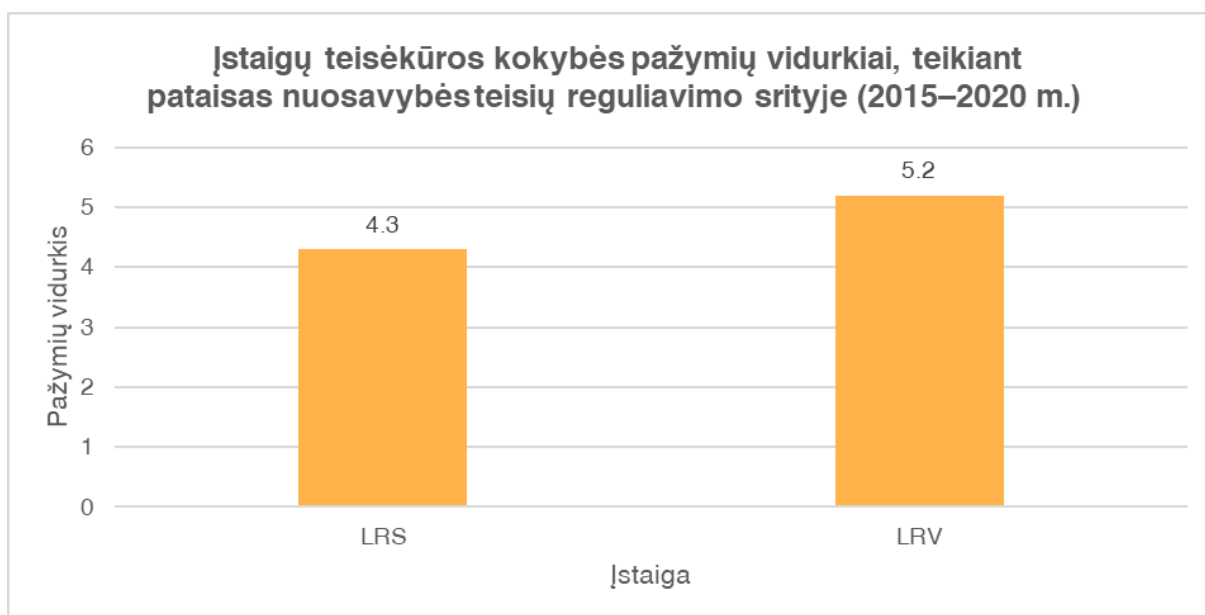
tiek už reguliavimą ekonominės veiklos srityje (3,7), tačiau abiem atvejais egzamino neišlaikytų. Prezidentūros vidurkis ekonominės veiklos reguliavimo srityje sulauktų šešeto. Vertinti vidurkį nuosavybės reguliavimo srityje duomenų nepakanka, nes 2015–2020 m. Prezidentūra tyrimui aktualių su nuosavybės teisėmis susijusių projektų, kurie būtų priimti Seimo, neteikė.

2 pav. Įstaigų teisėkūros kokybės pažymių vidurkia, teikiant pataisas ekonominės veiklos reguliavimo srityje (2015–2020 m.)



Šaltinis – LLRI skaičiavimai pagal Seimo duomenų bazėje prieinamą informaciją ir tyrimo metodologiją.

3 pav. Įstaigų teisėkūros kokybės pažymių vidurkia, teikiant pataisas nuosavybės teisių reguliavimo srityje (2015–2020 m.)

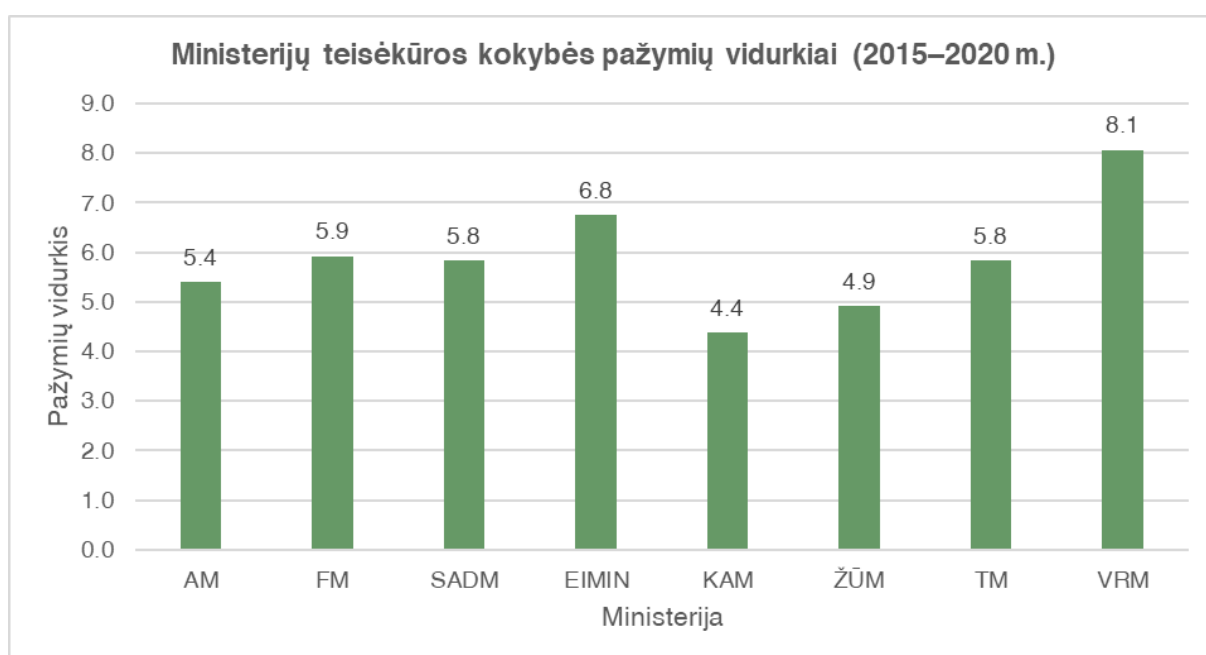


Šaltinis – LLRI skaičiavimai pagal Seimo duomenų bazėje prieinamą informaciją ir tyrimo metodologiją.

3.2. Ministerijų teisėkūros kokybė

Vyriausybė 2015–2020 m. teisėkūros kokybės egzaminą išlaikė, surinkusi 6 balus. Vertinant pavienių ministerijų 2015–2020 m. parengtų ir Vyriausybės pateiktų Seimui įstatymo projektų (tyrimo kontekste) parengimo kokybę, aukščiausią balą gavo Vidaus reikalų ministerija (8 balai), septynetą gavo Ekonomikos ir inovacijų ministerija (anksčiau – Ūkio ministerija), šešetą gavo Finansų ministerija, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija ir Teisingumo ministerija. Įstatymo parengimo kokybės egzaminą taip pat išlaikytų ir Aplinkos ministerija (5,4) bei Žemės ūkio ministerija (4,9), o Krašto apsaugos ministerija teisėkūros egzamino neišlaikė (4,4). Pastarosios atveju atkreiptinas dėmesys, kad tyrimui pasirinkti projektai, kuriuos parengė Krašto apsaugos ministerija, tik fragmentiškai buvo susiję su tyrimo objektu, o konkretūs ministerijos kompetencijai priskirti projektai nebuvo vertinti (pavyzdžiui, susiję su gynyba, saugumu ir kt.).

4 pav. Ministerijų teisėkūros kokybės pažymių vidurkiai (2015–2020 m.)⁵



Šaltinis – LLRI skaičiavimai pagal Seimo duomenų bazėje prieinamą informaciją ir tyrimo metodologiją.

ĮSTAIGŲ TEISĖKŪROS KOKYBĖ: EKONOMINĖS VEIKLOS REGULIAVIMAS

Seimui geriausiai sekėsi rengti Mokesčių administravimo įstatymo projektų aiškinamuosius raštus (6 balai), tačiau bendrą Seimo vidurkį mažina prasčiausiai rengiami Darbo kodekso pataisų aiškinamieji raštai (2 balai) ir kiek geriau, bet vis tiek nepatenkinamai, rengiami Užimtumo įstatymo pakeitimų aiškinamieji raštai (4 balai).

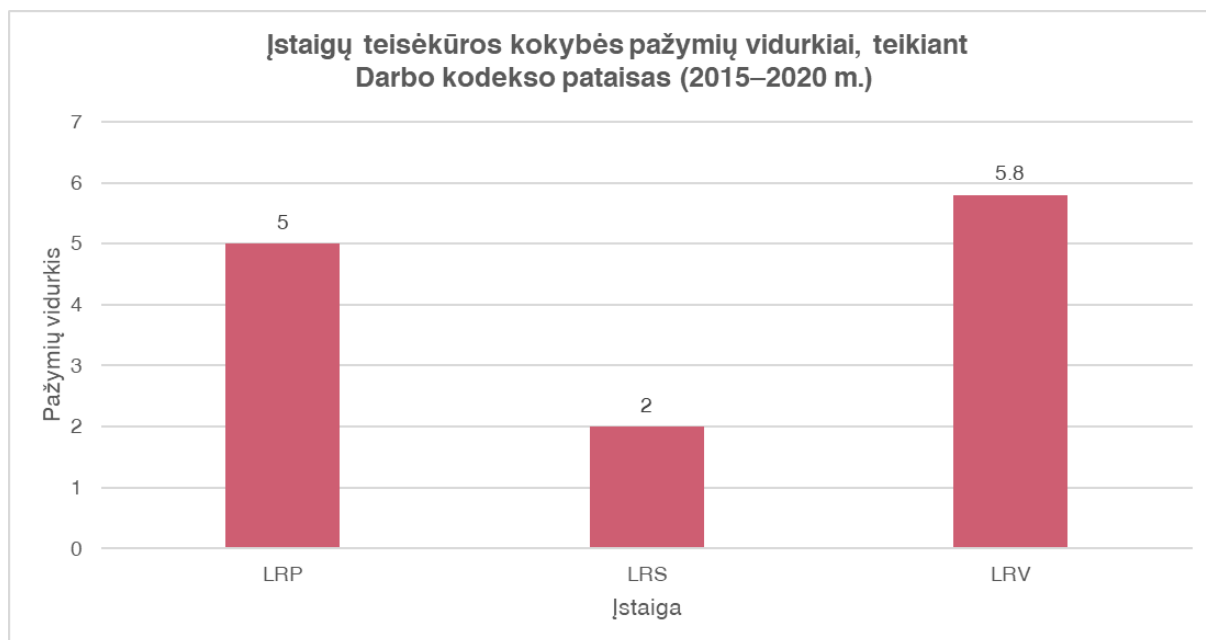
Vyriausybei geriausiai sekėsi rengti Mokesčių administravimo įstatymo ir Užimtumo įstatymo projektus (7 balai), gerokai prasčiau buvo parengti Darbo kodekso pakeitimai (5 balai).

Prezidentūra gavo aukščiausią įvertinimą – 8 balus iš 10 – rengiant Mokesčių administravimo įstatymo pakeitimus, o vidurkį mažina 5-etas rengiant Užimtumo įstatymo projekto pakeitimus. Pastebėtina, kad iš

⁵ Pavaiškuose vartojami sutrumpinimai: Vidaus reikalų ministerija – VRM; Ekonomikos ir inovacijų ministerija (buvusi Ūkio ministerija) – EIMIN; Finansų ministerija – FM; Socialinės apsaugos ir darbo ministerija – SADM; Teisingumo ministerija – TM; Aplinkos ministerija – AM; Žemės ūkio ministerija – ŽŪM; Krašto apsaugos ministerija – KAM.

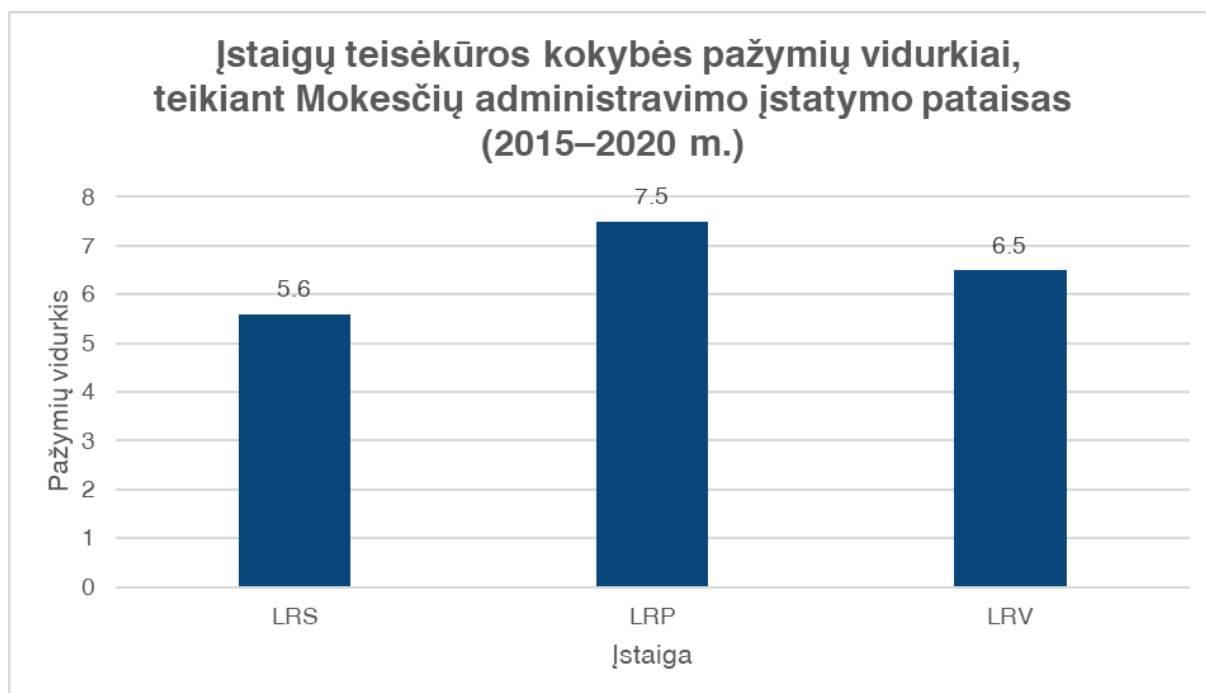
148 analizuotų įstatymų projektų tik 6 buvo parengti Prezidentūros, todėl absoliučioms išvadoms daryti duomenų neužtenka.

5 pav. Įstaigų teisėkūros kokybės pažymių vidurkiai, teikiant Darbo kodekso pataisas (2015–2020 m.)



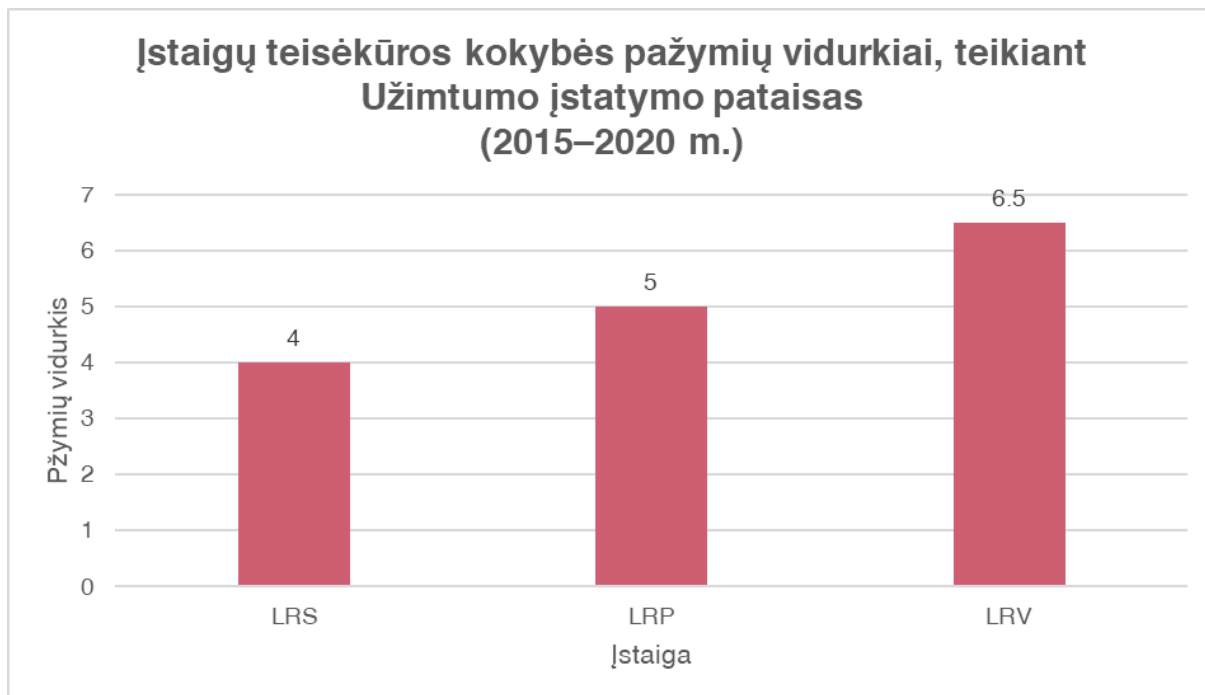
Šaltinis – LLRI skaičiavimai pagal Seimo duomenų bazėje prieinamą informaciją ir tyrimo metodologiją.

6 pav. Įstaigų teisėkūros kokybės pažymių vidurkiai, teikiant Mokesčių administravimo įstatymo pataisas (2015–2020 m.)



Šaltinis: LLRI skaičiavimai pagal Seimo duomenų bazėje prieinamą informaciją ir tyrimo metodologiją.

7 pav. Įstaigų teisėkūros kokybės pažymių vidurkiai, teikiant Užimtumo įstatymo pataisais (2015–2020 m.)



Šaltinis – LLRI skaičiavimai pagal Seimo duomenų bazėje prieinamą informaciją ir tyrimo metodologiją.

ĮSTAIGŲ TEISĖKŪROS KOKYBĖ: NUOSAVYBĖS SANTYKIŲ REGULIAVIMAS⁶

Nekokybiškiausiai buvo parengti Žemės ūkio paskirties žemės įstatymo projektų aiškinamieji raštai (LRV – 4 balai, LRS – 3), teisėkūros kokybės egzamino taip pat neišlaikytų Seimas priimdamas Miškų ūkio paskirties žemės projektus (2 balai).

Seimas neišlaikė pusės projektų parengimo kokybės egzaminų. Seimui geriausiai sekėsi parengti Žemės įstatymo pataisais (6 balai), kiek prasčiau Teritorijų planavimo įstatymo pataisais (5 balai), o Miškų ūkio paskirties žemės pataisais ir Žemės ūkio paskirties žemės įstatymo pataisais neišlaikė egzamino (atitinkamai – 2 balai ir 3 balai).

Vyriausybė neišlaikė vieno įstatymo parengimo kokybės egzamino – jos parengtos Žemės ūkio paskirties žemės įstatymo pataisais būtų sulaukusios 4-eto, tai būtų vienintelis egzaminas pagal sritį, kurio nebūtų išlaikiusi Vyriausybė. Geriausiai Vyriausybei sekėsi rengti pataisais dėl Teritorijų planavimo ir Žemės įstatymo (6 balai), vos išlaikytas Miškų ūkio paskirties žemės pataisų parengimo egzaminas (5 balai).

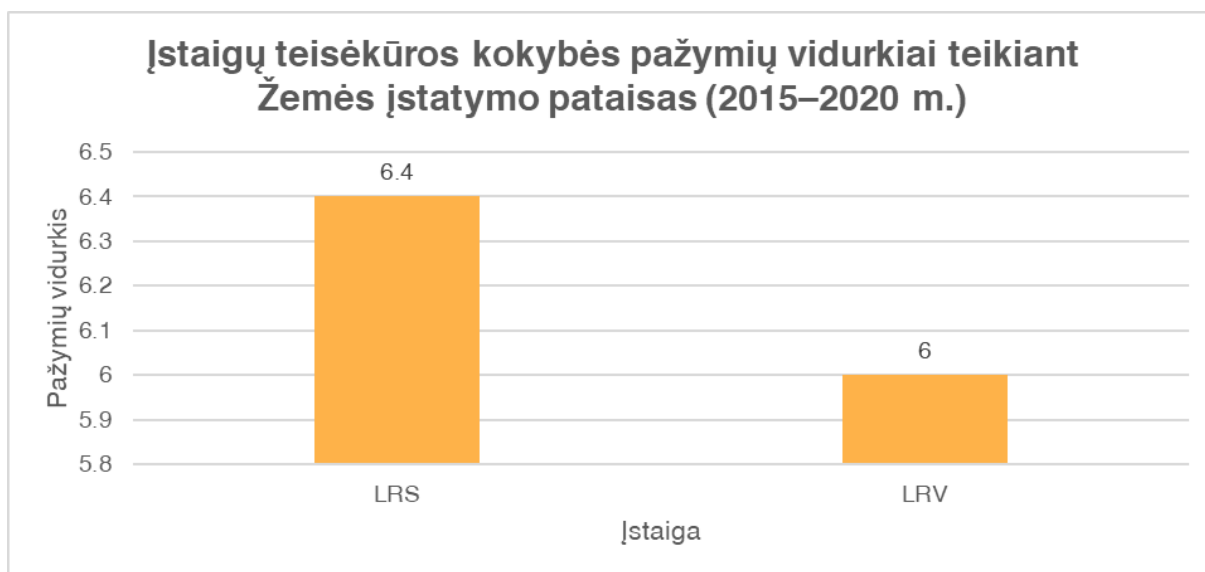
⁶ 2015–2020 m. pasiūlymus dėl tyrimui aktualių įstatymų pakeitimų teikė tik Vyriausybė ir Seimas, todėl Prezidentūros balų tyrimas nepateikia.

8 pav. Įstaigų teisėkūros kokybės pažymių vidurkiai, teikiant Miškų ūkio paskirties žemės įstatymo pataisais (2015–2020 m.)



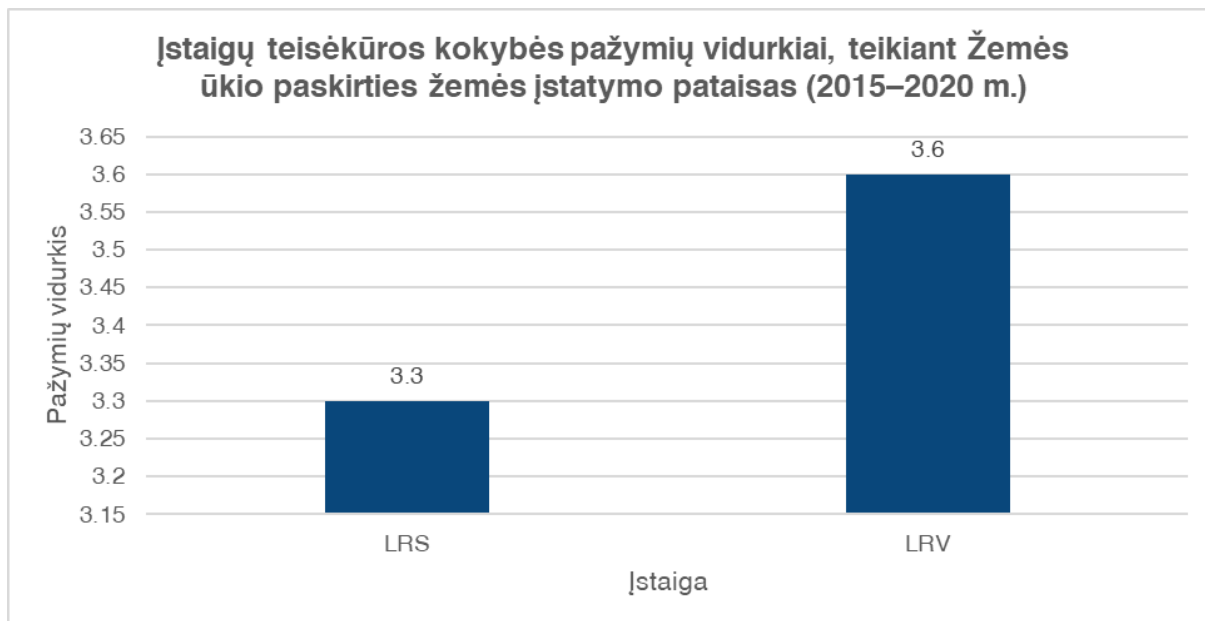
Šaltinis – LLRI skaičiavimai pagal Seimo duomenų bazėje prieinamą informaciją ir tyrimo metodologiją.

9 pav. Įstaigų teisėkūros kokybės pažymių vidurkiai teikiant Žemės įstatymo pataisais (2015–2020 m.)



Šaltinis – LLRI skaičiavimai pagal Seimo duomenų bazėje prieinamą informaciją ir tyrimo metodologiją.

10 pav. Įstaigų teisėkūros kokybės pažymių vidurkiai, teikiant Žemės ūkio paskirties žemės įstatymo pataisais (2015–2020 m.)



Šaltinis – LLRI skaičiavimai pagal Seimo duomenų bazėje prieinamą informaciją ir tyrimo metodologiją.

11 pav. Įstaigų teisėkūros kokybės pažymių vidurkiai, teikiant Teritorijų planavimo įstatymo pataisais (2015–2020 m.)



Šaltinis: LLRI skaičiavimai pagal Seimo duomenų bazėje prieinamą informaciją ir tyrimo metodologiją.

MINISTERIJŲ TEISĖKŪROS KOKYBĖ: EKONOMINĖ VEIKLA

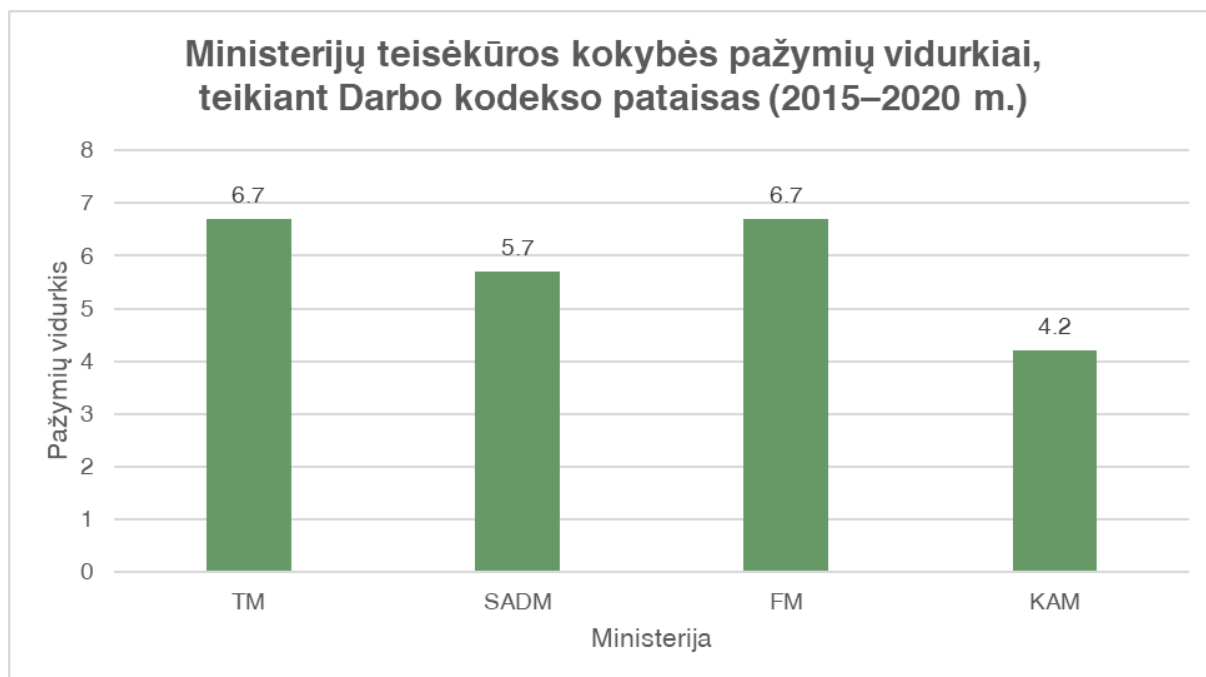
Tyrimo metu nustatyta, kad visais atvejais geriausiai įstatymų projektų aiškinamuosius raštus rengė ministerijos teikdamos projektus, kurie nėra tiesiogiai susiję su jų reguliavimo sritimi. Taip pat identifiukuota tendencija, kad prasčiausiai teisės aktų projektų aiškinamuosius raštus rengia tos ministerijos, su kurių kompetencijų sritimi konkretūs pakeitimai yra susiję tiesiogiai.

Darbo kodekso pataisų aiškinamuosius raštus geriausiai parengė Finansų ministerija ir Teisingumo ministerija (7 balai), o žemesnį balą gautų Socialinės apsaugos ir darbo ministerija (6 balai), kuri tiesiogiai šią sritį kuruoja.

Mokesčių administravimo įstatymo pataisų aiškinamuosius raštus geriausiai parengė Vidaus reikalų ministerija (8 balai), antrąją vietą dalinasi Aplinkos ministerija, Teisingumo ministerija ir Žemės ūkio ministerija (surinktų po 7 balus), tačiau prasčiausiai aiškinamuosius raštus šioje srityje rengė Finansų ministerija (6 balai).

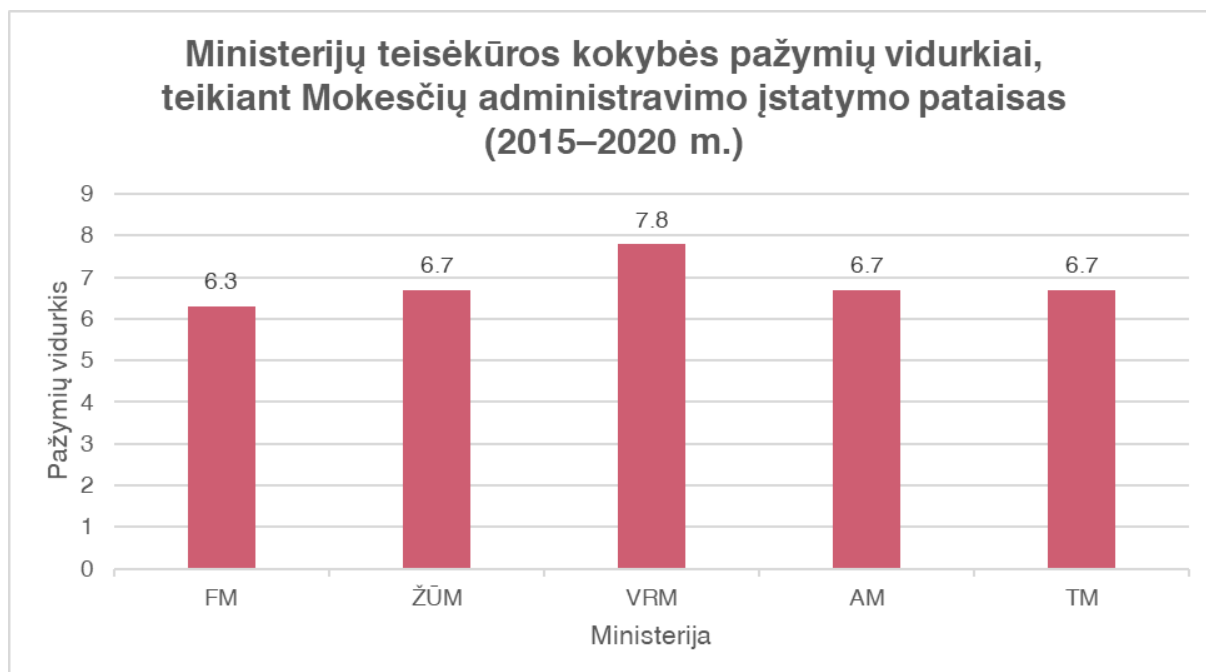
Užimtumo įstatymo pataisų aiškinamuosius raštus kokybiškiausiai rengė Vidaus reikalų ministerija (8 balai), o Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, kurios kompetencijoje yra šios srities reguliavimas, surinko 6 balus.

12 pav. Ministerijų teisėkūros kokybės pažymių vidurkiai, teikiant Darbo kodekso pataisas (2015–2020 m.)



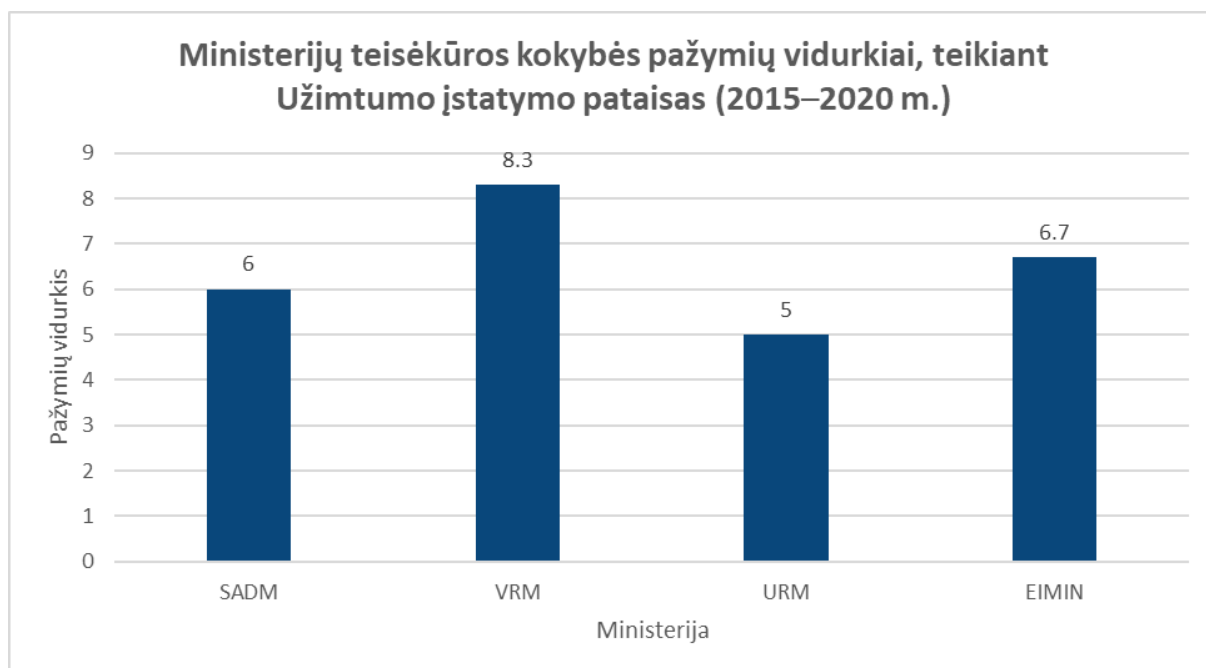
Šaltinis – LLRI skaičiavimai pagal Seimo duomenų bazėje prieinamą informaciją ir tyrimo metodologiją.

13 pav. Ministerijų teisėkūros kokybės pažymių vidurkiai teikiant Mokesčių administravimo įstatymo pataisais (2015–2020 m.)



Šaltinis – LLRI skaičiavimai pagal Seimo duomenų bazėje prieinamą informaciją ir tyrimo metodologiją.

14 pav. Ministerijų teisėkūros kokybės pažymių vidurkiai, teikiant Užimtumo įstatymo pataisais (2015–2020 m.)



Šaltinis – LLRI skaičiavimai pagal Seimo duomenų bazėje prieinamą informaciją ir tyrimo metodologiją.

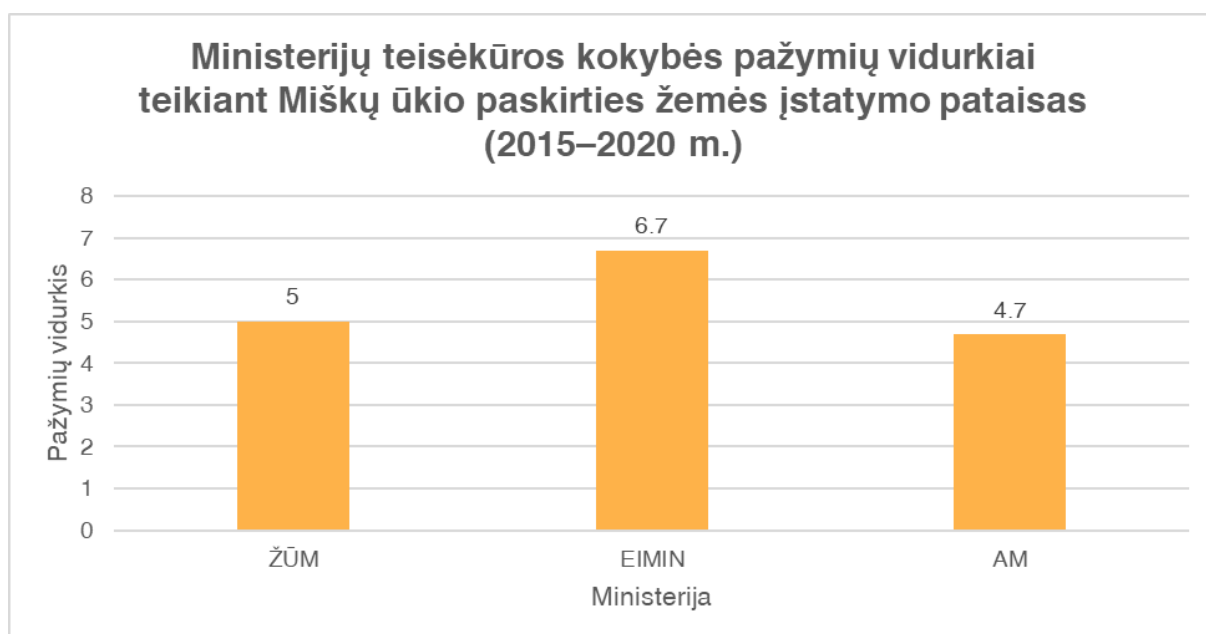
MINISTERIJŲ TEISĖKŪROS KOKYBĖ: NUOSAVYBĖS TEISIŲ REGULIAVIMAS

Prasčiausiai rengti įstatymų aiškinamuosius raštus sekėsi dėl Žemės ūkio paskirties žemės pataisų. Šį egzamina vos išlaikė Finansų ministerija (5 balai), Aplinkos, Teisingumo ir Žemės ūkio ministerija šio egzamino nebūtų išlaikiusios.

Ekonomikos ir inovacijų ministerijai geriausiai sekėsi rengti aiškinamuosius raštus dėl Teritorijų planavimo, Miškų ūkio paskirties žemės ir Žemės įstatymo projektų aiškinamuosius raštus (7 balai).

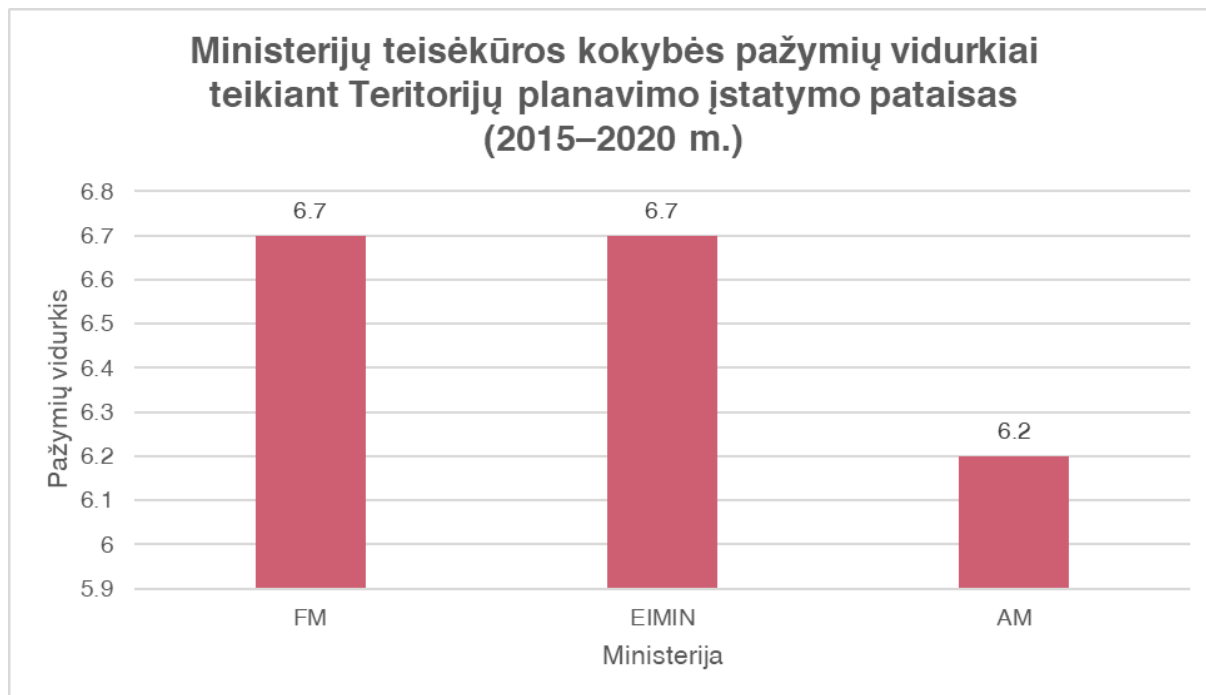
Prasčiausiai šioje srityje sekėsi Aplinkos ministerijai ir Žemės ūkio ministerijai.

15 pav. Ministerijų teisėkūros kokybės pažymių vidurkiai teikiant Miškų ūkio paskirties žemės įstatymo pataisas (2015–2020 m.)



Šaltinis – LLRI skaičiavimai pagal Seimo duomenų bazėje prieinamą informaciją ir tyrimo metodologiją.

16 pav. Ministerijų teisėkūros kokybės pažymių vidurkiai teikiant Teritorijų planavimo įstatymo pataisais (2015–2020 m.)



Šaltinis – LLRI skaičiavimai pagal Seimo duomenų bazėje prieinamą informaciją ir tyrimo metodologiją.

17 pav. Ministerijų teisėkūros kokybės pažymių vidurkiai teikiant Žemės ūkio paskirties žemės įstatymo pataisais (2015–2020 m.)



Šaltinis – LLRI skaičiavimai pagal Seimo duomenų bazėje prieinamą informaciją ir tyrimo metodologiją.

18 pav. Ministerijų teisėkūros kokybės pažymių vidurkiai teikiant Žemės įstatymo pataisais (2015–2020 m.)



Šaltinis – LLRI skaičiavimai pagal Seimo duomenų bazėje prieinamą informaciją ir tyrimo metodologiją.

PRASČIAUSIAI ĮVERTINTO PROJEKTO AIŠKINAMIEJI RAŠTAI

Tyrimo metu nustatyta, kad įstatymo projekto aiškinamojo rašto parengimo kokybė (jos trūkumas) nedaro esminės įtakos Seimo narių sprendimui balsuoti dėl įstatymo projekto.

2015–2020 m. laikotarpiu Seimas priėmė du įstatymus, kurių projektų aiškinamieji raštai pagal tyrimo metodologiją surinko nulį balų. Vienas jų – Darbo kodekso Nr. XII-2603 16, 56, 57, 85, 112, 115, 120, 128, 138, 149 ir 217 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas Nr. XIIP-4726⁷, kuriuo buvo teikiami pasiūlymai naujai Darbo kodekso redakcijai (jį sudarė 12 straipsnių, Seimo kanceliarijos teisės departamentas pateikė 8 pastabas).

Kitas nulį balų surinkęs įstatymas, kuris buvo priimtas Seimo – tai Užimtumo įstatymo Nr. XII-2470 63 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas Nr. XIIIIP-83, kuriuo siūlyta nustatyti Darbo kodekso įsigaliojimo datą.

Kiek daugiau negu ketvirtadalis (26 proc.) 2015–2020 m. priimtų įstatymų projektų aiškinamųjų raštų neišlaikė teisėkūros egzamino (gavo mažiau negu 5 balus). Daugiausiai tai buvo Darbo kodekso pataisais (11 projektų surinko mažiau negu 5 balus), kiek mažiau – 9 projektai – surinko mažiau negu 5 balus teikiant Miškų ūkio paskirties žemės įstatymo pataisais. Nebuvo nė vieno Mokesčių administravimo

⁷ Lietuvos Respublikos Seimas, „Darbo kodekso Nr. XII-2603 16, 56, 57, 85, 112, 115, 120, 128, 138, 149 ir 217 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas“ Nr. XIIP-4726, e-seimas.lrs.lt, 2016. Prieiga internetu: <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/8fce5aa07fc111e6a0f68fd135e6f40c?positionInSearchResults=12&searchModelUUID=1d21662a-697e-4edf-9c7c-70bef95f32d4>> (žiūrėta 2022 m. lapkričio 15 d.).

įstatymo pakeitimo, kurio projekto aiškinamasis raštas gautų mažiau negu 5 balus, tačiau bendras vidurkis yra 6 balai.

IŠVADOS

1. Tyrimas rodo, kad dauguma analizuotų teisės aktų aiškinamųjų raštų buvo parengti nepakankamai kokybiškai. Tokie aspektai, kaip siūlomo įstatymo poveikis, derinimas su specialistais, galimi neigiami reguliavimo padariniai, praktikoje nėra tinkamai įvardijami. Kai kurie atsakymai įvardijami deklaratyviai („neigiamų padarinių nenumatoma“), kitur tendencingai pateikiami neobjektyvūs vertinimai, kad būtų pagrįstas naujo įstatymo priėmimas („projektas teigiamai paveiks verslo plėtros sąlygas“ atsakymo nedetalizuojant). Įstatymai, kurių aiškinamasis raštas buvo parengtas nekokybiškai, buvo priimti neturint pilnos informacijos apie projektą ir jo galimą poveikį bei įgyvendinimo kaštus.
2. Iš tirtų įstatymų didžiausią riziką sukelti nenumatytus padarinius dėl netinkamo reguliavimo poveikio vertinimo turi Žemės ūkio žemės įstatymo pataisos, Miško ūkio žemės įstatymo pataisos ir Darbo kodekso pataisos. Ypač dėmesingai turėtų būti vertinami Seimo narių registruojami projektai, nes jie tipiškai atskleidžia mažiausiai informacijos apie savo siūlomą reguliavimą.
3. Aiškinamasis raštas yra reikšmingas tiek pačiam teisėkūros procesui, tiek ir vertinant įstatymų leidybos kokybę. Šis dokumentas turėtų atspindėti visą mąstymo procesą, kurio metu buvo prieita prie sprendimo siūlyti konkretų pakeitimą, ir informuoti visuomenę bei sprendimų priėmėjus apie siūlomo reguliavimo naudą ir naštą. Aiškinamajame rašte nurodytų duomenų pagrindu turėtų ir būti priimami sprendimai, ar reguliavimas yra tinkama priemonė siekiant išspręsti iškeltą problemą. Siekiant, kad aiškinamasis raštas tinkamai atliktų savo funkciją, atsakymai į aiškinamojo rašto punktus turėtų būti išsamūs, pagrįsti duomenimis.
4. Kai įstatymai yra priimami neturint pilnos informacijos apie reguliavimo naudą ir naštą, visuomenei yra didinami prisitaikymo kaštai, kuriems ji negali deramai pasiruoti. Tai pakerta pasitikėjimą valstybe, nepagrįstai apsunkina žmonių ir ūkio subjektų galimybes kurti pridėtinę vertę, nes dėmesys ir laikas yra skiriami prisitaikymui prie įstatymų, apie kurių poveikį nebuvo pagalvota.

PASIŪLYMAI

1. Teisėkūros kokybę padėtų užtikrinti skaidrios ir tikslingos procedūros bei konkreti įstatymų leidėjų atsakomybė. Teisėkūros pagrindų įstatyme numatytų reikalavimų laikymąsi turi užtikrinti konkretūs ir veiksmingi mechanizmai. Turi būti laikomasi visų teisėkūros procedūrų, nes jų rezultatai veikia kiekvieną, turi daugialypį poveikį.
2. Siekiant gerinti teisėkūros kokybę ir atitinkamai visuomenės gyvenimo sąlygas yra tikslinga drausti registruoti tokius projektus, kurių aiškinamieji raštai yra parengti nekokybiškai, t.y. nėra pateikti visi aktualūs argumentai apie siūlomo reguliavimo naudą ir sukelsiamus kaštus. Tai neprieštarauja Seimo nario laisvei, nes „Seimas yra saistomas Konstitucijos. Tai, kad leisdamas įstatymus Seimas yra saistomas Konstitucijos, taip pat savo paties išleistų įstatymų, yra esminis konstitucinio teisinės valstybės principo elementas⁸“.

⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo, *nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 40 straipsnio pripažinimo netekusiu galios ir 25(1) straipsnio pakeitimo įstatymo 1 ir 2 straipsnių, Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 27 straipsnio 5 dalies, 50 straipsnio 3 ir 9 dalių atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“*, e-seimas.lrs.lt, 2000. Prieiga internetu: <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.115172>> (žiūrėta 2022 m. lapkričio 18 d.). Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, *nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 2001 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo (2000 m. gruodžio 19 d. redakcija), Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų dydį ir išlyginimą lemiančių rodiklių tvirtinimo 2001, 2002 ir 2003 metams įstatymo ir Lietuvos*

3. Teisėkūros pagrindų įstatyme ir Seimo statute įtvirtinti konkrečius reikalavimus teisės akto projekto aiškinamajam raštui, įtraukiant būtinybę pagrįsti projekto atitiktį teisėkūros principams, konkrečiai:
 - 3.1. Pagrįsti, kad siekiamų tikslų negalima pasiekti kitomis priemonėmis, įrodyti, kad tikslas nebus pasiektas laisvu žmonių bendradarbiavimu ir yra būtina valstybės intervencija;
 - 3.2. Įtvirtinti reikalavimą naują teisėkūros iniciatyvą grįsti tik įrodymais apie galiojančio teisinio reguliavimo trūkumus ir konsultacijų su teisės aktų adresatais išvadomis;
 - 3.3. Parengti ir palyginti siūlomo sprendimo alternatyvas ir pagrįsti, kodėl siūlomas reguliavimas iš visų alternatyvų yra veiksmingiausias ir ekonomiškiausias, sudaro mažiausią administracinę ir kitokią našta, nevaržo teisinių santykių subjektų daugiau, negu to reikia teisinio reguliavimo tikslams pasiekti;
 - 3.4. Pagrįsti, kaip teisės aktų nuostatos užtikrina ir nepaneigia Konstitucijoje, Europos Sąjungos teisės aktuose, Lietuvos Respublikos tarptautinėse sutartyse, Lietuvos Respublikos įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytų asmens teisių ir laisvių, teisėtų interesų ir neprieštarauja aukščiausios instancijos teismų išaiškinimams; šiam tikslui aiškinamajame rašte turi būti pateikiama aktualių teisės aktų, teismų praktikos analizė, pateikiant argumentus, palaikančius ir prieštaraujančius siūlomam reguliavimui.

