

LIETUVOS RESPUBLIKOS TEISINGUMO MINISTERIJA

TEISINIO REGULIAVIMO STEBĖSENOS PAŽYMA

2016 m. vasario 22 d. Nr. TR-27

Teisinio reguliavimo, kurio stebėseną atlikta, sritis (visuomeniniai santykiai, kuriems skirtas teisinis reguliavimas, kurio stebėseną atlikta):

Teisėkūra.

Teisės aktai, nustatantys teisinį reguliavimą, kurio stebėseną atlikta:

Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas (toliau - Įstatymas).

Nustatant teisinį reguliavimą, kurio stebėseną atlikta, planuoti tikslai ir padariniai:

Nustatant teisėkūros reglamentavimą, siekta reglamentuoti bendruosius teisėkūros principus (tikslingumas, aiškumas, proporcingumas ir kt.), „dviejų datų“ taisyklę, teisėkūros stadijas, tame tarpe ir teisėkūros iniciatyvų pareiškimą, teisės aktų rengimą, konsultavimąsi su visuomene, Teisės aktų informacinės sistemos (TAIS) naudojimą teisėkūrai, priimtų teisės aktų paskelbimą Teisės aktų registre (TAR) bei teisinio reguliavimo stebėseną.

Įstatymo tikslas - efektyvesnė, skaidresnė ir kokybiškesnė teisėkūra.

Faktiniai teisinio reguliavimo padariniai ir jų įvertinimas (teisinio reguliavimo sukelti teigiami ir neigiami padariniai (atsižvelgiant į asmenų pateiktus pasiūlymus dėl teisinio reguliavimo), faktinių padarinių atitiktis nustatant teisinį reguliavimą planuotiems tikslams ir padariniams, jeigu kilo neigiamų padarinių – būdai, kaip juos pašalinti, ir kita):

2014 metais įsigaliojęs 2012 m. priimtas Įstatymas, konsoliduodamas ir įtvirtindamas pamatines teisėkūrą reguliuojančias nuostatas, sudarė sąlygas perkelti teisėkūros procedūras į viešąją erdvę (TAIS) ir tokiu būdu užtikrinti jos viešumą: subjektai, dalyvaujantys teisėkūroje, efektyviau ir operatyviau įgyvendina savo įgaliojimus, susijusius su teisėkūra (teisės akto projekto teikimas derinančioms institucijoms; teisinės išvados pateikimas), o visuomenė lengviau ir patogiau, atskirais klausimais ir aktyviau, dalyvauja teisėkūroje, teikiant pastabas ir pasiūlymus dėl parengtų teisės aktų projektų.

2016 metų pradžioje Vyriausybės kanceliarijos Teisės departamentas, įvertinęs 2015 m. Vyriausybei teiktų teisės aktų projektų kokybę, be kita ko ir Įstatymo atžvilgiu, pastebėjo, kad teisės aktų projektus rengiantys subjektai ne visada nuosekliai laikosi Įstatyme įtvirtintų teisėkūros principų. Taip pat nepaisoma *lex retro non agit* principo, „dviejų datų“ taisyklės ir pan. Tačiau visumoje teisėkūroje dalyvaujantys subjektai yra susipažinę tiek su Įstatymu, tiek Įstatymo pagrindu priimtomis Teisės aktų projektų rengimo rekomendacijomis, patvirtintomis teisingumo ministro 2013 m. gruodžio 23 d. įsakymu Nr. IR-298.

Kartu pažymėtina, kad pasitaiko atvejų, kai Teisingumo ministerijai teikiami teisės aktų projektai neskelbiami arba netinkamai (pvz., be lydinčios medžiagos, teisės aktų priedų ir pan.) skelbiami TAIS. Taigi, TAIS naudojimas teisėkūrai tobulintinas, siekiant, kad visa su teisės akto projektu susijusi medžiaga, būtų skelbiama TAIS.

Vadovaujantis Įstatymo nuostatomis, TAR skirtas teisės aktų, nurodytų Įstatymo 6 straipsnyje, registravimui, skelbimui, tačiau šio straipsnio nuostatos, apibrėžiančios atskirus TAR objektus, yra blanketinės, ir nukreipia į poįstatyminius teisės aktus, kuriuose nereglamentuojama, koks teisės aktas turi būtų privalomai skelbiamas TAR.

Taip pat pažymėtina, kad nors Įstatymo 1 straipsnio 3 dalis nurodo, kad Įstatymas netaikomas teisės taikymo aktams, išskyrus nuostatas dėl registravimo, skelbimo ir įsigaliojimo, tačiau praktikoje Teisingumo ministerija gauna labai daug paklausimų dėl tokio pobūdžio teisės aktų paskelbimo ir įsigaliojimo, kadangi teisinis reguliavimas šiuo klausimu nėra pakankamas ir nuoseklus, pvz., nėra reglamentuota ministro įsakymų, kurie nėra TAR objektai, įsigaliojimas. Taip pat Teisingumo ministerijai neretai tenka aiškinti teismų praktiką dėl individualių ir norminių teisės aktų išskyrimo.

Įstatymo 7 straipsnio nuostatos dėl konsultavimosi su visuomene turėtų būti tobulinamos įtraukiant nuostatas dėl viešųjų konsultacijų ir nustatant atvejus, kada ir kokiais būdais yra privaloma konsultuotis su visuomene. Pažymėtina, kad jau ne vieną kartą buvo keltas klausimas dėl viešųjų konsultacijų, šių konsultacijų teisinio pagrindo ir jų santykio su konsultavimosi su visuomene bei su poveikio vertinimu. Tuo pačiu svarstyti viešųjų konsultacijų išskyrimas: 1) privalomosios; 2) fakultatyviosios.

Be to, dalis Įstatymo nuostatų šiai dienai nėra tinkamai veikiančios ir pakankamai efektyvios, pavyzdžiui Įstatymo 10 straipsnio nuostatos dėl apmokėjimo darbo grupių, sudaromų šio straipsnio 6 dalies pagrindu, nariams nustatymo, Įstatymo 17 straipsnio nuostatos dėl teisės aktų projektų rengimo elektroniniu būdu. Taip pat svarstyti, ar Įstatymo 8 straipsnio nuostatos negalėtų būti pakeistos nurodant, kokias atvejais institucijos planuojančios tam tikras teisėkūros iniciatyvas turėtų tas iniciatyvas viešinti ir teikti konsultavimuisi su visuomene.

Įstatymo 12 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad numatomo teisinio reguliavimo koncepciją tvirtina subjektas, kuris priima sprendimą dėl koncepcijos rengimo. Ši nuostata Įstatyme nėra detalizuojama, taip pat nėra nustatyta išimčių ar specialių nuostatų, skirtų įstatymų koncepcijų rengimui. Tuo tarpu praktikoje neretai numatomo teisinio reguliavimo koncepcijos yra patvirtinamos subjekto, kuris priima sprendimą dėl koncepcijos rengimo, tačiau remiantis patvirtintos koncepcijos nuostatomis, parengtą teisės aktą vėliau turi patvirtinti kitas subjektas. Įvertinus tai ir siekiant teisinio aiškumo ir nuoseklumo, siūloma šią nuostatą tikslinti nustatant, kad teisinio reguliavimo koncepciją tvirtina Seimas arba Vyriausybė. Kitas subjektas gali tvirtinti numatomo teisinio reguliavimo koncepciją, kai, remdamasis koncepcijos nuostatomis, tik jis turėtų priimti arba pakeisti numatomo teisinio reguliavimo koncepcijoje nurodytą teisės aktą. Taip pat, atsižvelgiant į 2015 m. Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (toliau – EBPO) tyrimo „Reguliavimo politika Lietuvoje“ (publikuota) ataskaitoje pateiktas rekomendacijas, sistemiškai turėtų būti tobulinamos Įstatymo nuostatos dėl stebėsenos atlikimo (23 ir 24 straipsniai). Minėtos nuostatos tobulintinos po to, kai bus nuspręsta, koks bus stebėsenos ir *ex post* institutų teisinis santykis, kuri institucija bus atsakinga už *ex post* vertinimą ir kokiais atvejais privalomai turės būti atliekama stebėsenos ar *ex post* vertinimas.

Teisinio reguliavimo reikalingumo, pakankamumo ir efektyvumo įvertinimas:

Įstatymu nustatytas teisinis reguliavimas, apibrėžiantis teisėkūros pamatinius principus, yra reikalingas sklandžiam ir aiškiam nacionaliniam teisėkūros procesui. Tobulinant Įstatymu nustatytą teisinį reguliavimą ir užtikrinant efektyvesnį teisėkūros procesą, būtina atsižvelgti į aukščiau išdėstytus Įstatymo trūkumus ir neigiamus tokio teisinio reguliavimo padarinius.

Pažymėtina, kad EBPO ataskaitoje Lietuvai, be rekomendacijų kitose reguliavimo politikos srityse, taip pat buvo pateikti siūlymai dėl teisėkūros tobulinimo. EBPO ekspertai Lietuvai siūlo: 1) tobulinti nuostatas dėl konsultavimosi su visuomene, įtraukti visuomenę į teisėkūros procesus ankstyvojo stadijoje bei ilginti konsultavimosi su visuomene terminus; 2) tobulinti nuostatas, reglamentuojančius poveikio vertinimą;

3) racionalizuoti teisinės kokybės patikrinimą ir sustiprinti poveikio ir alternatyvų vertinimo kokybės kontrolę, naudoti poveikio vertinimo rengimą kaip priemonę surinkti suinteresuotų grupių nuomonei; 4) įvesti labiau sistemingą galiojančio reglamentavimo *ex post* peržiūros programą, su suplanuotų peržiūrų terminais bei šiems vertinimams taikomomis gairėmis.

Šių EBPO ataskaitoje pateiktų rekomendacijų įgyvendinimą Lietuvoje koordinuoja Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija, 2016 m. II ketvirtį yra planuojama parengti memorandumą dėl šių rekomendacijų įgyvendinimo. Rengiant memorandumą bus sistemiškai sprendžiamas klausimas dėl poreikio tobulinti ir Įstatymo nuostatas.

Išvada dėl reikalingumo keisti teisinį reguliavimą ar jo atsisakyti:

Atsižvelgiant į stebėsenos rezultatus ir pateiktą atskirų Įstatymo nuostatų įvertinimą, darytina išvada, kad yra poreikis atitinkamai tobulinti teisėkūros procesą nustatantį teisinį reguliavimą. Kita vertus, taip pat labai svarbu įvertinti EBPO rekomendacijas reguliavimo politikos srityje, kurias įgyvendinant Įstatymo pakeitimas planuojamas 2017 m. II ketv. Taigi, tikslinga tęsti teisėkūros proceso teisinį reguliavimą.

Teisės sistemos departamento
Teisės sistemos vystymo skyriaus vyriausioji specialistė



Irina Semenkova

Teisės sistemos departamento
Teisės sistemos vystymo skyriaus vedėja



Natalija Žilinskienė

Teisės sistemos departamento
Direktoriaus pavaduotojas



Vytautas Kurpuvesas