

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
TEISĖS FAKULTETO
ADMINISTRACINĖS TEISĖS IR PROCESO KATEDRA

JŪRATĖ MUČINYTĖ
(TEISĖS IR VALDYMO STUDIJŲ PROGRAMA)

ĮSTATYMŲ IR KITŲ TEISĖS AKTŲ REGULIAVIMO SISTEMŲ VALDYMAS

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas
doc. dr. Algimantas Urmonas

Vilnius, 2005

TURINYS

ANOTACIJA.....	3
IVADAS.....	4
I ĮSTATYMŲ IR KITŲ TEISĖS AKTŲ REGULIAVIMO SISTEMŲ VALDYMAS.....	9
1.1. PAGRINDINIŲ SĄVOKŲ PATIKSLINIMAS IR INTERPRETACIJA.....	9
1.2. ĮSTATYMŲ IR KITŲ TEISĖS AKTŲ REGULIAVIMO SISTEMŲ REGULIAVIMAS.....	12
1.3. ĮSTATYMŲ IR KITŲ TEISĖS AKTŲ REGULIAVIMO SISTEMOS.....	14
1.4. ĮSTATYMŲ IR KITŲ TEISĖS AKTŲ REGULIAVIMO SISTEMŲ VALDYMAS.....	16
II. ĮSTATYMŲ IR KITŲ TEISĖS AKTŲ REGULIAVIMO SISTEMŲ VALDYMO EFEKTYVUMAS – TEISĖKŪROS IR TEISINĖS SISTEMOS REGULIAVIMO PROBLEMŲ SPRENDIMO VEIKSMINGUMAS.....	19
2.1. ESMINĖS ĮSTATYMŲ IR KITŲ TEISĖS AKTŲ REGULIAVIMO SISTEMŲ VALDYMO KLAIDOS IR NAUDOJAMI METODAI JOMS IŠVENGTI.....	19
2.2. PAGRINDINIAI ĮSTATYMŲ IR KITŲ TEISĖS AKTŲ REGULIAVIMO SISTEMŲ VALDYMO TIKSLAI	22
2.3. ĮSTATYMŲ IR KITŲ TEISĖS AKTŲ REGULIAVIMO SISTEMŲ VALDYMO PROBLEMOS IR JŲ SPRENDIMO BŪDAI:.....	25
2.3.1. ĮSTATYMŲ IR KITŲ TEISĖS AKTŲ REGULIAVIMO SISTEMŲ REGULIAVIMO KOKYBĖS NEEFEKTYVUMAS.....	25
2.3.2. NEEFEKTYVUS VISUOMENĖS INFORMAVIMAS, KONSULTAVIMAS IR DALYVAVIMO TEISĖKŪROJE UŽTIKRINIMAS.....	36
2.3.3. KONSTITUCINĖS TEISĖS PRINCIPŲ KONTROLĖS NEUŽTIKRINIMAS.....	48
2.3.4. ĮSTATYMŲ IR KITŲ TEISĖS AKTŲ REGULIAVIMO SISTEMŲ REGULIAVIMO IŠLAIDŲ IR EKONOMINIO POVEIKIO NEĮVERTINIMAS.....	54
2.3.5. ĮSTATYMŲ IR KITŲ TEISĖS AKTŲ VYKDYMO/ĮGYVENDINIMO NEĮVERTINIMAS.....	57
APIBENDRINIMAS.....	62
IŠVADOS	64
PASIŪLYMAI.....	66
REKOMENDACIJOS.....	68
LITERATŪROS SĄRAŠAS.....	70
SANTRAUKA.....	73
SUMMARY.....	74
1 PRIEDAS. <i>Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo lygmenys.....</i>	75

2 PRIEDAS. <i>Supaprastinta įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo sistema.....</i>	76
3 PRIEDAS. <i>Teisinės sistemos vidaus struktūra.....</i>	77
4 PRIEDAS. <i>Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo modelis.....</i>	78
5 PRIEDAS. <i>Esminiai įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo tikslai.....</i>	79
6 PRIEDAS. <i>Siūlomas teisės akto kokybės modelis</i>	80
7 PRIEDAS. <i>Bendradarbiavimo-konsultavimo reglamentavimas ir vykdymas svarbiausiose Lietuvos Respublikos valstybės institucijose.....</i>	82
<i>Bendradarbiavimo-konsultavimo trūkumai svarbiausiose Lietuvos Respublikos valstybės institucijose.....</i>	83
8 PRIEDAS. <i>Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo ekonominės analizės procedūra</i>	84

ANOTACIJA

Formalizuoto įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo nėra nei Lietuvoje, nei kitose šalyse. Praktikoje jis pasireiškia įvairių vadybinių metodų taikymu, nustato aiškius reikalavimus įstatymų ir kitų teisės aktų kokybei ir teisinių sistemų reguliavimo standartus.

Atliktu tyrimu pateikiau įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo sampratą, kuri yra naudinga įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo veiksmingumui pasiekti, formuojant požiūrį į valdymą kaip į būtiną procesą valstybės tikslams įgyvendinti.

Valdymo teisės ir įstatymo pagrindo požiūriu, įstatymų rengimą, leidybą ir įstatymų įgyvendinimą galima vertinti kaip vientisą teisinio reguliavimo sistemą, kuriai taikomas sistemų valdymo modelis. Efektyvus valdymas bus toks, kuris panaudos socialinius dėsningumus, modeliuos valdymo sprendimus, kryptingomis ir sutelktomis poveikio priemonėmis sieks tam tikrų visuomenei naudingų rezultatų¹.

Darbe buvo tiriamas ir palyginamas įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo mechanizmas Lietuvoje ir kitose valstybėse.

Atlikus tyrimą nustatyta, kad: 1) Lietuvoje įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo mechanizmas yra neefektyvus, neveiksmingas: dėl šio proceso svarbos ekonominei ir demokratinei valstybės plėtrai neįvertinimo; teisėkūros sistemos reformai įgyvendinti neskiriamas tinkamas dėmesys ir nevysiškai taikomi bendri daugelyje Europos valstybių nustatyti standartai ir bendro pobūdžio taisyklės; netaikoma kitų valstybių patirtis ir praktika, kurią pateikia ir siūlo naudoti Ekonominio bendradarbiavimo ir vystymo organizacija (OECD), Lietuvos mokslininkų tyrimai, moksliniai darbai, į ją žiūrima kaip į rekomendacinio pobūdžio pasiūlymus, o ne kaip į priemones, naudingas užsibrėžtiems tikslams įgyvendinti; 2) įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo efektyvumas turėtų būti ne tik vienas iš pagrindinių tikslų, įtrauktų į vyriausybinių programų, bet šiam tikslui įgyvendinti būtina sukurti teisinių priemonių mechanizmą, privalomą visoms valstybės institucijoms.

¹ Urmonas A. Konstitucinės teisės principų viešojoje teisėje kontrolės funkcijos // Jurisprudencija. 2002. Nr. 30 (22). P. 106-107.

IVADAS

TEMOS AKTUALUMAS

„Laisvoje visuomenėje valstybė netvarko žmonių reikalų. Ji palaiko teisingumą tarp žmonių, kurie patys tvarko savo reikalus“². Ši Walter Lippmann tezė geriausiai apibrėžia teisinio reguliavimo priemonių paskirtį – „formuluoti teisės normas siekiant užtikrinti žmogaus teisių apsaugą ir jų įgyvendinimą“³. Valstybė žmogaus gyvenimui daro didžiulį poveikį, teisės normomis reguliuodama tai, kas yra draudžiama arba leidžiama, ir jas įgyvendindama sukuria teisės normų procedūrų sistemą, formuojančią tam tikrą pageidaujamo elgesio modelį. Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymas yra procesas, prasidedantis nuo teisinio sumanymo, teisinės idėjos suformulavimo iki teisės normos priėmimo ir paskelbimo (promulgacijos) bei jos įgyvendinimo, tiksliau – realaus pripažinimo ir realizavimo. Taigi šis procesas labai artimas teisėkūros sąvokos esmei: „Tai visuomenės ar įgaliotų valstybės institucijų veikla, kuria siekiama sukurti, pakeisti arba panaikinti teisės normas atsižvelgiant į visų visuomenės narių teisių ir teisėtų interesų apsaugos bei įgyvendinimo poreikius“⁴. Šio proceso rezultatas yra tikslingai kuriama ir tobulinama teisės normų sistema, turinti įtakos visuomenės socialiniam būviui ir jos raidai. Šį rezultatą geriausiai atspindi daugelyje Europos valstybių sukurtos sisteminės valdymo struktūros naujų įstatymų ir kitų teisės aktų kokybės tobulinimui. Todėl analizuojant šią temą buvo remtasi kitų šalių praktika, kuri matoma Ekonominio bendradarbiavimo ir vystymo organizacijos (OECD) atliktuose tyrimuose, pateiktuose rekomendacinio pobūdžio moksliniuose darbuose. Pagrindinis dokumentas, kuris buvo nagrinėjamas ir analizuojamas – tai 1994 metų rekomendacinio pobūdžio studija Centrinės ir Rytų Europos valstybėms „Improving the Quality of laws and regulations: economic, legal and managerial techniques“⁵ (pavadinimas į lietuvių kalbą galėtų būti verčiamas kaip „Įstatymų ir kitų teisės aktų kokybės tobulinimas: ekonominiai, teisiniai ir vadybiniai metodai“, kurią rėmė Ekonominio bendradarbiavimo ir vystymo organizacija (OECD/CCET) ir Europos Sąjungos PHARE fondas (EC/PHARE). Programoje 1993 metais dalyvavo šios valstybės: Bulgarija, Čekoslovakija, Vengrija, Lenkija, Rumunija ir Slovakija. 1994 metais jos plėtra apėmė Albaniją, Estiją, Latviją, Lietuvą ir Slovėniją. Gaila, kad šis dokumentas Lietuvoje

² Walter Lippmann. *An Inquiry into the Principles of a Good Society*. Boston, 1937. P. 267.

³ Vaišvila A. *Teisės teorija*. - Vilnius: Justitia, 2000. P 177.

⁴ Ten pat, P. 177.

⁵ General Distribution OCDE. Document CODED “OCDE”. Improving the quality of laws and regulations: economic, legal and managerial techniques // <http://www.oilis.oecd.org/olis/1994doc.nsf/0/1fe41f6717a03ca9c125630d002638b7?OpenDocument> ; prisijungimo laikas: 2009-09-31.

nebuvo viešai skelbiamas ir buvo pamirštas. Jį aptikau ieškodama tyrimui medžiagos OECD mokslinių darbų sąrašuose.

Lietuvoje 2002 m. buvo atliktas kompleksinis teisėkūros būklės Lietuvoje tyrimas, kurį rėmė Jungtinių Tautų programa ir LR teisingumo ministerijos projektas „Parama teisėkūros reformai“⁶. Tyrimo pagrindu buvo parengtos publikacijos: V.Andriulis. Teisėkūra: Realijos, problemos ir perspektyvos. „Teisės problemos“ 2002/3 (37); K. Aleliūnaitė. Teisėkūros procesas Europos Sąjungoje, „Teisės problemos“ 2002/3 (37); P. Ragauskas. Seimo veikla įstatymų leidybos procese: Teisinės ir organizacinės problemos. „Teisės problemos“ 2003/1 (39). Tyrimas buvo atliktas siekiant įvertinti Lietuvos teisėkūros, kaip sistemos, situaciją (būklę), nustatyti bei susisteminti pagrindines problemas, pateikti teisėkūros efektyvumą skatinančių siūlymų ir numatyti artimiausias (neatidėliotinas) ir perspektyvines Lietuvos teisėkūros tobulinimo kryptis kaip būtinas prielaidas nacionalinės struktūros modeliui parengti bei teikiama išvada, kad būtina Lietuvos teisėkūros efektyvumo sąlyga yra visų jos lygmenų (doktrina, procedūros, infrastruktūra) darna. Remiantis tyrimo rezultatais buvo suformuluoti konceptualūs pasiūlymai teisėkūros sistemos reformai įgyvendinti, pagal juos Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijoje buvo parengtas Lietuvos Respublikos teisėkūros tobulinimo metmenų projektas, kuriam buvo pritarta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. rugpjūčio 14 d. nutarimu Nr. 1033⁷, ir šis projektas buvo pateiktas Lietuvos Respublikos Seimui. Deja, iki šiol nepatvirtinta programa įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo veiksmingumui pasiekti, kurią įgyvendintų mano minėtas projektas. Seimas šio projekto įgyvendinimo eigai neskiria tinkamo dėmesio. Šio teisės akto formalus įteisinimas būtų svarbus žingsnis siekiant efektyvaus įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo, padėtų išvengti klaidų ir problemų, atsirandančių įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo procese.

Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo problema susijusi su administracinės reformos poreikiu tobulinti įstatymų rengimo, leidybos ir įgyvendinimo procesus (teisėkūros procesus), kurie turi svarbų poveikį šalies ekonominiam augimui, mokesčių ir finansų politikai, teisinei sistemai tobulinti. Apie šios teisinės reformos būtinumą diskutuojama mokslinėse konferencijose, rašomi straipsniai, rengiami projektai, moksliniai tiriamieji darbai (daugumą jų yra parengęs Lietuvos laisvosios rinkos

⁶ Teisinės sistemos reforma ir teisėkūra. Kompleksinis teisėkūros būklės Lietuvoje tyrimas. Vilnius: Teisės institutas. <http://www.teise.org/docs/upload/Tyrimas7.pdf>; prisijungimo laikas: 2005-09-31.

⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos teisėkūros tobulinimo ir metmenų patvirtinimo ir jų įgyvendinimo“ projekto Nr. IXP-2514 (2) // Valstybės žinios. 2003, Nr. 81 (1)– 3680.

institutas). Analizuodama šią temą vadovausiuosi Lietuvos laisvosios rinkos instituto projektu „Visuomenės dalyvavimo teisėkūroje teisinės aplinkos gerinimas“⁸, „Knyga 2004–2008 metų Seimo nariams ir rinkėjams“⁹; „Informacinės technologijos 2002 – konferencijos pranešimų medžiaga“¹⁰, straipsniais ir publikacijomis šia tema, kurių galima rasti ir žiniasklaidoje, ir internete, ir įvairiuose leidiniuose. Tai rodo, kad ši tema yra aktuali ir yra būtinas teisėkūros sistemos reformos įgyvendinimas, kuris jau dabar galėtų būti naudojamas rengiant, leidžiant ir įgyvendinant įstatymus. Todėl, manau, mano darbo tema „Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymas“ yra aktuali ir naudinga tuo aspektu, kad iškels esmines problemas, dėl kurių šis procesas stringa, be to pateiksiu praktinių metodų, kaip tas problemas spręsti.

Esminės įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo problemos:

1. Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo kokybės neefektyvumas.
2. Neefektyvus visuomenės informavimas, konsultavimas ir dalyvavimas teisėkūros procese.
3. Neužtikrinta Konstitucinės teisės principų kontrolė.
4. Neįvertintas įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo išlaidų ir ekonominis poveikis.
5. Neįvertintas įstatymų ir kitų teisės aktų vykdymas/įgyvendinimas.

Mano mokslinio tiriamojo darbo aktualumą ir temos pasirinkimą apibrėžia šie pagrindiniai aspektai:

- 1) Naujų įstatymų ir kitų teisės aktų kokybė, bendras naujų reguliacinių sistemų efektyvumas yra ypač svarbus tiek ekonominei, tiek demokratinei bet kurios šalies plėtrai. Leisti gerus įstatymus ir kitus teisės aktus yra sunki užduotis, efektyvumo kriterijus įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymui yra privalomas ir reikia tobulinti įstatymų ir kitų teisės aktų leidybą, reguliavimą, įgyvendinimą.
- 2) Efektyvus valdymas – šiuo metu daugumai šalių svarbi ir reikalaujanti išsamaus tyrimo bei taikymo įvairių metodų efektyvumui pasiekti problema.

TYRIMO OBJEKTAS, DALYKAS

⁸ Visuomenės dalyvavimo teisėkūroje teisinės aplinkos gerinimas. Lietuvos laisvosios rinkos institutas. Vilnius, 2005 // <http://www.lrinka.lt/Tyrimai/Kita/Teisekura.pdf>; prisijungimo laikas: 2005-09-31.

⁹ Delskis D., Šimašius R. Teisėkūra ir viešasis administravimas. Knyga 2004 - 2008 Seimo nariams ir rinkėjams. Vilnius: Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2004 // <http://www.lrinka.lt/Projektai/Istatymai2.pdf>; prisijungimo laikas: 2005-09-31.

¹⁰ Čeplinskas A., Mockevičius R. Sistemų inžinerijos ir informacinių technologijų vaidmuo Lietuvos teisėkūros procese. // http://www.ktu.lt/lt/mokslas/konf03/konf_02/IT2002/XI_sekeija.pdf; prisijungimo laikas: 2005-09-31.

Tyrimo objektas yra įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemos. Jos apima teisėkūros procesus ir institucijas, kurios kuria teisės aktus ir kurios juos įgyvendina.

Tyrimo dalykas – įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo veiksmingumas.

TYRIMO TIKSLAS, UŽDAVINIAI, HIPOTEZĖ

Tikslas – įvertinti esmines įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo problemas.

Uždaviniai:

1. Įvertinti nacionalinio įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo būklę.

2. Atskleisti, kaip įvairūs ekonominiai, teisiniai ir vadybiniai metodai, naudojami kitose šalyse, gali praktiškai padėti ministrams, įstatymų leidėjams ir kitoms valstybės institucijoms, kurios rengia, leidžia ir įgyvendina teisės aktus, spręsti pagrindinius įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo klausimus.

3. Pasiūlyti teisinės ir techninės kokybės užtikrinimo metodus, kurie padėtų užtikrinti teisės aktų kūrimo tvarkingumą, valdžios veikos teisėtumą ir teisinę bei techninę įstatymų ir kitų teisės aktų kokybę.

Hipotezė – įstatymų ir kitų teisės aktų rengimas, leidyba ir įgyvendinimas nėra sisteminio valdymo objektas.

TYRIMO METODAI, ŠALTINIAI

Metodai:

Tiriant įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo veiksmingumą buvo taikomos tam tikros procedūrinės programinės nuostatos, laikomasi tam tikros strategijos, kurią sudarė tyrimo klausimų metodinis paruošimas. Daugiausia remiausi teoriniu, loginiu analitiniu, analitiniu kritiniu, kiekybiniu sisteminės analizės, lingvistiniu ir lyginamuoju metodais. Šių metodinių instrumentų kompleksinis taikymas turėjo didelę reikšmę tyrimo metu gautų apibendrinimų ir išvadų teisingumui bei patikslinimui.

Teoriniu ir loginiu analitiniu metodu daugiausia remiausi pirmoje darbo dalyje, kurioje išdėsdčiau įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo sampratą.

Antroji mokslinio darbo dalis, skirta įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo problemoms, jų sprendimui ir valdymo efektyvumui, buvo rengiama taikant sisteminės analizės, palyginamosios analizės, loginį analitinį, analitinį kritinį ir kiekybinės analizės metodus.

Sisteminės analizės metodu įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemos buvo nagrinėjamos kaip teisinės sistemos dalis, atskleidžiant jos santykį su kitais sistemos elementais.

Palyginamoji analizė buvo atlikta siekiant išsiaiškinti skirtingose teisės sistemose veikiančius įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo metodus, jų praktinį taikymą.

Loginiu analitiniu metodu analizavau Lietuvos įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo trūkumus. Naudojant analitinį kritinį metodą buvo apžvelgti teisinio reguliavimo trūkumai valdyme. Kiekybiniu analizės metodu buvo apžvelgti teisės aktai, atspindintys įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo problemas.

Trečioji mokslinio tiriamojo darbo dalis skirta išvadoms ir apibendrinimams.

Šaltiniai:

Pagal tyrimo probleminę situaciją, dalyką, tyrimo tikslą ir uždavinius tyrimo hipotezei nustatyti buvo renkama ir kaupiama informacinė medžiaga apie įstatymų ir kitų teisės aktų reguliacinių sistemų valdymą. Šią medžiagą sudaro: literatūros šaltiniai, ekspertų, specialistų turimi duomenys, aktualūs šiai temai straipsniai, reglamentuojantys teisės aktai, mokslo darbai, turintys sąsajų su šia tema. Buvo renkama informacija apie kitų šalių patirtį įgyvendinant įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemą, peržiūrima ES teisinė praktika, kuri gali būti naudinga hipotezei atskleisti ir išvadoms pateikti.

I. ĮSTATYMŲ IR KITŲ TEISĖS AKTŲ REGULIAVIMO SISTEMŲ VALDYMAS

Teisė yra nuolat besikeičiantis dalykas, ji yra vienas iš reikšmingiausių socialinių santykių reguliatorių ir jos funkcionalumas tiesiogiai priklauso nuo sugebėjimo tiksliai ir operatyviai reaguoti į visus socialinius ir ekonominius pokyčius bei jų nulemtus visuomenės ir kiekvieno jos nario poreikius. Įstatymai ir kiti valdžios aktai yra visos valdžios išleistos arba sankcionuotos normos, kitaip tariant, valdžios teisės normos, kurios yra privalomosios elgesio taisyklės. Todėl bet koks teisės aktas yra kartu ir sudėtingas politikos įrankis, darantis įtaką veiksams tiek piliečių, tiek įmonių, įtrauktų į vienos ar kitos teisės aktų reguliavimo sistemos veiklą, o jo poveikiai išplinta į plačią teisinę ir ekonominę sistemą. Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymas yra būtinas įrankis, reikalingas teisės sistemos reguliavimo procesui, formuojant „teisinės valdžios“ pagrindą, kuriant palankią aplinką ekonominei veiklai. Tam, kad būtų aišku, kodėl reikalingas įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymas, kas jis yra, kokie jo tikslai, paskirtis ir reikšmė, ir bus analizuojama šioje darbo dalyje.

1.1. PAGRINDINIŲ SĄVOKŲ PATIKSLINIMAS IR INTERPRETACIJA

Patikslinamos ir interpretuojamos šios sąvokos:

- 1. Įstatymai ir kiti teisės aktai.**
- 2. Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimas.**
- 3. Įstatymų ir kitų teisės reguliavimo sistemos.**
- 4. Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymas.**

Pateiktos sąvokos yra labiausiai susiję su darbo tema. Jos dažniausiai bus minimos ir interpretuojamos, į jas būtina atsižvelgti dėl pačios temos atskleidimo aiškumo ir empirinio tyrimo rezultatų.

1. Įstatymai ir kiti teisės akai apima visus teisės aktus ir jų rūšis, t. y.: konstituciniai įstatymai, parlamento įstatymai, ratifikuotos tarptautinės sutartys, poįstatyminiai teisės aktai: dekretai, įsakymai, normos, licenzijos, planai, kodeksai, reglamentai, instrukcijos ir kt. „Teisės aktas – tai tautos, valstybės institucijų, pareigūnų ar pavienių asmenų tam tikra tvarka priimtas oficialus rašytinis dokumentas, kuriame yra suformuluotos teisės normos“¹¹.

Įstatymai yra „1) priimami aukščiausios atstovaujamosios valdžios (Seimo) arba tautos referendumu; 2) pasižymi aukščiausia juridine galia; 3) reguliuoja svarbiausius

¹¹ Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000. P. 244.

žmonių santykius, susijusius su pagrindinių žmogaus teisių apsauga; 4) formuluoja pradines, pamatines teisės normas; 5) priimami pagal specialias procedūras¹².

Kiti teisės aktai – poįstatyminiai teisės aktai – „tai teisės aktai, priimami vadovaujantis įstatymais, jiems neprieštaraujantys, juos konkretinantys ir užtikrinantys jų įgyvendinimą. Poįstatyminiai aktai paprastai yra valdymo aktai. Jais įgyvendinamos įstatymo normos, tačiau tokie teisės aktai negali pakeisti įstatymų ir sukurti naujų bendrojo pobūdžio teisės normų, kurių galia konkuruotų su įstatymo normomis (pvz., parlamento (Seimo) priimami poįstatyminiai aktai (nutarimai) irgi negali prieštarauti Konstitucijai ir Seimo išleistiems įstatymams, o juo labiau keisti įstatymo normų, jų turinio)“¹³.

2. Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimas:

Reguliavimas – jis apima: „1) valstybinių teisėkūros institucijų veiklą rengiant teisės nuostatas ir teises priemones jų galiojimui užtikrinti. Čia teisinio reguliavimo turinį sudaro įvairių teisėkūros institucijų veikla rengiant reglamentavimo tipą, metodus, būdus, nustatant normines reguliavimo priemones, reikalingas normaliam pilietinės visuomenės ir jos institucijų gyvavimui, kasdienei veiklai civilizuotais pagrindais organizuoti; 2) visuomeninių santykių dalyvių veiklą, skirtą teisinėms reguliavimo priemonėms ieškoti ir panaudoti savo elgesiui su teisės reikalavimais derinti“¹⁴.

Pagrindiniai teisinio reguliavimo metodai: „1) pozityvusis įpareigojamasis - subjektai įpareigojami aktyviai veikti; 2) leidžiamasis – asmeniui suteikiama teisė pačiam aktyviai veikti; 3) draudžiamasis – įpareigojama susilaikyti nuo įstatymo draudžiamų veiksmų“¹⁵.

Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimas apima visus teisės normomis reguliuojamus visuomeninius santykius valdymo srityje, atsirandančius valstybinio bei vidinio valdymo procese, taip pat susiklostančius visuomeninėms organizacijoms įgyvendinant joms pavestas viešo valdymo funkcijas. Jis apima visumą įstatymų ir kitų teisės aktų, kuriais vyriausybės formuoja piliečių ir įmonių elgesį.

3. Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemos:

Teisės sistema – „tai ekonominės ir socialinės santvarkos nulemta teisės struktūra, išreiškianti vidinį teisės normų suderinamumą ir kartu jų skirstymą pagal šakas

¹² Ten pat, P. 247, 248.

¹³ Ten pat, P. 251.

¹⁴ Vansevičius S. Valstybės ir teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000. P. 193.

¹⁵ Ten pat, P. 194.

ir institutus¹⁶. Tam tikrą teisės sistemą nustato esama socialinė visuomenės ir valstybės santvarka. Teisės sistema yra sudedamasis teisinės sistemos komponentas.

Teisinė sistema – „Ji suvokiama kaip visuma tarpusavyje susijusių ir iš vidaus suderintų teisinių priemonių, kurių padedama valstybė teisės normomis veikia visuomeninius santykius“¹⁷.

Teisės norma yra pirminis teisės sistemos elementas – „valstybės nustatyta arba sankcionuota bendrai privaloma, formaliai apibrėžta elgesio taisyklė, suteikianti reguliuojamojo santykio dalyviams subjektines teises ir nustatanti jiems teises pareigas“¹⁸.

Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemos – „valdymo teisės ir įstatymo pagrindo požiūriu, įstatymų rengimą, leidybą ir įstatymų įgyvendinimą galima vertinti kaip vientisą teisinio reguliavimo sistemą, kuriai taikomas sistemų valdymo modelis“¹⁹. Jos subjektai yra „valstybės institucijos (parlamentas, prezidentas, vyriausybė, ministerijos, ministrai, savivaldybių tarybos, teismai (Lietuvoje teisėkūros teisė teismams oficialiai nepripažįstama); ... pati tauta, kai ji pareiškia savo valią referendumu. Kitos valstybės institucijos ir piliečių susivienijimai ...“²⁰. Tai yra valdymo procesas šia prasme, apima procesus ir institucijas, kuriais vadovaujantis teisės aktai kuriami, vykdomi ir įgyvendinami. Į reguliavimo sistemą taip pat įeina visuomenės konsultacijos, informacijos ir teisės aktų modernizavimo procesai. Nacionalinės reguliavimo sistemos apima ne tik nacionalines taisykles, bet taip pat taisykles, sukurtas poįstatyminiais teisės aktais nacionalinių valdžios organų, tokių kaip vietos savivalda (municipalitetai), o taip pat taisykles, suformuotas tarptautinių procesų, tokių kaip narystė Europos Sąjungoje.

4. Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymas:

Valdymas - istoriškai susiformavo žmogaus veikloje kaip stichinių poveikių atsvara į veiklos objektą. Tokiu būdu valdymas suprantamas kaip įvairios kilmės organizuotų sistemų (biologinių, socialinių, techninių) elementas, funkcija, užtikrinanti tam tikros struktūros išsaugojimą, tam tikrą veiklos režimo palaikymą, veiklos programų ir tikslų įgyvendinimą. „Bendraja prasme valdymas yra valdančiojo poveikis valdomajam

¹⁶ Ten pat, P. 145.

¹⁷ Ten pat, P. 145.

¹⁸ Ten pat, P. 146.

¹⁹ Urmonas A. Konstitucinės teisės principų viešojoje teisėje kontrolės funkcijos // Jurisprudencija. 2002, Nr. 30 (22). P. 106, 107.

²⁰ Vaišvila A. Teisės teorija.- Vilnius: Justitia, 2000. P. 178.

siekiant užsibrėžto bendros valdymo sistemos tikslo ...²¹. Valdymas yra viena iš pagrindinių visuomeninio gyvenimo sąlygų. Valdymo būtinumas kyla esant bendrai žmonių veiklai. Šiose sąlygose reikalingas pastangų sujungimas, koordinacija, reguliavimas ir kontrolė, užtikrinantys svarbiausią valdymo uždavinį – individualių veiklos formų suderinamumą. Tuo pačiu pasiekiamas ir antras valdymo svarbiausių uždavinių – bendrų funkcijų visiems bendros veiklos dalyviams įvykdymas. „Valdymo santykiuose imperiumas pagrįstas atsakomybės paskirstymu. <...> Vadovavimo santykiuose pavaldiniai turi daug diskrecijos (gali veikti savo nuožiūra neperžengdami nustatytų ribų)²². Valdymo procese nustatomos žmonių elgesio taisyklės, apibrėžiančios jų tarpusavio santykius. Valdymo procese kyla įvairių rūšių visuomeniniai santykiai. Pagal savo pobūdį jie yra organizaciniai santykiai, nes susiję su valdymo organizacine esme apskritai. Kadangi šie santykiai vystosi valdymo procese, jie yra – valdymo santykiai. Tokia organizacinio pobūdžio veikla laikoma valdymu.

Vykdomosios valdžios valdymas („government“ arba „governing“) – apima vykdomąsias funkcijas, kurias įgyvendina vyriausybė. „Šiame kontekste vykdomosios valstybės valdžios funkciją M. Romeris vadina „valdymu arba administravimu“²³.

Valdymas kaip valdymo procesas („administration“) – valdingi nurodymai ir jų vykdymas – „viešasis“ arba „vidinis“ administravimas.

Europos Sąjungoje valdymo sistema apibrėžiama kontrolės terminu. „Centrinės valdymo institucijos tik koordinuoja decentralizuotų institucijų veiklą ir kontroliuoja jų įsipareigojimų vykdymą. <...> teikiamos vadybinės rekomendacijos“²⁴.

Įstatymų ir kitų teisė aktų reguliavimo sistemų valdymas – nuolatinis, dinaminis ir nuoseklus procesas, privalomas visai valdžios sistemai, yra dalis administracinės kontrolės sistemos, suderintas su politine linija, ir šio proceso rezultatas - parengiama ir įgyvendinama sprendimų visuma, įgyvendinti tam tikrus tikslus valdymo procese.

Jis yra nusistovėjęs ir sisteminis, tai yra, jis vykdomas kaip naujų įstatymų ir kitų teisės aktų kūrimo proceso dalis.

²¹ Bakaveckas A., Dziegoraitis A., Dziegoraitienė A. ir kt. Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis: vadovėlis. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2005. P. 222.

²² Ten pat, P. 223.

²³ Bakaveckas A., Dziegoraitis A., Dziegoraitienė A. ir kt. Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis: vadovėlis.-Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2005. P. 224.

²⁴ Ten pat, P. 225.

Jis privalomas visai valdžios sistemai, taikomas visoms valstybės institucijoms, kuriančioms įstatymus bei kitus teisės aktus.

Jis yra dalis administracinės kontrolės sistemos, kuria vadovaudamasi pagalba vyriausybės užtikrina, kad valstybės galių panaudojimas neišeitų už teisės ir politikos ribų.

Jis suderintas su politine linija, kad užtikrintų, jog politikai sugebės įgyvendinti tam tikrus tikslus valdymo procese²⁵.

1.2. ĮSTATYMŲ IR KITŲ TEISĖS AKTŲ REGULIAVIMO SISTEMŲ REGULIAVIMAS

Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimą galime apibrėžti, vadovaudamiesi teisės teorijoje išskirta teisinio reguliavimo sąvoka: „*Teisinis reguliavimas – tai tokia socialinio reguliavimo rūšis arba forma, kai teisinis poveikis žmonių elgesiui yra daromas teisės normomis*“²⁶. Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimas, šia samprata remiantis, galėtų būti apibūdinamas kaip tam tikras mechanizmas, tam tikras rinkinys įstatymų leidžiamosios valdžios, vyriausybės arba visuomeninės administracijos nustatytų nuorodų ir draudimų, lemiančių piliečių ir įmonių (tiek privačių, tiek valstybinių, sudarančių pagrindą visuomeniniams santykiams vystytis) veiksmus. Taigi, įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimas turėtų būti traktuojamas labai atsargiai, nes taip kaip bus rašomi nauji įstatymai ir kuriamos bei įgyvendinamos kitų teisės aktų normos (taisyklės) priklausys šalies ekonominis augimas, įstatymų valdžios vystymasis ir įstatymų bei kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo veiksmingumas bei kitos pagrindinės žmogaus elgesiui reguliuoti nustatomos sritys.

Atsižvelgiant į teisės teoriją, „teisės normos yra tiesinio reguliavimo priemonės, norminis visuomeninio santykio modelis, dažniausiai nustatytas ir garantuojamas valstybės“²⁷. Todėl bet koks teisės aktas yra sudėtingas politikos įrankis, turintis įtakos tiek piliečiams, tiek visiems ekonominiams subjektams (įmonėms, įtrauktoms į reguliuojamą veiklą). Tie, kurie kuria įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemas (bet kurios valstybės nacionalinės politikos pareigūnai), turi atsižvelgti į teisės akto įtaką, teisinės sistemos efektyvumui pasiekti, trijuose lygmenyse: 1) įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo kaip politikos įrankio; 2) įstatymų ir kitų teisės aktų

²⁵ General Distribution OCDE. Document CODED “OCDE”. Improving the quality of laws and regulations: economic, legal and managerial techniques // <http://www.oilis.oecd.org/oilis/1994doc.nsf/0/1fe41f6717a03ca9c125630d002638b7?OpenDocument>

²⁶ Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000. P. 153.

²⁷ Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000. P.195.

reguliavimo sistemų reguliavimo ekonomikoje; 3) įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo ir teisinės valdžios (šiuos lygmenis galime išskirti remiantis Ekonominio bendradarbiavimo ir vystymo organizacijos (OECD) dokumentu)²⁸.

Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimas kaip politikos įrankis. Šis įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo vaidmuo tiesiogiai suteikia loginį pagrindą teisės akto egzistavimui. Visi teisės aktai brėžia tam tikrą vyriausybės politikos liniją, kuri sutelkia dėmesį į tai, kaip teisės aktas gali artimiausiu metu įvykdyti tam tikrą misiją: pvz., įgyvendinant ekonominę ir socialinę politiką, teisės normomis reguliuoti nuosavybės teisės ir konkurencijos sąlygas rinkos ekonomikos stabilumui pasiekti bei rinkos efektyvumui pagerinti; arba pvz., apginti socialines vertybes, pilietines teises ir laisves. Teisės aktas yra kaip politinis atsakas nustatytoms, teisinio reglamentavimo reikalaujančioms problemoms spręsti. Čia svarbiausias veiksnys yra įrodyti naujo teisės akto reikalingumą, parodyti, kad tokia problema egzistuoja ir teisės aktas bus efektyvus ją sprendžiant. Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimas kaip politikos įrankis įpareigoja teisės aktų leidybos bei įgyvendinimo institucijas atsakingai panaudoti reguliavimo galias.

Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimas ekonomikoje. Teisės aktai gali daryti ir naudingą ir žalingą poveikį ekonominei veiklai, nes visi teisės aktai, nepriklausomai nuo jų numatytų tikslų, tiesiogiai ar netiesiogiai daro jai įtaką. Šis įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo lygmuo reikalauja ypatingo dėmesio, nes jo pagrindinis tikslas gauti teisės normų reguliavimo dėka naudą visuomenei, įvertinti tiesioginių reguliavimo išlaidų ir naudos santykį.

Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimas ir teisinė valdžia. Taisyklės ir įstatymai yra žmonių elgesio modeliai, nurodantys, kaip valdžios jėga turi būti naudojama. Taigi, įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimas yra teisinės sistemos pagrindas. „*Visos teisės sąvokos išsiprasmina kaip teisinio poveikio žmonių elgesiui priemonės, o pati teisėkūra – kaip tokių priemonių gamyba*“²⁹. Į teisės aktus turėtų būti žiūrima kaip į įrankius, kuriais valstybė valdo piliečius, t. y. dalyvauja vykdant teisinį reguliavimą. Tai reiškia, „*kad valstybė pirmiausia sukuria teisinio poveikio žmonių elgesiui priemones (teisės normas), įkūnija jose tam tikrą žmonių elgesio reglamentavimo tipą, taip pat sukuria institucijų sistemą vykdyti ir*

²⁸ General Distribution OCDE. Document CODED “OCDE”, Improving the quality of laws and regulations: economic, legal and managerial techniques // <http://www.oilis.oecd.org/oilis/1994doc.nsf/0/1fe41f6717a03ca9c125630d002638b7?OpenDocument>

²⁹ Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000. P. 153.

prižiūrėti tą reguliavimą“³⁰. Remiantis šia samprata, teisinės valdžios pagrindas turėtų būti vyriausybės ir piliečių pagarba įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo teisėtumui, o įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemos atvirumas ir aiškumas – tapti būdais, kuriais įstatymų turinys būtų paaiškinamas piliečiams. Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemos turi atspindėti demokratines valstybes, sukurti naujo pobūdžio vyriausybių ir piliečių santykius.

Kuriant efektyvias įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemas reikia atsižvelgti į teisės akto įtaką trijuose mano jau išvardytuose lygmenyse (*žr. 1 Priedas. Pirmoji diagrama*).

1.3. ĮSTATYMŲ IR KITŲ TEISĖS AKTŲ REGULIAVIMO SISTEMOS

Teisinėje literatūroje sistema dažnai suvokiama kaip elementų visuma, tam tikru būdu sutvarkyta, tarpusavyje susijusi ir sąveikaujanti, todėl sudaranti vientisą darinį, turintį specifinius sisteminius požymius. Sisteminiu analizės požiūriu kiekvienoje sistemoje galima matyti atskiras kitas visumas, t.y. daugelį mažesnio rango posistemų. Kiekviena iš jų savaime tampa vėl sistema. Remiantis teisės teorija „*teisės normos yra telkiamos į vis bendresnius darinius ir galiausiai – į teisės šakas*“³¹. Visos teisės šakos, tarpusavyje sąveikaudamos, *įkūnija teisinio reguliavimo pilnatvę (išsamumą) – aprėpia tuos socialinius santykius, kurių reguliavimo reikalauja žmogaus teisių sauga ir jų įgyvendinimas*³². „*Teisės sistema – tai visuma tarpusavyje susijusių teisės normų (teisės institutų, požakių, šakų), iš vidaus sujungtų tos pačios teisės sampratos, tų pačių strateginių teisinio reguliavimo tikslų ir metodų*“³³. Taigi, teisės sistemos, apimdamos teisės normas, tampa kartu ir teisinio reguliavimo prielaida, jos yra inkorporuojamos į teisinę sistemą (pasak A. Vaišvilos, teisinė sistema yra platesnė teisės sistemos sąvoka, apimanti teisės sistemos sujungimą su teisėkūra ir teisės įgyvendinimu)³⁴, kuri apima teisėkūros ir teisės įgyvendinimo (teisėsaugos) procesus, o šią veiklą vykdo valstybės institucijos. Tiksliau, valstybės institucijų sistema, kurianti ir įgyvendinanti teisę. Todėl, kalbant apie įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymą, kalbama apie visas teisės aktų reguliavimo sistemas įgyvendinančias teisę: parlamentas (Seimas), vyriausybė (vykdomosios valdžios institucijos – ministerijos ir kitos valstybės institucijos), prezidentūra, nacionaliniai teismai. Kadangi, įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo

³⁰ Ten pat, P. 166.

³¹ Ten pat, P. 261.

³² Ten pat, P. 270.

³³ Ten pat, P. 275.

³⁴ Ten pat, P. 275.

sistemų valdyme „teisės aktai“ yra įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemos sukurta teisės normų sistema, apimanti valstybės institucijas, kurių pagalba teisės aktai vykdomi ir įgyvendinami, į įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemą taip pat įeina visuomenės konsultacijos, informacijos ir teisės aktų modernizavimo procesai. Be to, nacionalinės įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemos apima ne tik nacionalines taisykles, jų reguliavimo sferoje yra taip pat ir taisyklės, sukurtos administracinių nacionalinių valdžios organų, tokių kaip savivalda, bei taisyklės, suformuotos tarptautinių procesų, kurie vyksta Europos Sąjungoje ir tarptautinės politikos srities reglamentavimo, pasauliniame lygyje (žr. 2 Priedas. Antroji diagrama)³⁵.

Taigi, įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemos yra sisteminės valdymo struktūros, kurių paskirtis spręsti įvairias, teisiniam reglamentavimui būtinas problemas, iškilusias naudojant reguliavimą. Jos yra pagrindas naujų įstatymų ir kitų teisės aktų kūrimo drausmei ir kontrolei, ir jų pagrindinis tikslas turėtų būti kuo geriau spręsti, kada ir kaip panaudoti teisinės ir reguliavimo galias. Todėl, kalbant apie įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemas, turima omenyje visa teisinės sistemos vidaus struktūra: teisinės idėjos, teisinės normos, teisiniai santykiai (žr.3 Priedas. Trečioji diagrama).

Apibendrinami galime daryti išvadą, kad įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemos, savo samprata plačiąja prasme, suvokiamos kaip teisinės valstybės sandara „t. y. kaip vientisas tarpusavyje suderintų ir susietų valdžios valdymo, teisminių ir teisėsaugos institucijų (teismų prokuratūros, policijos ir kt.), teisinių priemonių darinys“³⁶. Tačiau ši samprata dažniausiai yra naudojama siaurąja prasme ir yra suprantama kaip „suderintų, sugrupuotų, tarpusavyje hierarchiniais ir koordinaciniais ryšiais susietų teisės normų, teisės aktų, ir jų grupių (teisės institutų, šakų ir kt.) junginys“³⁷. Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemos – pilnas teisinių priemonių rinkinys, sukurtas specifinių konstitucinių teisinių valstybės organų, ir toks požiūris dažniausiai yra taikomas ir naudojamas daugelyje valstybių.

1.4. ĮSTATYMŲ IR KITŲ TEISĖS AKTŲ REGULIAVIMO SISTEMŲ VALDYMAS

Prof. M. Romeris teigė: „... tarp žmonių valdymas ir viešpatavimas žmonėms visuomet sudaro dviejų valių santykį; jis vyksta ne tiesioginiu operavimu valdomu

³⁵ General Distribution OCDE. Document CODED “OCDE”. Improving the quality of laws and regulations: economic, legal and managerial techniques // <http://www.oilis.oecd.org/olis/1994doc.nsf/0/1fe41f6717a03ca9c125630d002638b7?OpenDocument>

³⁶ Dambrauskienė G., Marcijonas A., Monkevičius E ir kt. Lietuvos teisės pagrindai. Vilnius: Justitia, 2004. P. 33.

³⁷ ten pat.

žmogumi, bet įsakymais valdomojo valiai. Vadinasi, kad šitas viešpatavimas arba valdymas įvyktų, reikia, kad valdomas žmogus savo valia apspręstų taip kaip jam yra sakoma“³⁸.< ...> „bendraja prasme valdymas yra valdančiojo poveikis valdomajam siekiant užsibrėžto bendros valdymo sistemos tikslo“³⁹. Valdymu yra daromas poveikis žmogaus arba žmonių grupės valiai, skatinantis apsisprendimą elgtis pagal oficialų reikalavimą. Šį teiginį pagrįstų ir garsi J. Benthamo frazė: Teisė egzistuoja tam, kad priverstų žmones daryti, tai, ko kitaip jie nedarytų. „Teisės normos yra teisinio reguliavimo priemonės, norminis visuomeninio santykio modelis, dažniausiai nustatytas ir garantuojamas Valstybės“⁴⁰. O valdymas šiame kontekste yra viena iš pagrindinių visuomeninio gyvenimo sąlygų, kuri kyla iš bendros žmonių veiklos, kaip reikalingumas sujungti pastangas, koordinuoti, reguliuoti ir kontroliuoti, užtikrinti svarbiausią įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo uždavinį – individualių veiklos formų suderinamumą. Tokiu būdu pasiekiamas ir dar vienas pagrindinis įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo uždavinys – bendrų funkcijų visiems bendros veiklos dalyviams įvykdytas. Tai reiškia, kad įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo procese nustatomos žmonių elgesio taisyklės, apibrėžiančios jų tarpusavio santykius. Jos kaip teisės išraiška tampa teisės normomis – teisinio reguliavimo priemonėmis. Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo kontekste „valdymas“ yra leisti teisinei valdžiai (sisteminio valdymo funkcijos taikomos visiems valdžios, įskaitant ir parlamentą, sukurtiems įstatymams ir kitiems teisės aktams) priimti geresnius sprendimus, kada ir kaip panaudoti teises ir reguliavimo galias. Į jį turi būti žiūrima kaip į esminį lankstų ir disciplinuotą įstatymų ir kitų teisės aktų kūrimo, įgyvendinimo ir realizavimo procesą, privalomą visoms valdžios sistemoms. Jis yra dalis administracinės kontrolės sistemos, kuria užtikrinama, kad valdžios galių panaudojimas neišeitų už teisės ir politikos ribų. Taip pat yra derinamas su politine linija, kad užtikrintų, jog politikai sugebės įgyvendinti tam tikrus tikslus valdymo procese. Pagrįsti galima šia analize:

1. „Teisės aktai yra kuriami, siekiant reguliuoti visuomeninius santykius. Visuomeninių santykių reguliavimas, tai būdas išvengti „atsitiktinumų ir savivalės,

³⁸ Valstybinė teisė. Prof. M Romerio skaitytų paskaitų stenogramos. I dalis. Kaunas, 1930. P.12.

³⁹ Bakaveckas A., Dziegoraitis A., Dziegoraitienė A. ir kt. Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis: vadovėlis. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2005. P. 222.

⁴⁰ Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000. P.195.

socialinio gyvenimo nestabilumo, interesų priešpriešos“⁴¹. Taigi, visuomeniniai santykiai niekada nebūna stabilūs ir kuo sudėtingesni visuomeniniai santykiai, tuo didesnis poreikis juos reguliuoti. Jeigu pabrėžtume, kad pagrindinis įstatymų leidybos tikslas – naikinti biurokratinės kliūtis, varžančias žmogaus teises ir laisves, tai visuomeninių santykių reguliavimas, kurį atlieka įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemos (vyriausybė, vyriausybės įstaigos, teismai ir kitos valstybės institucijos), atlieka teisės realizavimo ciklą, apimančią visus teisės akto padarinius ir jo įgyvendinimo realius efektus, tai yra pasitelkia valdymo organizavimo teisę imtis tam tikrų veiksmų įstatymų ir kitų teisės aktų efektyvumui pasiekti, nes įstatymų ir kitų teisės aktų kokybė yra betarpiškai svarbus veiksnys bet kurios šalies ekonominiam ir demokratiniam vystimuisi.

2. Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymas apima visą valstybės institucijų tinklą, kur kiekvienos institucijos viduje vyksta procesas – t. y. vyksta įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo ciklas, pasireiškiantis: 1) teisės normos suformulavimu įstatymų ir kitų teisės aktų leidybos procese (pirminio teisės akto projekto parengimu arba teisinio siūlymo, projekto registravimu); 2) projekto svarstymu pagal tam tikras procedūras; projekto priėmimu iki norminio teisės akto pasirašymo, paskelbimo ir įsigaliojimo; 3) pasibaigia įstatymų ir kitų teisės aktų įgyvendinimo procesu: vertinimu, stebėjimu, kontrole, visuomenės konsultacijų ir dalyvavimo užtikrinimu ir kita (Šio proceso esmė – įvertinti, kiek vienas ar kitas teisės aktas atitinka visuomeninius poreikius ir kiek jis realiai egzistuoja, pasiekti tokį rezultatą, kad teisės norma taptų įprasta elgesio norma, kurios laikosi visuomenė ir kuri išsprendžia tam tikrą būtiną reguliuoti visuomeninį santykį). Vyksta nuolatinis kompromisų ieškojimas tarp to, ko norėtusi, ir to, ką galima pasiekti su turimomis lėšomis ir reikiamaisiais terminais. Kiekvienai įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemos šakai reikia konstruoti savo veiklos proceso kokybės modelį. „Tada prasideda teisės judėjimas nuo teisinių santykių prie teisinių idėjų, o nuo jų – vėl teisės normų link. Teisėkūra įgyja rato pavidalą, kad visada išliktų atvira sistema, kaip kad tokia sistema yra pats gyvenimas“⁴² (žr. 4 priedas. Ketvirtoji daigrama).

Apibendrinant galima padaryti tokias išvadas. Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymas apima visus teisinius dokumentus, kurie yra produktai plačios reguliavimo sistemos, apimančios procesus ir institucijas, kurių pagalba teisės aktai kuriami, įdiegiami, užtikrinamas jų vykdymas ir jo pagrindinis tikslas reguliuoti

⁴¹ Žilys J. Teisėkūra ir konstitucinė justicija. Teisės problemos, Teisės institutas, ISSN 1392-1592, 2000, 2 (28). P. 85-98

⁴² Vaišvila A. Teisės teorija. – Vilnius: Justitia, 2000. P.184.

veiksmingai – tai yra pasitelkiant valdymo metodus siekti įstatymų ir kitų teisės aktų kokybės, teisės veiksmingumo, tiek formalaus, tiek teisinio. Pasak A. Vaišvilos, teisės veiksmingumas apima dvi sąvokas: „*Formalus veiksmingumas – tai konstatavimas, kad teisės institucijos funkcionuoja, įstatymai priimami, teisės normos taikomos, tam tikras teisės pažeidimų procentas išaiškinamas, teisės pažeidėjai bausmes atlieka ir t. t. Tuo tarpu socialinis teisės veiksmingumas – tai tas realus žmogaus teisių saugos, socialinio stabilumo laipsnis (padariniai), kurį lemia visa teisinio poveikio žmonių elgesiui priemonių sistema*“⁴³. Taigi, tai yra ir siekis, kad valstybės institucijų veikla būtų efektyvi bei orientuota į gyventojų poreikius. „*Valdymo teisės ir įstatymo pagrindo požiūriu, įstatymų rengimą, leidybą ir įstatymų įgyvendinimą galima vertinti kaip vientisą teisinio reguliavimo sistemą, kuriai taikomas sistemų valdymo modelis. Efektyvus valdymas bus toks, kuris panaudos socialinius dėsningumus, modeliuos valdymo sprendimus, kryptingomis ir sutelktomis poveikio priemonėmis sieks tam tikrų visuomenei reikšmingų rezultatų*“⁴⁴.

⁴³ Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000. P. 372.

⁴⁴ Urmonas A. Konstitucinės teisės principų viešojoje teisėje kontrolės funkcijos // Jurisprudencija. 2002, Nr. 30 (22). P. 106-107.

II. ĮSTATYMŲ IR KITŲ TEISĖS AKTŲ REGULIAVIMO SISTEMŲ VALDYMO EFEKTYVUMAS – TEISĖKŪROS IR TEISINĖS SISTEMOS REGULIAVIMO PROBLEMŲ SPRENDIMO VEIKSMINGUMAS

Dabartinės atstovaujamosios institucijas formuoja valdymo, o ne įstatymų leidybos poreikiai, nes didesniąją jų veiklos dalį sudaro ne bendrų elgesio taisyklių artikuliavimas bei priėmimas, o vadovavimas ir teisinių priemonių naudojimas tvarkant konkrečius reikalus. „*Valdymas, o ne įstatymų leidyba, tapo svarbiausiu atstovaujamųjų asamblėjų rūpesčiu jų efektyvumui padidinti, joms vykdant šią užduotį reikėjo, kad jose narių dauguma sutartų dėl tam tikros veiksmų programos. Šiuolaikinių parlamentinių institucijų pobūdį faktiškai nulėmė vien šie demokratinio valdymo poreikiai, o ne demokratinės įstatymų leidybos griežtąja šio termino prasme uždaviniai*“⁴⁵. Ši autoriaus išsakyta mintis daro prielaidą, kad įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymas sprendžia įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo problemas ir įstatymų bei kitų teisės aktų veiksmingumo klausimus.

Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo neefektyvumas pasireiškia teisės aktų painumu ir nesuderinamumu, koordinacijos ir informacijos apie naujų įstatymų padarinius trūkumu, silpnais įdiegtais kontrolės, teisės aktų įgyvendinimo ir vykdymo mechanizmais, visuomenės supratimo trūkumu ir kt. Šioje mokslinio tiriamojo darbo dalyje bus kalbama apie esminius įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo efektyvumui pasiekti naudojamus metodus, analizuojamos problemos būdingos įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymui, bei siūlomi jų sprendimo būdai. Tyrime bus naudojama kitų šalių patirtis ir praktika, taikoma įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo problemoms spręsti. Šios dalies tyrimas pateiks efektyvaus įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo mechanizmą, kuris pastebimas įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymui taikomuose metoduose, pasiūlymuose, nustatytuose bendruose standartuose, kuriuos naudoja dauguma šalių ir juos galima pritaikyti Lietuvoje. Analizės būdu bus pateiktos Lietuvos įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo problemos ir siūlomi būdai joms spręsti.

2.1. ESMINĖS ĮSTATYMŲ IR KITŲ TEISĖS AKTŲ REGULIAVIMO SISTEMŲ VALDYMO KLAIDOS IR NAUDOJAMI METODAI JOMS IŠVENGTI

⁴⁵ Friedrich A. von Hayek. Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė. T. 3: Laisvosios visuomenės politinė tvarka. Vilnius: Eugrimas, 1999. P. 47.

Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimas visuose valdžios lygiuose nuo parlamento iki biurokrato yra būtinas ir svarbus visuomeninės politikos įrankis visose šalyse, nes būtent reguliavimo procesai ir sprendimai formuoja demokratinės „teisinės valdžios“ pagrindą, kuria palankią aplinką ekonominei veiklai. Pavyzdžiui, jei analizuotume mūsų šalies įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo problemas, tai pastebėtume tokius esminius jų bruožus: nepakankamas įstatymų kūrimo, aprobavimo, įvedimo ir pritaikymo planavimas bei organizavimas. Čia esminis dalykas tai, kad vyriausybė dažnai išnaudoja visas jėgas tiesiog kurdama įstatymo tekstus, pritaikydama juos prie parlamento daromų pataisų ir galiausiai lieka mažai laiko įstatymų projektų įvertinimui ir koordinacijai. Tokiu būdu parlamentas neturi informacijos dėl įstatymų ir kitų teisės aktų veiksmingumo analizės, ir vyriausybės kabinetui pavaldžios ministerijos nepajėgia paruošti bei pateikti įstatymų projekto įvertinimo ir įgyvendinimo gairių. Arba pvz., tokie atvejai, kai parlamento nariai paprastai turi daug mažiau informacijos už vyriausybę apie siūlomų teisės akto pataisų veiksmingumą, pakeisdami vyriausybės teisinius pasiūlymus, neįvertina galimybių įvertinti tų pakeitimų poveikį ar jų suderinamumą su kitais teisės aktų pakeitimais. Taigi leidžiamų įstatymų įdiegimo ir vykdymo problemos yra aktualios ir sprendžiamos ir tam reikalingas veiksmingas, efektyviai veikiantis įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo mechanizmas, užtikrinantis įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo efektyvumą bei naujų įstatymų ir kitų teisės aktų kokybę. Jis veikia kaip naujų įstatymų ir kitų teisės aktų kūrimo proceso dalis; privalomas visai valdžios sistemai, taikomas visoms ministerijoms ir valdžios organams, kuriantiems įstatymus bei kitus teisės aktus; yra dalis administracinės kontrolės sistemos, kuria vyriausybės užtikrina, kad valstybės galių panaudojimas neišeitų už teisės ir politikos ribų; yra suderintas su politine linija – užtikrina, jog politikai sugebės įgyvendinti tam tikrus tikslus valdymo procese.

Esminės problemos, lemiančios įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų nefunkcionalumą, matomos iš akivaizdžių pavyzdžių (kurie bus labiau analizuojami kituose šio darbo dalies skirsniuose), apžvelgiant nacionalinės reguliavimo sistemos funkcionavimą. Manau, jos būdingos daugumai naujai besikuriančių valstybių, kurios, kaip ir Lietuva, perėjo iš vienos teisinės sistemos į kitą. Analizuojant kitų valstybių ir Lietuvos praktiką įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo srityje išskiriami būtų šie esminiai įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo trūkumai:

1) teisės aktai per daug sudėtingi ir skaitlingi, piliečiai skundžiasi, kad negali suprasti įstatymų, o administratoriai negali jų priversti jų laikytis;

2) reguliavimo išlaidos, užkrautos verslui sparčiai didėja, mažina ekonominį augimą, darbo vietų kūrimą ir konkurencinę gebą;

3) teisės aktai per daug nelankstūs ir sustabarę besikeičiančiomis ekonominėmis ir socialinėmis sąlygomis;

4) taisyklių nesuderinamumas veda prie administracinės painiavos ir teisinių disputų;

5) reguliavimo sprendimai atrodo ne aiškūs ir prieinami, bet nepaaiškinami ir migloti;

6) valdžios kišimasis į privatų gyvenimą pasiekia tokį lygį, kuris daugelio stebėtojų nuomone, nesiderina su demokratinėmis vertybėmis.

Pagrindinis keliamas klausimas – kokie gi būtų įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo standartai ir ar tokie standartai realiai yra? Ekonominio bendradarbiavimo ir vystymo organizacija (OECD) yra pateikusi ne vienu savo rekomendacinio pobūdžio moksliniu darbu įvairių pasiūlymų, kaip valstybėms, perėjusioms iš senų teisinių sistemų į naujas, išvengti teisinių spragų bei dviprasmybių atsiradimo tuo laikotarpiu. Remiantis jų pateiktomis rekomendacijomis galima būtų išskirti šiuos OECD valstybių nustatytus aiškius reikalavimus atskirų teisės aktų kokybei ir reguliavimo sistemų standartus⁴⁶:

1. Reikalavimai atskirų teisės aktų kokybei:

1) **Vartotojo standartai.** Teisės akto aiškumas, paprastumas, prieinamumas atskiriems piliečiams ir organizacijoms.

2) **Konstrukcijos standartai.** Teisės aktų lankstumas ir suderinamumas su kitomis taisyklėmis bei tarptautiniais reikalavimais.

3) **Teisiniai standartai.** Teisės aktų struktūra, eiliškumas, aiškus planavimas, terminologija ir aiškos teisinės institucijos teisės akto įgyvendinimui nustatymas, teisės akto veiksmingumas, egzistavimas.

4) **Efektyvumo standartai,** tokie, kaip teisės aktų tinkamumas aiškiai apibrėžtomis problemoms ir realiai egzistuojančiomis sąlygoms.

⁴⁶ General Distribution OCDE. Document CODED “OCDE”. Improving the quality of laws and regulations: economic, legal and managerial techniques // <http://www.oilis.oecd.org/oilis/1994doc.nsf/0/1fe41f6717a03ca9c125630d002638b7?OpenDocument>

5) **Ekonominiai ir analitiniai standartai.** Teisės aktų naudos, išlaidų ir efektyvumo testai ar poveikių smulkiam verslui, konkurencinei gebai ir prekybai apskaičiavimai.

6) **Igyvendinimo standartai**, tokie kaip praktiškumas, įvykdomumas, vykdymo užtikrinimas, priimtinumas visuomenei ir reikalingų valdymo išteklių buvimas.

2. Reguliavimo sistemų standartai:

- 1) nuoseklumas, dermė, balansas tarp konkuruojančių politikos sričių;
- 2) reguliavimo reikalavimų stabilumas bei nematomumas;
- 3) lengva organizacija ir priežiūra, bei dermė su politine linija;
- 4) suprantamumas ir atvirumas politikams bei visuomenei;
- 5) suderinamumas, teisėtumas ir veiksmingumas naudojant;
- 6) prisitaikymas prie besikeičiančių sąlygų.

Atsižvelgiant į čia išvardytus pagrindinius įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo trūkumus ir siūlomus rekomendacinius standartus valdymo problemoms spręsti, galima apibrėžti įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo esmę – leisti vyriausybėms vis geriau spręsti, kada ir kaip panaudoti teisines ir reguliavimo galias, o į valdymą turi būti žiūrima kaip į esminį lanksčios ir disciplinuotos vyriausybės sugebėjimą dirbti.

Efektyvus įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymas yra:

- 1) nusistovėjęs ir sisteminis, įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymas vykdomas kaip naujų įstatymų ir kitų teisės aktų kūrimo proceso dalis; tai nėra „ypatinga“ veikla, reikalinga tik problemai spręsti;
- 2) privalomas visai valdžios sistemai, taikomas visoms valstybės institucijoms, kuriančioms įstatymus bei kitus teisės aktus;
- 3) yra dalis administracinės kontrolės sistemos, kuria vyriausybės užtikrina, kad valstybės galių panaudojimas neišeitų už teisės ir politikos ribų;
- 4) jis yra suderintas su politine linija, kad užtikrintų, jog politikai sugebės įgyvendinti tam tikrus tikslus valdymo procese.

Tokias išvadas galima daryti vadovaujantis teisės teorijos teisinio reguliavimo samprata, kuri buvo išdėstyta mano darbo pirmoje dalyje, bei išanalizavus kitų valstybių patirtį bei mokslinių darbų pateiktas rekomendacijas⁴⁷.

⁴⁷ General Distribution OCDE. Document CODED “OCDE”. Improving the quality of laws and regulations: economic, legal and managerial techniques // <http://www.oilis.oecd.org/oilis/1994doc.nsf/0/1fe41f6717a03ca9c125630d002638b7?OpenDocument>

2.2. PAGRINDINIAI ĮSTATYMŲ IR KITŲ TEISĖS AKTŲ REGULIAVIMO SISTEMŲ VALDYMO TIKSLAI

Esminės įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo problemos, kurias sprendžia įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymas, gali būti padalintos į tris grupes: 1) per didelis įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimas ir leidžiamų įstatymų ir kitų teisės aktų kiekis, bei per didelės reguliavimo išlaidos, 2) nepakankama teisės aktų kokybė ir darna ir 3) teisėtumas⁴⁸. Jas analizuosiu, atsižvelgdama į problemas, kaip į iškeltus įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo tikslus, kurie orientuoti į šių problemų sprendimą. Taigi, įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo esminiai tikslai: 1) sukurti išsamią naujų įstatymų ir taisyklių kiekio ir kainos kontrolę, 2) sutelkti dėmesį į įstatymų ir taisyklių kokybės gerinimą, 3) vykdyti reformas teisėtumo stiprinimui (žr. 5 priedas).

1. Naujų įstatymų ir kitų teisės aktų kiekio, įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo ribų nustatymas ir reguliavimo išlaidų kontrolė

Ji reikalinga tam, kad būtų galima išvengti per didelio įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo ir įspėti politikus dėl to, kad netgi geras įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimas gali turėti rimtų ir žalingų ekonominių ir socialinių pasekmių, tokių kaip:

Valdančioji administracija ir privatus sektorius gali nesugebėti suprasti ir aprėpti naujų taisyklių srauto. Šiuo atveju, neapgalvotas įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo išplėtimas susilpnintų pačią teisinę valdžią, veddamas prie per daug reguliuojamos visuomenės, kurioje klusnumas įstatymui yra neįmanomas. „Šiuolaikinės teisinės tvarkos suponuoja normalų žmogų ir normalią visumą išorinių aplinkybių, kuriomis žmonės veikia, būdami priežastingai determinuoti. Jeigu toks žmogus tokiomis aplinkybėmis elgiasi taip kaip teisinė tvarka draudžia, pagal tą teisinę tvarką jis atsako už savo elgesį ir jo padarinius. Jeigu jis būdamas determinuotas kitokių priežastinių aplinkybių nei tos, kurias suponuoja teisinė tvarka, elgiasi taip, kaip teisinė tvarka draudžia, tai sakoma, kad jis veikė patirdamas nenugalimos prievartos įtaką“⁴⁹. Kai piliečiai ir valdžia verčiami rinktis, kurioms taisyklėms paklusti ir vykdyti, pagarba įstatymui krenta.

Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo išlaidų kontrolė yra ypatingai svarbi. „<...> biudžetas yra valdymo aktas. Tai yra parlamento aktas, kuriuo

⁴⁸ Ten pat.

⁴⁹ Hans Kelsen. Grynoji teisės teorija. Vilnius: Eugrimas, 2002. P. 109.

parlamentas patvirtina (galėdamas kartu ir keisti, ir pataisas daryti) vyriausybės sudarytą pajamų ir išlaidų sąmatos projektą, kitaip sakant, metinį finansinių valstybės operacijų planą, o kadangi tas planas, toji sąmata yra reikalinga parlamento sankcijos, tai biudžeto aktas, kuriuo sąmata yra tvirtinama ar „priimama“ (akceptuojama, reformuojama ir galutinai sankcionuojama), vyriausybei yra griežtai imperatyvinis ir apibrėžias jos atitinkamą veikimą. <...> Biudžetas – kaip parlamentinės valdymo kontrolės priemonės ir tos kontrolės sankcija. Rezervas jo teisėtumo klausimu kyla iš šio jo pobūdžio“⁵⁰. Taigi, šiuo aspektu, biudžeto reguliavimo išlaidų kontrolė yra ypatingai svarbi. Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo išlaidos auga taip pat greitai ar net greičiau, nei jų kiekis. Administracinės išlaidos vyriausybėms yra auganti problema, nes biudžetas vis labiau suvaržomas. Šiaip ar taip, išlaidos teisės aktams, kurios yra tiesioginė piliečių ir įmonių našta, gerokai viršija valdžios išlaidas. Šios paslėptos įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo išlaidos gali būti milžiniškos. „Pavyzdžiui Jungtinėse Valstijose bendra federalinio reguliavimo išlaidų suma 1992 metais siekė 500 milijardų, arba dešimt procentų bendro vidaus produkto ir vieną ketvirtąją biudžeto išlaidų“⁵¹.

2. Įstatymų ir kitų teisės aktų kokybės gerinimas

Įgyvendinant šį tikslą, turėtų būti sutelkiamas dėmesys į įstatymų ir kitų teisės aktų kokybės gerinimą. Čia yra svarbūs jau mano išskirti Ekonominio bendradarbiavimo ir vystymo organizacijos (OECD) valstybių narių vyriausybių nustatyti aiškūs teisės aktų ir reguliavimo sistemų standartai. Nepakankama teisės aktų kokybė ir darna įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdyme reikalauja apžvelgti ir tokius veiksnius, kaip:

1) Pigesnių ir efektyvių politikos priemonių paieška. Ji svarbi naujų rūšių reguliavimo panaudojimui. „Daugelis valstybių naudoja (ypač aplinkosaugos srityje) mokesčius, išperkamasias licenzijas, depozitų sistemas, kad sumažintų išlaidas, padidintų lankstumą ir inovacijas bei metines pajamas. Informacijos atskleidimas, toks kaip prekių žymėjimas ir vartotojų švietimas, yra svarbus keičiant tiesioginį gaminių standartų

⁵⁰ Romeris M. Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose. Vilnius: UAB „Pozicija“, 1994. P. 31, 33.

⁵¹ General Distribution OCDE. Document CODED “OCDE”. Improving the quality of laws and regulations: economic, legal and managerial techniques // <http://www.oilis.oecd.org/oilis/1994doc.nsf/0/1fe41f6717a03ca9c125630d002638b7?OpenDocument>

reguliavimą“⁵². Šiuo metu pagrįstas „tarpusavio pripažinimo“ požiūris, priimtas Europos Bendrijos vieningos rinkos programai įgyvendinti.

2) Istatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo tobulinimas. Gera reguliavimo praktika ir metodai gali gerokai sumažinti sunkumus teisės aktų leidyboje ir padidinti įstatymų ir kitų teisės aktų kokybės efektyvumą. Šiuo atveju semiamasi patirties iš kitų valstybių taikomos įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo praktikos, naikinami arba keičiami pasenę įstatymai ir pertvarkomos teisinės sistemos tam, kad jos būtų aiškesnės ir prieinamesnės, naudojami žinytai ir esminių teisės principų sąrašai, atkreipiamas reguliuotojų dėmesys į platesnį problemų, tokių kaip administracinės išlaidos, ratą ir siekiama, kad teisės aktai būtų geriau parengti ir kt.

3. Teisėtumas

Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo procesai ir reikalavimai tampa pagrindiniais vyriausybės kompetencijos ribų ir veiklos formų rodikliais. Pasaulinės globalizacijos procesai, ekonomikos augimas ir plėtra, integracija į Europos Sąjungą ir kt. iššaukia įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo apimtį augimą ir reformų būtinybę sprendžiant teisės aktų teisėtumo klausimus ir su tuo susijusias problemas. Šiuo atveju turėtų būti diegiamos reformos, skirtos teisėtumo sustiprinimui, pvz., visuomenės dalyvavimas ir konsultacijos ar informacijos atskleidimas veikia reguliavimo procesus, todėl įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų pertvarkymas į lanksčias, atviras visuomenei sistemas yra svarbi reforma, ypač valstybėms, kuriose viešumo užtikrinimas yra problema. Kai kurios reformos, tokios kaip perdavimas reguliavimo teisių vietinėms administracijoms, veikia reguliavimo kompetencijos, sferų paskirstymą. Kitos, tokios kaip ataskaitos ministrams ir parlamentiniams priežiūros ir peržiūrėjimo organams, yra skirtos tiesioginių ryšių su politiškai atsakingais pareigūnais sukūrimui. Čia svarbus veiksnys taip pat yra ir tas, kad parlamentas neturi prarasti reguliavimo proceso kontrolės, pvz., „1993 metų pradžioje Kanados parlamentinis komitetas įspėjo: Plačiai paplito, mūsų nuomone, pagrįstas susirūpinimas, kad parlamentas prarado reguliavimo proceso kontrolę“⁵³. Taipogi norėtųsi pažymėti ir tai, kad teisėtumo tikslui pasiekti yra kiekvienoje valstybėje apibrėžti aiškūs standartai, konstituciniai principai, kurie yra nurodyti valstybių Konstitucijose, konstituciniuose įstatymuose, interpretavimo įstatymuose (Konstitucinio teismo

⁵² Ten pat.

⁵³ General Distribution OCDE. Document CODED “OCDE”. Improving the quality of laws and regulations: economic, legal and managerial techniques // <http://www.oecd.org/olis/1994doc.nsf/0/1fe41f6717a03ca9c125630d002638b7?OpenDocument>

išvados), administracinių procedūrų įstatymuose ar precedentinėje teisėje. Tie standartai atitinka ir egzistuojančius bendruosius teisės principus, kurių paprasčiausiai reikia laikytis ir juos taikyti.

2.3. ĮSTATYMŲ IR KITŲ TEISĖS AKTŲ REGULIAVIMO SISTEMŲ VALDYMO

PROBLEMOS IR JŲ SPRENDIMO BŪDAI:

2.3.1. ĮSTATYMŲ IR KITŲ TEISĖS AKTŲ REGULIAVIMO SISTEMŲ REGULIAVIMO KOKYBĖS NEEFEKTYVUMAS.

Demokratinėse šalyse įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimas yra iš esmės politinė priemonė. Kaip jau ir buvo minima anksčiau, dabartinės atstovaujamosios institucijas formuoja valdymo, o ne įstatymų leidybos poreikiai, t. y. *„didesniąją jų veiklos dalį sudaro ne bendrų elgesio taisyklių artikuliacija bei priėmimas, o vadovavimas vyriausybės priemonėmis jai tvarkant konkrečius reikalus“*⁵⁴. Todėl visai pagrįstai yra siekiama, kad nustatant privalomas visiems bendras elgesio taisykles bei tvarkant patikėtus valdžiai išteklius ir patį valdymo aparatą būtų vadovaujamasi daugumos piliečių norais. Kol nėra veiklos modelio, kai kurios sėkmės ir nesėkmės kartojasi įvairiose šalyse. Esminė problema yra tai, kad įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimas vis dar yra nukreiptas į teisingo elgesio taisyklių, skirtų piliečiams kūrimą, t. y. įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemoms labiausiai rūpi elgesio taisyklių kūrimas, o ne vyriausybės arba administracijos priežiūra ir kontrolė. Todėl yra būtina, kad įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemos sutartų dėl tam tikros veiksmų programos. Vyriausybė turi atlikti konkrečius veiksmus, ji turi skirstyti konkrečias priemones, konkretiems tikslams: „... *jeigu jos uždavinys būtų tik įtvirtinti teisinio elgesio taisykles, jo įgyvendinimas reikalautų išlaikyti teismų, policijos bei baudžiamųjų įstaigų aparatą, t. y. konkrečias priemones naudoti konkretiems tikslams. Tačiau esant platesnei valdymo sričiai, kai piliečiams teikiamos įvairios kitos paslaugos, vyriausybei, disponuojančiai jai patikėtais ištekliais, nuolat teks rinktis tarp skirtingų jų panaudojimo tikslų, ir tokie sprendimai dažniausiai turės būti vien jos nuožiūros dalykas. Kokiu maršrutu tiesti kelią, kokią pastato konstrukciją pasirinkti, kaip organizuoti policijos veiklą ar atliekų pašalinimo darbus ir t. t. – visa tai nėra teisingumo klausimai, kurie galėtų būti sprendžiami taikant bendrą taisyklę, o efektyvaus organizavimo tenkinant įvairius žmonių poreikius klausimai, kurie*

⁵⁴ Friedrich A. von Hayek. Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė. T. 3: Laisvosios visuomenės politinė tvarka. Vilnius: Eugrimas, 1999. P. 46.

gali būti sprendžiami tik atsižvelgiant į santykinę besivystančių tikslų svarbą⁵⁵. Todėl galima daryti išvadą, kad sprendžiant tokius klausimus yra būtinas įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo kokybės efektyvumas, kaip vienas iš būdų spręsti: 1) kurių žmonių interesai turi nusverti ir atsispindėti teisės normose, 2) kaip administruoti bendrus išteklius, naudojamus viešiesiems reikalam; 3) taip apriboti reguliavimo galias, kad jos būtų orientuotos į tokių elgesio taisyklių formavimą ir realizavimą, kurios galioja visiems vienodai.

Kalbant apie įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo kokybės efektyvumą, galima būtų išskirti šias esmines problemas, kurias aptarsiu analizuodama Lietuvos teisinę sistemą, ir pateiksiu būdus, kaip jas spręsti:

1. Nėra tinkamo politinių procesų ir teisėkūros valdymo proceso disciplinavimo.

Tiek teisėkūros, tiek politinių procesų metu nėra skiriama tinkamo dėmesio jų kokybei, taip pat vyriausybė ir parlamentas glaudžiai nebendradarbiauja ir vienas kito neremia šiuose procesuose.

2. Netinkamas dėmesys įstatymų ir kitų teisės aktų kokybei.

Prieš pradėdant nagrinėti šią problemą norėtusi pacituoti Žano Žako Russo tezę: „Turint gerus įstatymus, kuriami dar geresni; iš blogų gimsta tik blogesni“⁵⁶. Ši tezė geriausiai apibūdina pačios „teisėkūros proceso esmę – teisės norminių aktų kūrimo procesas apima visą teisės akto gyvavimo ciklą nuo jo užmanymo iki įsigaliojimo, t. y. visos teisės sistemos, jos struktūrinių dalių kūrimo bei formalizavimo procesą“⁵⁷, kurio paskirtis teisės akto kokybė. Todėl, kalbant apie netinkamą dėmesį, skiriamą teisės aktų kokybei, bus aptariama ir nagrinėjama teisėkūra, jos samprata apima gerų įstatymų gimimą ir kūrimą dar geresnių.

Lietuvoje teisėkūros procesas šiuo metu yra labai intensyvus. „Nuo 1990 iki 2004 m. Lietuvoje buvo priimta per 3000 įstatymų, per metus įstatymų ar jų pataisų priimama apie 350, nekalbant apie daugybę poįstatyminių aktų. Beveik kaskart priimant naują teisės aktą teigiama, jog „ši sritis iki šiol nebuvo reguliuojama“, todėl naujas teisės aktas tarsi savaime turėtų spręsti kilusias problemas. Žmonių nusiskundimai įstatymų gausa, su

⁵⁵ Friedrich A. von Hayek. Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė. T. 3: Laisvosios visuomenės politinė tvarka. Vilnius: Eugrimas, 1999. P. 48.

⁵⁶ Ruso Ž. Ž. Rinkiniai raštai. Vilnius: Mintis, 1979. /išversta tezė -Good laws lead to the making of better ones; bad ones bring about worse. Jaan Jacques Rousseau.

⁵⁷ Čeplinskas A., Mockevičius R. Sistemų inžinerijos ir informacinių technologijų vaidmuo Lietuvos teisėkūros procese // http://www.ktu.lt/lt/mokslas/konf03/konf_02/IT2002/XI_sekcija.pdf; prisijungimo laikas: 2005-10-06.

*kuria jie nebepajėgia susipažinti, ir prasta įstatymų kokybė jau tapo įprasti. Teisingumo dėl įstatymų gausos nepadaugėja“*⁵⁸, pvz., Lietuvos Respublikos bedarbių rėmimo įstatymas įsigaliojęs 1998 metais, dar iki š. m. yra keičiamas ir tobulinamas arba Lietuvos Respublikos pridėtinės vertės mokesčio įstatymas įsigaliojęs 1994 metais, taip pat yra tobulinamas ir keičiamas iki dabar, ir tokių pavyzdžių Lietuvos Respublikos teisėkūros praktikoje galima pateikti labai daug. Remiantis šiuo tyrimu, galima daryti išvadas, kad, esant tokiam intensyviame teisėkūros procesui, teisės aktai dažniausiai rengiami ir priimami chaotiškai, skubotai, neturint aiškos, mokslu pagrįstos koncepcijos. Tai pagrįsti galima šiais atlikto tyrimo pagrindais:

Tikslų formulavimo problema. *„Teisės aktų rengėjai, o jais paprastai esti valstybės institucijos, dažniausiai kuria teisės aktus pirmiausiai sau, t. y. jos yra pasisavinusios atskirų sričių įstatymų projektų rengimą. Dėl to teisės aktai parengiami vienusiškai ir atspindi tik vienos įstaigos ar kokios nors sistemos siaurus interesus“*⁵⁹. Tam labai akivaizdūs pavyzdžiai būtų teisės aktai (įstatymai), kurių teisės normos yra neįgyvendinamos, nes tam dar nėra sukurti poįstatyminiai teisės aktai, kurie kuriami neįtikėtina ilga laiko tarpa, tad peršasi nuomonė, ar toks įstatymas tada reikalingas apskritai, gal jis yra kuriamas tik todėl, kad jis yra įtrauktas į Europos Sąjungos teisės aktų derinimo planą kaip priemonė teisės aktams suvienodinti ir pritaikyti prie Europos Sąjungos sistemos, kuri apibrėžia tokių teisės aktų kūrimui terminus, paprasčiau sakant *„reikia Briuselyje atsiskaityti“*, o *„ar jis bus taikomas Lietuvoje – pagalvota bus vėliau“*⁶⁰.

Čia iškyla teisės akto tikslingumo klausimas – teisės aktu siekiamų tikslų atitikimo visuomenės interesui laipsnio nustatymo klausimas. Lietuvoje formaliai teisinį reguliavimą lemia: Europos Sąjungos teisės nuostatos, kurias reikia įgyvendinti (Lietuva jau yra Europos Sąjungos valstybė narė); Vyriausybės programa bei jos priemonių įgyvendinimo planai, Seimo narių iniciatyvos; atskirų grupių interesai; arba akivaizdi visuomenės nuomonė, kad teisinį reguliavimą reikia keisti, nes tam pribrendo būtinybė. Pagrindinė problema yra ta, kad yra planuojami teisės aktai ar programos formalioms

⁵⁸ Demskis D., Šimašius R. Teisėkūra ir viešasis administravimas. Knyga 2004 - 2008 Seimo nariams ir rinkėjams. Vilnius: Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2004 // <http://www.lrinka.lt/Projektai/Istatymai2.pdf>; prisijungimo laikas: 2005-10-06.

⁵⁹ Dapšys A., Ragauskas P. Lietuvos teisėkūros būklė ir perspektyvos. Teisės problemos, Teisės institutas, ISSN 1392-1592, 2000, 2(28), P. 31-54.

⁶⁰ Ribikauskas A., Vasilecas O., Čaplinskas A. Conceptual models of the quality control process. Mathematical Modelling and Analysis, Vilnius: Gediminas Technical University, Institute of Mathematics and Informatics, ISSN 1392-6292, Vol. 5, 2000. P. 143-152

nuostatomis įgyvendinti, o ne priemonės, numatytos vieno ar kito svarbaus klausimo reguliavimui išspręsti ir numatytiems tikslams pasiekti. Jeigu atidžiai skaitytume vyriausybės programą ir kitus einamuosius programavimo dokumentus, pamatytume daugybę prirašytų darbų, kurie bus laikomi formaliai atlikti ne tada, kai bus pasiektas vienu ar kitu teisės aktu nustatytas tikslas, o tada, kai bus priimtas teisės aktas, nesvarbu, koks būtų jo turinys. Darytina išvada, kad teisėkūros darbai turi būti planuojami pagal strateginio planavimo principus: kiekvieno akto tikslingumas turi būti nagrinėjamas tada, kai tvirtinamas veiksmų planas, o ne vėliau, kai įstatymo tekstas jau paruoštas. *„Vyriausybei turi būti pateikiamas ne būsimo įstatymo pavadinimas, bet konceptualios nuostatos, ir būtent šios nuostatos turi būti nuodugniai nagrinėjamos. Jeigu vyriausybė nutars, kad toks įstatymas tikslingas, tuomet įstatymo rengimas gali būti pavedamas darbo grupei ar užsakomas rinkoje“*⁶¹. Taigi, remiantis čia pasakyta sentencija, šios problemos sprendimas būtų vyriausybės darbo tvarkos keitimas, paremtas tuo, kad vyriausybė priimtų sprendimus dėl įstatymo tikslingumo, tai yra politinis sprendimas – techniniai vykdytojai tokių sprendimų neturėtų priiminėti, tai yra vyriausybė turėtų priimti sprendimus dėl konceptualių nuostatų, bet ne dėl teisės akto turinio teksto – taip tam būtų sudarytos prielaidos kryptingai ir efektyviai jos veiklai.

Nėra nuoseklumo teisėkūros procese.

Kaip jau buvo minima pirmoje šio darbo dalyje, įstatymų ir kitų teisės aktų teisėkūros proceso modelis apima visą teisės akto gyvavimo ciklą. Taigi, teisės aktas turi išgyventi tam tikras stadijas: *„idėjos iškėlimą, jos įvertinimą ir politinį pritarimą; teisinio reguliavimo koncepcijos parengimą ir jos įvertinimą; teisės akto projekto parengimą ir įvertinimą; galiausiai – projekto priėmimą, paskelbimą laiku bei jau po įgyvendinimo reikalingą efektyvumo vertinimą. Kiekvienoje stadijoje būtina labai kritiškai įvertinant teisėkūros būtinumą įvertinti ir pasirinktų metodų tinkamumą. Itin svarbu užtikrinti ir kuo atviresnį visuomenės dalyvavimą svarstant nebe galutinį projektą, o konkretizuotas idėjas, išreikštas koncepcijoje“*⁶². Tik toks mano paminėtas teisės aktų proceso nuoseklumas užtikrina teisės aktų pagrįstumą bei techninę teisės aktų kokybę. Ir toks modelis galėtų pagrįsti Vaišvilos A. apibrėžtą teisėkūros sampratą: *„teisėkūra – yra teisinio reguliavimo priemonių gamyba, o teisės normos būtent ir yra teisinės priemonės,*

⁶¹ Demskis D., Šimašius R. Teisėkūra ir viešasis administravimas. Knyga 2004 - 2008 Seimo nariams ir rinkėjams. Vilnius: Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2004 // <http://www.lrinka.lt/Projektai/Istatymai2.pdf>; prisijungimo laikas: 2005-10-06.

⁶² Demskis D., Šimašius R. Teisėkūra ir viešasis administravimas. Knyga 2004 - 2008 Seimo nariams ir rinkėjams. Vilnius: Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2004 // <http://www.lrinka.lt/Projektai/Istatymai2.pdf>; prisijungimo laikas: 2005-10-06.

norminis visuomeninio santykio modelis, kurį nustato valstybė, tai lemia ypatingą jų vietą plėtojantis teisei“⁶³.

Formalizuoti teisėkūros modeliai nei Lietuvoje, nei, kiek teko domėtis kitų valstybių patirtimi, kitose šalyse kol kas nėra naudojami. Yra tik naudojamos bendro pobūdžio rekomendacijos, kurias formuoja moksliniu pagrindu Ekonominio bendradarbiavimo ir vystymo organizacija (OECD), remdamasi mokslininkų pasiekimais ir tyrimais šioje srityje, mokslininkų tyrimų skelbiami darbai (straipsniai, studijos ir kita) bei kitų valstybių praktika, kuriant savo teisėkūros sistemos tobulinimą šalyje. Tai tikriausiai paremta ir tuo, kad kiekviena valstybė turi savo nacionalinės teisinės sistemos ypatumų, kurie priklauso nuo daugumos veiksnių: teisinės kultūros, etikos, moralės, teismų praktikos, valstybės struktūros, ekonomikos ir kt., todėl kiekviena šalis turi sukurti sau priimtina ir veiksmingą teisėkūros modelį. Ir todėl, tikriausiai, formalizuoto teisėkūros modelio suformuoti nėra tikslinga, ir tai gali būti tik bendrų standartų forma, pritaikant juos savo teisinei sistemai.

Remiantis Lietuvos teisėkūros praktika, galime teigti, kad Lietuvoje metodai siekti teisėkūros proceso nuoseklumo ir tobulinimo diegiami prastai, tiek Vyriausybė, tiek Seimas, pagrindiniai šio proceso dalyviai, neskiria šiai problemai tinkamo dėmesio, ir nėra sukurtas veiksmingas įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo mechanizmas, kuris efektyviai veiktų teisėkūros procesus. Seimui pateikta Teisėkūros reformos matmenų koncepcija, kuri įvardija pagrindines problemas ir metodus joms spręsti bei pateikia reikšmingas gaires teisėkūrai tobulinti, nėra patvirtinta, ir apie tai, kad tokia koncepcija yra, pavyko sužinoti tik tyrimo būdu, aiškinantis, kokios reformos buvo vykdomos Lietuvoje teisėkūrai tobulinti⁶⁴. Mano minimo koncepcijos projekto patvirtinimas būtų teigiamas žingsnis Lietuvoje esamoms teisėkūros problemoms spręsti.

Šiuo metu Lietuvoje teisėkūrą reglamentuoja šie pagrindiniai teisės aktai: Konstitucija, Seimo statutas, Vyriausybės įstatymas, Įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymas. Svarbūs teisėkūros reglamentavimui yra ir šie poįstatyminiai teisės aktai: 1) teisingumo ministro įsakymas „Dėl įstatymų koncepcijų rengimo metodikos patvirtinimo“⁶⁵, kuriame numatoma, jog rengiant naujus įstatymus ar esminius jų pakeitimus turi būti rengiama koncepcija, bei 2) Lietuvos Respublikos Vyriausybės

⁶³ Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000. P. 177, 195.

⁶⁴ Teisinės sistemos reforma ir teisėkūra. Kompleksinis teisėkūros būklės Lietuvoje tyrimas. Vilnius: Teisės institutas. <http://www.teise.org/docs/upload/Tyrimas7.pdf>; prisijungimo laikas: 2005-12-07.

⁶⁵ Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2001 m. gruodžio 29 d. įsakymas „Dėl įstatymų koncepcijų rengimo metodikos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 1-10.

nutarimas „Dėl sprendimų projektų poveikio vertinimo metodikos patvirtinimo ir įgyvendinimo“⁶⁶ – šiuo nutarimu įtvirtinamas privalomas teisės aktų poveikio vertinimas bei Vyriausybės darbai, kuriuose siekiama praktiškai pritaikyti šią metodiką. Deja, tik šių aktų teisėkūrai tobulinti, siekiant jos efektyvumo ir veiksmingumo, nepakanka. Lietuvoje teisėkūra, kaip ir buvo, taip ir liko neapibrėžta ir chaotiška: daugelis siūlomų metodų yra diegiami neviseiškai ir įgyvendinami praktikoje tik formaliai (pvz., dažniausiai ir koncepcija ir projektas rengiami vienu metu, nors šiam procesui būtinas nuoseklumas, dėl to pati koncepcija praranda savo prasmę, nes būna parašoma kaip priedas, prie jau parengto projekto). Dažniausiai atliekamas tam tikras teisės aktų projektų vertinimas praktikoje nevykdomas arba tiesiog jo būtinybė yra nevertinama, o to neigiamos pasekmės pasireiškia papildomu reguliavimu ir biurokratijos našta.

Teisinio reguliavimo koncepcijos vaidmens nesuvokimas

Lietuvoje įstatymų projektų koncepcijos iki šiol lieka formalios ir neatlieka savo vaidmens. Formalus reikalavimas rengiant įstatymus parengti koncepciją yra įtvirtintas tik teisingumo ministro įsakymu „Dėl įstatymų koncepcijų rengimo metodikos patvirtinimo“ ir tik dėl įstatymų projektų ir gana bendra forma. Problema yra ta, kad ne visuomet tam tikrai problemai spręsti reikalingas įstatymas, kartais reikia tik patikslinti galiojančius teisės aktus, *„todėl patį reikalavimą būtų tikslinga reformuluoti į reikalavimą parengti teisinio reguliavimo koncepciją, jei jau apsispręsta pakeisti tam tikros srities reglamentavimą. Tai padėtų išvengti nereikalingų perteklinių įstatymų, kurie, nors ir priimami su eurointegraciniu grifu, tačiau netinka Lietuvos teisinei sistemai“*⁶⁷. Esminis pasiūlymas, atsirandantis dėl čia nurodyto trūkumo, būtų Vyriausybėje keisti įstatymų ir kitų teisės aktų svarstymo procedūras: koncepcijos svarstymas turėtų būti pagrindinių diskusijų ir derinimo pagrindas, o tik vėliau apsiribojama patikrinimu, ar koncepcija tinkamai atspindėta pateiktame teisės akto projekte.

Viešumo teisėkūroje nepakankamumas

⁶⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. vasario 26 d. nutarimas Nr. 276 „Dėl sprendimų projektų poveikio vertinimo metodikos patvirtinimo ir įgyvendinimo“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 23-975.

⁶⁷ Demskis D., Šimašius R. Teisėkūra ir viešasis administravimas. Knyga 2004 - 2008 Seimo nariams ir rinkėjams. Vilnius: Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2004 // <http://www.lrinka.lt/Projektai/Istatymai2.pdf>; prisijungimo laikas: 2005-11-28.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento patvirtinimo“⁶⁸ patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamentas“. Darant šią ir kitas prieš tai mano minimas išvadas buvo atidžiai apžvelgtos šio teisės akto nuostatos bei analizuojama Vyriausybės darbo praktika, kuri parodė, kad teisinio reguliavimo koncepcija nėra išsamiai ir visų svarstoma. Svarbiausių teisės aktų projektai paprastai svarstomi papildomu klausimu, dažniausiai yra atsižvelgiama į tas pastabas, kurias pateikia galingesnės interesų grupės, o ne dėl visuomenės interesų. Čia didžiausia problema yra viešumas, jo labiausiai trūksta pradinėje naujų sprendimų ir teisės aktų rengimo stadijoje. O ši spraga atsiranda dėl to, kad Vyriausybė labai dažnai svarbius sprendimus planuoja ne strategiškai, o spontaniškai, jie atsiranda darbotvarkėje paskutinę dieną kaip papildomi klausimai. Tokiu būdu visuomenei galimybės pareikšti savo nuomonę nelieka. Vyriausybės posėdžių viešumas apribotas, labai dažnai naujų teisės aktų projektai nėra iš anksto skelbiami, ypač jei jie gali sukelti prieštaringas politines diskusijas. Viešumo problemą plačiau ir išsamiau aptarsiu atskirame skirsnyje, nes ji reikalauja išsamesnio aptarimo ir analizės, bei yra vienas iš esminių įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo efektyvumui pasiekti veiksnys (kriterijus). Lietuvoje viena iš svarbiausių teisėkūros problemų yra viešumas, jis būtinas priimamų sprendimų skaidrumui bei atskaitomybei ir ypač svarbus dabar, kai Lietuva jau yra Europos Sąjungos valstybė narė, įvertinti ar tinkamai naudojamos Europos Sąjungos lėšos, o tai mažintų korupcijos galimybę.

Per mažas dėmesys teisės aktų poveikio vertinimui

Šio aspekto pagrindinė problema yra tai, kad už poveikio vertinimą atsakingos institucijos dažnai netinkamai atlieka savo darbą (teisės akto reikiamą poveikio įvertinimą), kurio metu turi būti konsultuojamasi su pagrindinėmis visuomenės grupėmis bei ekspertais, kitos institucijos turi teikti esmines pastabas. Esminės problemos dėl netinkamo darbo atlikimo – tai atsakingų institucijų už teisės akto poveikio įvertinimą gebėjimų atlikti reikiamą poveikio įvertinimą neturėjimas, nenoras tai daryti bei apsiribojimas fragmentiniais pataisymais vietoj išsamaus teisės akto išnagrinėjimo ir pateiktų pastabų derinimui pateikimo. Šios problemos sprendimo būdas yra išankstinio teisės aktų poveikio vertinimo kontrolė, kurią turėtų atlikti Vyriausybės kanceliarija: 1) skiriant daugiau dėmesio poveikį vertinančių darbuotojų kvalifikacijos tobulinimui, 2)

⁶⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. rugpjūčio 11 d. nutarimas Nr.728 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento patvirtinimo“// . <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=262352&Condition2=>; prisijungimo laikas: 2005-11-28.

esant būtinybei, kai siūlomas sprendimas gali turėti svarbių pasekmių visuomenei, poveikio vertinimą tikslinga užsakyti iš nepriklausomų ekspertinių institucijų, 3) priimant atsakingų institucijų atliktą poveikio įvertinimą, turėtų gauti ir teisės bei kitų ekspertų pastabas dėl naujo teisės akto atitikimo kitiems galiojantiems teisės aktams, 4) vertinimas turėtų neapsiriboti tik finansinio poveikio šalies biudžetui akcentavimu, bet labiau įvertintų siūlomo sprendimo poveikį vartotojams bei kitoms grupėms, privačių asmenų sąnaudas, poveikį motyvacijai, tinkamiausias alternatyvas iškeltiems viešosios politikos tikslams įgyvendinti (įskaitant ir susilaikymą nuo naujų teisės normų priėmimo). Šias išvadas darant atsižvelgta ir į nuorodoje nurodytą medžiagą⁶⁹.

Pagrindinė Lietuvai iškilusi problema – paviršutiniškai vertinamas viešosios politikos tikslų pasiekimo laipsnis bei paslaugų visuomenei teikimo kokybė. Nepakankamai įsigilinama į sprendžiamas teisės aktų problemas, dažnai jau priimant įstatymą pradedama galvoti apie jo pataisas, todėl nemažai įstatymų buvo keisti šimtus kartų. O būtent tai apsunkino įstatymuose numatytų tikslų įgyvendinimą, padidino teisinės aplinkos neapibrėžtumą, kuris ypač atsiliepė Lietuvos ekonomikai, pvz., todėl prarastos investicijos, niekas nenori investuoti į tą šalį, kur teisinė aplinka nėra tam palanki ir aiški – šalies verslui ir visuomenei tai kainuoja. „*Vadinamasis įstatymų nestabilumas, o dar labiau poįstatyminių teisės aktų nukrypimai nuo įstatymų, valdininkų, interpretuojančių įstatymų leidėjo valią, savivalė ir neraštingumas. Didžiausia atsakomybė dėl to tenka įstatymų leidėjams, leidžiantiems sau įtvirtinti dviprasmiškas ar visai prasmės neturinčias formuluotes. Tokių nuostatų įgyvendinimas neįmanomas be vienokios ar kitokios interpretacijos. Kas bus pasirenkama – priklausys nuo įstatymą vykdančio valdininko proto, išsilavinimo, pažiūrų bei interesų*“⁷⁰.

Leidinyje „Informacinės technologijos 2002 – konferencijos pranešimų medžiaga“ publikuojamame straipsnyje „Sistemų inžinerijos ir informacinių technologijų vaidmuo teisėkūros procese“, straipsnio autoriai Albertas Čaplinskas ir Remigijus Mockevičius aptarė informacinės struktūros vaidmenį Lietuvos teisėkūroje. Šiame straipsnyje parodoma, kad būtina Lietuvos teisėkūros sistemos efektyvumo sąlyga yra visų jos lygmenų (doktrina, procedūros, infrastruktūra) darna. Siūloma teisėkūroje taikyti sistemų inžinerijos principus, aptariama teisės kokybės samprata, pasiūlytas kokybės modelis,

⁶⁹ Demskis D., Šimašius R. Teisėkūra ir viešasis administravimas. Knyga 2004 - 2008 Seimo nariams ir rinkėjams. Vilnius: Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2004 // <http://www.lrinka.lt/Projektai/Istatymai2.pdf>; prisijungimo laikas: 2005-11-28.

⁷⁰ Demskis D., Šimašius R. Teisėkūra ir viešasis administravimas. Knyga 2004 - 2008 Seimo nariams ir rinkėjams. Vilnius: Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2004 // <http://www.lrinka.lt/Projektai/Istatymai2.pdf>; prisijungimo laikas: 2005-11-28.

kuri norėčiau pateikti kaip pavyzdį, koks turėtų būti įdiegtas įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų mechanizmas teisėkūroje [P. 372-373]]⁷¹ (6 priedas. 1 lentelė).

3. Vyriausybė ir parlamentas glaudžiai nebendradarbiauja ir vienas kito neremia šiuose procesuose

Pagrindiniai teisėkūros proceso dalyviai yra vyriausybė ir parlamentas. Šios dvi politinės institucijos daro didžiausią įtaką priimamų sprendimų turiniui ir jų padariniams. Prieš tai analizavau vyriausybės, kaip įstatymų ir kitų teisės aktų vykdymo institucijos, pagrindines klaidas ir jų sprendimo būdus, šią instituciją apėmiau plačiau, nes ji labiausiai dalyvauja įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo procese ir, kaip jau minėjau ankstesnėse savo darbo dalyse, vyriausybės demokratinėse valstybėse labiausiai dominuoja tiek teisėkūros procese, tiek bet kurios svarbiausios teisės šakos reguliavimo plotmėje. „Pasak H. Doringo, Europos parlamentinėse demokratijose vyriausybės teisėkūros procesą yra tiesiog monopolizavusios, t. y. jos dominuoja ir inicijuojant teisės aktų projektus, ir „lydint“ jų svarstymą parlamento frakcijose bei nuolatiniuose komitetuose, pagaliau – ir darant įtaką galutinių sprendimų priėmimui parlamentiniame posėdyje (Doring, 1995c; 593). Toks parlamento ir vyriausybės galių santykis politikos moksluose neretai išreiškiamas vadinamąja „90 proc. taisykle“, kuri sako, kad vyriausybė inicijuoja būtent tokią dalį teisės aktų projektų, iš kurių maždaug tokia pati dalis būna priimama (Olson, 1994a:84). Ši „taisyklė“, be abejo, labiau hipotetinė parlamento ir vyriausybės galių teisėkūros srityje išraiška, kita vertus, praktika ir statistiniai duomenys iš tiesų patvirtina, jog būtent vykdomoji valdžia parlamentinėse demokratijose turi daugiausia įtakos parlamento darbotvarkei“⁷². Šia citata norėjau pabrėžti vyriausybės ir parlamento bendradarbiavimo įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdyje būtinybę. Vykdomosios valdžios galių padidėjimas teisėkūros procese leidžia pasiekti, kad parlamento darbotvarkės planavimas būtų efektyvesnis, o ji pati racialesnė, tai padeda pasiekti glaudesnis parlamento ir vyriausybės bendradarbiavimas, kuris turėtų būti „apibūdinamas kaip subordinuoti „šeimininko ir pavaldinio“ santykiai: parlamento išreikštas pasitikėjimas yra vyriausybės legitimumo, o patvirtinta programa – parlamento kontroliuojamos vyriausybės veiksmų

⁷¹ Čeplinskas A., Mockevičius R. Sistemų inžinerijos ir informacinių technologijų vaidmuo Lietuvos teisėkūros procese. // http://www.ktu.lt/lt/mokslas/konf03/konf_02/IT2002/XI_sekcija.pdf; prisijungimo laikas: 2005-11-28.

⁷² Luošaitis A. Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis. Monografija. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2005. P. 166.

*pagrindas.*⁷³. Lietuvos atveju šio bendradarbiavimo dažnai pasigendama. Taigi, ši problema įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdyme siekiant efektyvumo yra svarbi ir turėtų būti sprendžiama. „Šių institucijų sąveika leidžia įvertinti ir parlamento autentiškumą politinėje sistemoje – vieną svarbiausių parlamento institucionalizacijos kriterijų. Būtent nuo sprendimų priėmimo taisyklėse įtvirtintų parlamento galių priklauso, kokias galimybes „kontroliuoti“ savo darbotvarkę turi pats parlamentas, o kiek tam gali turėti įtakos kitos institucijos, pirmiausia vyriausybė (Carey, Formanek, Karpowicz, 2002: 352-355)“⁷⁴. Kai nėra glaudaus bendradarbiavimo tarp parlamento ir vyriausybės, kyla šios įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo problemos, kurios būdingos ir Lietuvai:

1) Įstatymų ir kitų teisės aktų tobulinimo siekiai ir būdai tiesiogiai neremia didesnių socialinių ir politinių tikslų. Nėra kreipiamas dėmesys į reguliavimo galias, kad jos būtų tikslingai orientuotos, kad teisės normos gintų įvairių socialinių grupių interesus (o ne tam tikrų, turinčių didesnes galias daryti įtaką teisėkūros procesui), vadovautųsi Konstitucijoje įtvirtintų žmogaus teisių ir laisvių, valstybės valdžios kompetencijos ribų ir kitų konstitucinių nuostatų suformuotais bendraisiais teisiniais principais (šios problemos platesnis nagrinėjimas bus kitame skirsnyje, nes jis reikalauja platesnės analizės apžvelgiant ir Lietuvos nacionalinės sistemos įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymą).

2) Nėra kruopščiai suplanuotos politikos vystymo sistemos, administracinio spaudimo ir stimulo pokyčiams. Per mažas dėmesys skiriamas valdymo aparato ir skatinimo struktūroms. Čia esminė problema – per didelis pasitikėjimas valstybinio lygio direktyvomis. Turėtų būti sukuriami nauji reguliavimo reikalavimai, kaip reguliavimo sistemos darbo dalis.

Apibendrindama pateikiu svarbiausius metodus, kuriuos naudoja kitų šalių įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo praktika. Jie yra svarbūs, nes jų dėka yra pasiekiamas įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo efektyvumas.

Reguliavimo kokybinių valdymo metodų sąrašas⁷⁵:

⁷³ Ten pat. P.170

⁷⁴ Ten pat. P172

⁷⁵ General Distribution OCDE. Document CODED “OCDE”. Improving the quality of laws and regulations: economic, legal and managerial techniques // <http://www.oilis.oecd.org/oilis/1994doc.nsf/0/1fe41f6717a03ca9c125630d002638b7?OpenDocument>

1. Esamų įstatymų ir kitų teisės aktų apskaitos ir registravimo bei būsimų įstatymų bei kitų teisės aktų planavimo sistemos sukūrimas.

Tam valstybėje yra įkuriamas centrinis teisės aktų registras ar apskaitos ir naujų taisyklių planavimo sistemos. Tokiu būdu įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistema bus visiems suprantama ir valdoma. Visi žinos, kokie teisės aktai egzistuoja, kokie nauji teisės aktai yra ruošiami, (Lietuvoje tokia sistema yra – ji visiems prieinama, teisės aktų sąvadai kaupiami, juos galima rasti informaciniuose tam skirtuose leidiniuose (LR Valstybės žinios, Informaciniai pranešimai), internetinė paieška Lietuvos Respublikos Seimo dokumentų paieškos registre).

2. Atsakomybės už įstatymų ir kitų teisės aktų tobulinimą pareigybės ministro lygmeniu įsteigimas. Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo reikalams yra sukuriamas aukštas valstybinis postas teisės aktų vykdymui užtikrinti.

3. Centrinio priežiūros organo įsteigimas.

Nepriklausomi organai vykdo daugybę užduočių – nuo intensyvios kasdieninės atskirų taisyklių priežiūros iki ministerijų koordinavimo, bendro reguliavimo veiklos kontrolės ir patarimų politikams. Trumpai tariant, jie yra įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo ir įstatymų leidybos proceso „sargybiniai šunys“. Jie turi būti įtraukti kuo anksčiau į naujų įstatymų ir kitų teisės aktų kūrimo procesą. Centrinio reguliavimo valdytojui suteikti įgaliojimai ir įtakos pobūdis priklauso nuo reformos tikslų ir tikimybės, kad atskiros ministerijos pačios įgyvendins tuos tikslus. Daugelyje Europos valstybių tokios tarnybos yra įsteigiamos: aukščiausiojo lygio valstybės institucijose, biudžeto formavimo organuose (pvz., Finansų ministerijoje, jos atskaitingos Premjerui), gali būti steigiamos audito biuruose, pramonės ministerijose, teisinės priežiūros organuose.

4. Aukšto lygio patariamąsios komisijos įkūrimas.

Tokios komisijos, sudarytos tik iš privataus arba privataus ir valstybinio sektoriaus atstovų, nėra pavaldžios jokiai ministerijai. Ši komisija yra patariamojo pobūdžio, jos veikla pasireiškia: ministerijų pasiūlymų peržiūra; nepriklausomų patarimų ministrams teikimu; egzistuojančių problemų nustatymu bei jų sprendimo būdų pasiūlymu; patarimais ministerijų veiklai tobulinti; viešų svarstymų organizavimu; informacijos rinkimu. Šios komisijos turi teisinius įgaliojimus tam tikram laikotarpiui (pvz. 3–5 metams), jas sudaro žinomi gerbiami visuomenėje nariai, kurie turi įgaliojimus rinkti informaciją iš ministerijų, centrinių valdžios organų, bendradarbiauja su ministrais. Tokios komisijos yra Vokietijoje, Japonijoje, Portugalijoje.

5. Sukuriami standartizuoti žinynai įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo sprendimams priimti ministerijoje.

Tokie žinynai („Questionary“ – klausimynai) sukuriami Vyriausybės ir Ministrų Tarybos nutarimu ir jų pagrindinė paskirtis –klausimų būdu nustatyti teisės akto būtinumą: pateikiami klausimai, į kuriuos reguliuotojai turi atsakyti ir nuspręsti, ar teisės aktas reikalingas, ir jei taip, koks jis turėtų būti, pvz., Vokietijoje yra naudojamas „Mėlynasis žinynas“, kurio paskirtis – įsitikinti naujos taisyklės reikalingumu, apsvarstyti alternatyvius valdžios organų veiksmus, įvertinti administracines ir ekonomines išlaidas bei naudą, nustatyti, kokio lygio valdžios organai turi veikti ir t. t. Tokie klausimynai yra taikomi ir derinant savo pozicijas įvairiais klausimais su Europos Sąjungos institucijomis.

6) Priimamas administracinės procedūros įstatymas.

Administracinės procedūros įstatymai siekia nustatyti pagrindinius administravimo demokratinius principus visai valdžios struktūrai – tokius kaip kompetentinga administracinė veikla, teisinis užtikrinimas, doro administravimo užtikrinimas. Taip administracinis įstatymas bando suderinti efektyvų administravimą su piliečių teisėmis. Lietuvoje tokiu pavyzdžiu galėtų būti Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas⁷⁶.

7. Sukuriama įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo išlaidų ir ekonominio poveikio analizės sistema.

Tokios sistemos sukūrimas sutelkia reguliuotojų dėmesį į įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo išlaidas ir ekonominius poveikius bei aprūpina ministrus ir įstatymų leidėjus geresne informacija jų sprendimams, pvz., Jungtinėse Valstijose ir Kanadoje reikalaujama iš anksto įvertinti teisės akto naudą ir administracines išlaidas, ir leisti tik tuos teisės aktus, kurių nauda kur kas didesnė už išlaidas. Tokia sistema įdiegta ir Švedijoje, Jungtinėje Karalystėje, Prancūzijoje, tokia sistema veikia ir Europos Sąjungoje.

8. Sukuriamas visuomenės konsultacijų ir dalyvavimo teisėkūros procese mechanizmas.

Visuomenės dalyvavimas ir konsultacijos yra veiksmingas būdas įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimui tobulinti. Toks visuomenės įtraukimas į įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo procesus yra aiškaus ir atviro

⁷⁶ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=257918&Condition2=> ; prisijungimo laikas: 2005-12-03. (Aktuali redakcija nuo 2005-12-03).

įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo dalis, duodanti dvigubą naudą: 1) nustato siūlomų įstatymų ir kitų teisės aktų realų ekonominį poveikį teisei sistemai bei dėl jų kylančias problemas, visuomenei išitraukus į teisėkūros procesą teisės aktai nereikalauja didelių administracinių išlaidų (yra pigesni); 2) konsultacijų būdu pasiekiamas susitarimas dėl teisės aktų tikslų ir formos tarp pagrindinių visuomenės sektorių, pagerina teisės akto įvykdomumą (šis valdymo metodas bus aptartas kitame skyriuje).

9. Sisteminiis esančių teisės aktų peržiūros vykdymas.

Vyriausybės įveda sisteminius egzistuojančių teisės aktų peržiūros ir įvertinimo procesus, kurie nustato, ar teisės aktas dar reikalingas ir ar galėtų būti patobulintas. Tokias peržiūras periodiškai vykdo ministerijos, kurios vėliau praneša peržiūrų rezultatus centrinei institucijai, tokiai kaip Vyriausybė. Šiose peržiūrose dalyvauja visuomenė, tokiu būdu vyriausybės, atsižvelgdamos į visuomenės poreikius ir nuomonę, susijusią su teisės aktų reguliuojamais visuomeniniais santykiais, gali tvirtiau užtikrinti, kad teisės normų reikalavimai ir toliau bus protingi ir efektyvūs (tai vienas iš būdų, įdiegus įstatymą ar kitą teisės aktą, patikrinti, ar jis nebus jau iš anksto pasenęs dėl besikeičiančių ekonominių ir socialinių sąlygų).

10. Kvalifikuoto įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo personalo rengimas bei įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų kultūros lygio kėlimas.

Šis metodas susijęs su ilgalaikė investicija į valdymo efektyvumą, reikalauja kultūrinių pasikeitimų pačiose įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo institucijose. Naudojama daugybė būdų: valstybės institucijų darbuotojų lavinimas ir švietimas, darbo nuorodų ir vertinimo kriterijų nustatymas, vykdomos reformos valstybės institucijose: keičiamos struktūros, valdymo tvarka, diegiamos naujos technologijos, apskaitos sistemos ir programos ir kt.

2.3.2. NEEFEKTYVUS VISUOMENĖS INFORMAVIMAS, KONSULTAVIMAS IR DALYVAVIMO TEISĖKŪROJE UŽTIKRINIMAS

Viešas valstybės reikalų tvarkymas yra neatsiejama demokratinės valstybės valdymo dalis. Būtent viešumas turėtų būti pagrindinis valdžios ginklas prieš korupciją ir rinkėjų pasitikėjimo pagrindas. Jis parodytų rinkėjams tikruosius įstatymų tikslus ir priemones, įtrauktų suinteresuotas puses į svarstymus ir padėtų paprasčiau rasti daugeliui piliečių ir vartotojų naudingiems sprendimams. Viešumas – vienas pagrindinių teisėkūros principų, jis atsirado iš pilietinės teisės sampratos, ir šio svarbaus principo pagrindinė

įgyvendinimo priemonė yra piliečių ir organizacijų galimybė gauti informaciją iš valstybės įstaigų. Gaunama informacija ir įvairių interesų pasitelkimas gali padėti išvengti nereikalingų ir per brangių teisės aktų. Gali būti pagerinta teisės aktų kokybė ir nuoseklumas bei įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo proceso ir jo teisinių reikalavimų teisėtumas. Įstatymui bus mieliau paklustama, nereikės tiek rūpintis vykdymo užtikrinimu ir naudoti valstybės prievartos. „Šiuo principu siekiama sudaryti sąlygas ištraukti į teisėkūrą visuomenę. Jis įpareigoja parlamentą viešai skelbti rengiamų įstatymų projektus, kad piliečiai galėtų laiku su jais susipažinti ir pareikšti savo siūlymus. Tokie projektai gali būti svarstomi per spaudą, radiją, televiziją, juos išsiuntinėjant suinteresuotiems žmonių susivienijimams, valstybės institucijoms, platinant internetu. Gautas visuomenės pastabas įstatymų leidėjas privalo svarstyti atitinkamose teisėkūros komisijose, komitetuose, jų pagrindu tobulinti rengiamo įstatymo projektą siekiant skirtingų interesų kompromiso ir bendros gerovės“⁷⁷. Šiame skyriuje matomas šio principo įgyvendinimas, tam yra pasitelkiamas įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymas, nes į daugumą būdų patobulinti įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimą įeina visuomenės konsultacijų ir dalyvavimo teisėkūros procesuose mechanizmų sukūrimas ar patobulinimas. Didelės naudos galima pasiekti, jei veikiančios grupės ne tik paklustų, bet ir dalyvautų teisės aktų kūrimo, leidimo ar peržiūrose. Todėl pagrindinė problema, kurią iškėliau savo tyrime, yra neefektyvus visuomenės konsultacijų ir jų dalyvavimo teisėkūros procese užtikrinimas, nes tik įtraukus piliečius ir privatų verslą į įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo reikalavimų kūrimą, leidybą bei peržiūrą, galima gerokai sustiprinti demokratinį teisėtumą, įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo efektyvumą ir priimtinumą visuomenei. Todėl kalbant apie šios problemos sprendimą bus apžvelgiami šie pagrindiniai veiksniai⁷⁸:

1. Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdyme teisinis reguliavimas yra esminė valdymo priemonė ir todėl, jei norime išsaugoti demokratines vertybes, teisinės sistemos teisėtumą ir veiksmingumą, reikia laikytis teisinės sistemos atvirumo, komunikacijos ir atskaitomybės standartų.

⁷⁷ Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000. P.185.

⁷⁸ General Distribution OCDE. Document CODED “OCDE”. Improving the quality of laws and regulations: economic, legal and managerial techniques // <http://www.oilis.oecd.org/oilis/1994doc.nsf/0/1fe41f6717a03ca9c125630d002638b7?OpenDocument>

Kai kuriose valstybėse, pavyzdžiui, Jungtinėse Valstijose, visuomenės konsultacijos yra tokios svarbios priimant atvirus ir dorus sprendimus, kad teisės aktai, išleisti be tinkamų konsultacijų, gali būti teismų atmetami.

2. Efektyvumo požiūriu siūlomų taisyklių visuomeninė analizė, kritika ir aptarimas taip pat gali padėti gerinti galutinių sprendimų kokybę, pvz., Jungtinėje Karalystėje rengiant teisės aktus konsultuojamasi su verslininkais, siekiant sumažinti išlaidas juos vykdyti.

3. Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo vykdymas pagerėtų, jei visuomenės ir organizuotos piliečių grupės galėtų dalyvauti kuriant teisės aktus ir būtų patenkinti jų interesai.

4. Vyriausybės turėtų atsižvelgti į visuomenės ir organizuotų piliečių grupių dalyvavimo svarbą teisėkūroje, per visą teisinių normų gyvavimo laikotarpį (teisės normų kūrimą, peržiūrą ir panaikinimą). Toks vyriausybės požiūris gali padidinti tikimybę, kad laiku, nuolatos ir informatyviai pateikti teisiniai reikalavimai suponuoja teisingą keliamų problemų supratimą, valdymo veiklos pasekmes ir veikiamų grupių galimybes paklusti keliamiems reikalavimams. Taip yra užtikrinamas visuomenės dalyvavimas įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo procese.

Lietuvos laisvosios rinkos instituto projektas „Visuomenės dalyvavimo teisėkūroje teisinės aplinkos gerinimas“ pateikė pasiūlymus ir rekomendacijas visuomenės dalyvavimo teisėkūroje aplinkos gerinimui. Šiame tyrime darant išvadas ir apibendrinimus bus naudojama šio projekto pateikta medžiaga bei Europos Sąjungos valstybių patirtis ir praktika. Analizės metu bus dažnai vartojama sąvoka „pilietinės visuomenės organizacijos“. samprata. **Pilietinės visuomenės organizacijos** – visuomenės ir organizuotų piliečių grupės, dalyvaujančios teisėkūroje.

Atsižvelgiant į kitų valstybių praktiką galima išskirti, kad dauguma vyriausybių naudoja kelis skirtingus mechanizmus visuomenės konsultacijų ir dalyvavimo užtikrinimo efektyvumui pasiekti. Jie gali būti padalinti į tris pagrindines kategorijas: 1) visuomenės informavimas, 2) visuomenės konsultavimas ir 3) visuomenės dalyvavimas įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdyme.

Trys atviro valdymo būdai, užtikrinantys visuomenės galimybę dalyvauti įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo procese⁷⁹:

⁷⁹ General Distribution OCDE. Document CODED “OCDE”. Improving the quality of laws and regulations: economic, legal and managerial techniques // <http://www.oilis.oecd.org/oilis/1994doc.nsf/0/1fe41f6717a03ca9c125630d002638b7?OpenDocument>

1. Visuomenės informavimas – *informacijos teikimas piliečiams ir įmonėms apie tai, ką vyriausybė darys, daro ar jau padarė. Informacija yra vienpusis vyriausybės su visuomene ryšys.*

Būtent informacija atlieka pagrindinę funkciją – viešumo principo įgyvendinimą (asmens teisė gauti informaciją iš valdžios įstaigų), kuris yra pirmas žingsnis link efektyvaus visuomenės konsultacijų dalyvavimo užtikrinimo.

Viešumo principas dažniausiai įtvirtinamas šalių konstitucijose arba įstatymuose, ir juo sakoma, kad visa informacija yra vieša, išskyrus įstatymuose nustatytas išimtis. Lietuvos Respublikos Konstitucija įtvirtina valstybės institucijų pareigą tarnauti žmonėms⁸⁰. Viešumo principai apibrėžiami pagrindiniuose teisėkūros procesus reglamentuojančiuose teisės aktuose – Seimo statute⁸¹, Vyriausybės įstatyme⁸², Vyriausybės darbo reglamente⁸³ ir kt. Taip pat Lietuvoje specialiai tam skirtas įstatymas „Teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybės įstaigų“⁸⁴. Esminės problemos, kurias galima išvelgti išanalizavus šiuos mano minimus teisės aktus, būtų šios (jas išskirsiu remdamasi minimais teisės aktais ir Lietuvos laisvosios rinkos instituto projektu „Visuomenės dalyvavimo teisėkūroje teisinės aplinkos gerinimas“⁸⁵:

1) Nėra numatytas Seimo ir Vyriausybės sudarytų darbo grupių, rengiančių teisės aktų projektus, viešumas.

2) Vyriausybės posėdžiai nėra vieši:

- Vyriausybės posėdžio darbotvarkė nėra tinkamai planuojama.
- Vyriausybės posėdžio medžiaga oficialiai nėra viešai prieinama.
- Vyriausybės vadovas pagal Vyriausybės reglamento nuostatas turi per daug galių Vyriausybės veiklos klausimais.

⁸⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucija// Valstybės žinios. 1992, Nr.33-1014. (25 str. 2,5 d.)

⁸¹ Lietuvos Respublikos Seimo statutas. // <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=259401&Condition2=>; prisijungimo laikas: 2005-11-30. (Aktuali redakcija nuo 2005-11-30)

⁸² Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas // <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=256590&Condition2=>; ; prisijungimo laikas: 2005-11-30. (Aktuali redakcija nuo 2005-05-12)

⁸³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. rugpjūčio 11 d. nutarimas Nr.728 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento patvirtinimo“// . <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=262352&Condition2=> ;prisijungimo laikas: 2005-11-30. (Aktuali redakcija nuo 2005-09-20)

⁸⁴ Lietuvos Respublikos Teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių įstaigų pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2005, Nr. 139-5008

⁸⁵ Visuomenės dalyvavimo teisėkūroje teisinės aplinkos gerinimas. Lietuvos laisvosios rinkos institutas. Vilnius, 2005 // <http://www.lrinka.lt/Tyrimai/Kita/Teisekura.pdf>; prisijungimo laikas: 2005-11-30.

- Vyriausybės skelbiami teisės aktų projektai dažnai skelbiami neoperatyviai ir būna jau neaktualūs.

3) Seimo vadovybė manipuliuoja svarbių klausimų nagrinėjimo viešumu. Seimo sesijos darbotvarkė nors ir yra sudaroma ir skelbiama viešai, bet dažnai Seime būna svarstomi klausimai neįtraukti į Seimo darbotvarkę, kurie taip pat yra svarbūs, kad apie juos žinotų visa visuomenė⁸⁶.

4) Lietuvos pozicijos dėl ES priimamų teisės aktų rengimo derinimo ir priėmimo nėra viešai prieinamos susipažinimui. (Šiuos procesus reglamentuoja priimtas Vyriausybės nutarimas⁸⁷ bei Seimo statutas⁸⁸).

5) Savivaldybių institucijų priimti dokumentai praktiškai neskelbiami internete.

6) Pilietinės visuomeninės organizacijos nėra informuojamos apie naujų teisės aktų rengimo iniciatyvas.

Rekomenduojamos viešumo skatinimo priemonės⁸⁹:

- Vyriausybės posėdžiai turi būti vieši, išskyrus numatytus ypatingus atvejus.
- Viešinti Vyriausybės posėdžių medžiagą.
- Įpareigoti valstybės institucijas informuoti apie naujas iniciatyvas Pilietinės visuomenės organizacijas, kurios išreiškė interesą veikti konkrečioje srityje ar joje jau veikia.

Taigi, asmens teisė gauti informaciją iš valdžios įstaigų negali būti ribojama, išskyrus išimtis, kurios atitinka, visose demokratinėse valstybėse naudojamą praktiką, ir jos yra aiškiai apibrėžtos Europos Tarybos leidinyje „Viešasis administravimas ir privatus asmenys“, išskiriant šiuos ribojimo kriterijus: „*31 Informacijos prieinamumas gali būti ribojamas tik tuo atveju, jei ribojimai yra būtini demokratinėje visuomenėje siekiant apsaugoti:*

- (i) *teisėtus viešuosius interesus;*
- (ii) *privatumą ir kitus teisėtus privačius interesus.*

⁸⁶ Seimo darbų planas – skurdus. Verslo žinios. 2005 kovo 4 d.

⁸⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos pozicijos Europos Sąjungos institucijose nagrinėjamaiais klausimais rengimo, derinimo, pristatymo ir Europos Sąjungos teisės (acquis communautaire) perkėlimo į Lietuvos Respublikos nacionalinę teisę ir jos įgyvendinimo“// Valstybės žinios. 2005, Nr. 57-1950.

⁸⁸ Lietuvos Respublikos Seimo statutas. // <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=259401&Condition2=>; prisijungimo laikas: 2005-11-30. (Aktuali redakcija nuo 2005-11-30)

⁸⁹ Kadziauskas G. Pranešimas: Pilietinės visuomenės organizacijos ir teisėkūra- pakeliui ar pakelėje?. Lietuvos laisvosios rinkos institutas. Vilnius, 2005.

31.1. *Komentaras. Siekiant užtikrinti teisėtų viešųjų ir privačių interesų apsaugą, informacijos prieinamumas turi būti tam tikrais aspektais ribojamas. Atsisakymas teikti informaciją pateisinamas, jei prašoma pateikti informacija susijusi su vidaus dokumentais, kaip antai: administravimo institucijoje cirkuliuojantys privatūs dokumentai ar darbiniai vidaus naudojimo dokumentai. Kiekvienoje darbo aplinkoje, įskaitant viešojo administravimo institucijas, yra „privati sritis“, kurioje darbas atliekamas pakankamai neformaliai ir kuri turi būti apsaugota“⁹⁰.*

2. Bendradarbiavimas — konsultacijos — piliečiai ir įmonės prašomi pateikti komentarus ir patarimus dėl reguliavimo pasiūlymų. Konsultacijos yra abipusis ryšys tarp vyriausybės ir visuomenės. Jos suteikia vyriausybei galimybę rinkti informaciją ir duomenis, pagrįsti savo sprendimus.

Valdžios institucijų bendradarbiavimas su visuomenės ir piliečių grupėmis – pilietinės visuomenės organizacijomis, suteikiant galimybę joms dalyvauti teisėkūroje, yra vienas iš demokratiško valstybės valdymo bruožų. „Pasak Europos Komisijos, pilietinės visuomenės organizacijoms suteikiamas „balsas išsakyti savo nuomonę, o ne balsas priimti sprendimus“⁹¹. Taigi pats sprendimų priėmimas išlieka demokratiškai išrinktų atstovų rankose, o piliečiai turi teisę išsakyti savo nuomonę, būtent konsultacijos yra vienas iš bendradarbiavimo būdų, priartinantis juos prie dalyvavimo teisėkūros procese. Tokiam bendradarbiavimo efektyvumui būtinos ne tik teisinės prielaidos, bet ir valstybės institucijų bei pačių pilietinės visuomenės organizacijų pasiruošimas bendradarbiauti: išmanymas, žinios, geranoriškumas, atvirumas, pasirengimas ieškoti kompromiso, pagarba turinčiajam kitokią nuomonę.

Bendradarbiavimas kaip teisėkūros forma apima šiuos pagrindinius veiksmus: 1) jis vyksta tarp valdžios ir pilietinės visuomenės organizacijų keičiantis informacija (konsultavimosi būdu), 2) komunikavimas vyksta, kai valdžia kreipiasi ir kviečia pareikšti savo nuomonę dėl konkrečių politikos strategijų, priemonių ar teisės aktų arba kitais būdais sudaro teisinės galimybes tokią informaciją valdžiai pateikti, 3) jis apima bet kokias priemones, kurių pagalba valstybės institucijos priima informaciją iš pilietinės visuomenės organizacijų; 4) vyksta nuolatinė konsultavimo procedūra, t. y. Pilietinės visuomeninės organizacijos ir piliečiai informaciją apie identifikuotas problemas,

⁹⁰ Viešasis administravimas ir privatus asmenys: viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų santykius reglamentuojantys administracinės teisės principai. Mokslinis redaktorius doc. dr. Virgilijus Valančius.-Vilnius:Justitia,2004. P. 23.

⁹¹ Visuomenės dalyvavimo teisėkūroje teisinės aplinkos gerinimas. Lietuvos laisvosios rinkos institutas. Vilnius, 2005 // <http://www.lrinka.lt/Tyrimai/Kita/Teisekura.pdf>; prisijungimo laikas: 2005-12-01.

priemonės ir interesus teikia įvairiais būdais, kurie yra detalizuoti taisyklėmis ir įtvirtinti įstatymuose. Todėl bendradarbiavimas – konsultacijos reikalauja aktyvių valstybės institucijų veiksmų ir šios procedūros turėtų būti apibrėžtos ir įtvirtinto įstatymuose.

Teisės aktuose nustatytos bendradarbiavimo procedūros turi apibrėžti⁹²:

- 1) kada iškyla pareiga konsultuotis arba priimti nuomonę;
- 2) kaip Pilietinės visuomenės organizacijos yra informuojamos apie būsimą sprendimą ir kvietimą bendradarbiauti;
- 3) kaip fiksuojamas ir viešinamas Pilietinės visuomenės organizacijų indėlis;
- 4) kaip vertinamas pilietinės visuomenės organizacijų indėlis ir kaip į jį atsižvelgiama;
- 5) ar yra grįžtamasis ryšys;
- 6) kaip yra viešai atsakoma į Pilietinės visuomenės organizacijų argumentus – kokia forma: ar visiems, ar apibendrinama, ar vieša.

Tokiam reglamentavimui svarbu lankstumas, prisitaikymas prie kintančių sąlygų, bendradarbiavimo procedūrų pusiausvyros išlaikymas tarp formalių įsipareigojimų valstybės institucijoms. Valstybės institucijų darbuotojų požiūris šiems procesams turėtų būti palankus, orientuotas į palankią bendradarbiavimui atmosferą.

Lietuvoje pagrindinius bendradarbiavimo mechanizmus įtvirtina Seimo statutas, Vyriausybės darbo reglamentas ir kiti teisėkūrą reglamentuojantys teisės aktai. Pagrindiniai bendradarbiavimo junginiai yra tarybos, nuolatinės darbo grupės, kurios įtvirtinamos atskiruose teisės aktuose. Atliekant šio reglamentavimo analizę, galima teigti, kad bendradarbiavimas su Vyriausybe ir Seimu skiriasi – Vyriausybė atsilieka, tačiau institucijų lenktynės naudingos visiems, nes išryškina šios problemos trūkumus ir leidžia juos taisyti (žr. 7 priedas. 2, 3 lentelės).

Remiantis kitų valstybių praktika galime išskirti šias bendradarbiavimo-konsultavimosi formas, kurios yra naudojamos ir yra veiksmingos⁹³:

- 1) peticijų teisės užtikrinimas – atsakymo gavimas, išnagrinėjimo pareiga;
- 2) trečiųjų asmenų galimybė skusti administracinius sprendimus (konstitucingumo atitikimas įstatymams);
- 3) konsultavimasis per viešus konkursus atlikti teisės aktų poveikio vertinimą išnaudojant pilietinių visuomeninių organizacijų ekspertinius resursus;

⁹² Visuomenės dalyvavimo teisėkūroje teisinės aplinkos gerinimas. Lietuvos laisvosios rinkos institutas. Vilnius, 2005 // <http://www.lrinka.lt/Tyrimai/Kita/Teisekura.pdf>; prisijungimo laikas: 2005-12-01.

⁹³ Citizens as partners. OECD Handbook on Information, Consultation and public participation in policy making. OECD 2001. P. 61.

4) tradicinė konsultavimosi forma, kai valdžia paprašo nuomonės apibrėžtos arba neapibrėžtos grupės asmenų arba organizacijų dėl konkretaus teisės akto, politikos gairių, priemonių ir pan., nustato laiką, per kurį nori gauti informaciją;

5) instituciniai konsultavimosi būdai – darbo grupių kūrimas, patariamųjų tarybų, nuolatinės ir ad hoc (toks konsultavimo būdas populiarus Airijoje, Liuksemburge, Lenkijoje, pvz., Suomijoje populiarios priežiūros tarybos, sudaromos įstatymų veikimui arba politikai stebėti, kuriose dalyvauja ir pilietinės visuomenės organizacijos);

6) visuomenės ir grupių nuomonės apklausos;

7) tiesioginiai susitikimai su pilietinės visuomenės organizacijomis ir gyventojais;

8) patariamieji referendumai;

9) parlamentinių komitetų atliekamos apklausos, konferencijos, diskusijos;

10) nemokami telefonai, pašto dėžutės ir pan.;

11) konsensuso konferencija, kai grupė asmenų, neturinčių ypatingų žinių nagrinėjama tema, klausinėja ekspertus nurodytu klausimu, vėliau tariasi tarpusavyje ir pateikia bendrą nuomonę. Tokios konsultavimo priemonės buvo naudojamos Norvegijoje, Danijoje (pvz., dėl naujų technologijų naudojimo ir pan.). Prancūzijoje naudojamas būdas yra Prisiekusių piliečių grupė, kuri sudaroma iš asmenų, neturinčių ypatingų žinių nagrinėjama tema. Susitikimo metu su šia piliečių grupe yra viešai vykdoma apklausa.

Ekonominio bendradarbiavimo ir vystymo organizacija (OECD) tam, kad būtų įmanoma pritaikyti šią praktiką bendradarbiavimui – konsultavimui, teikia šias rekomendacijas:

1) sukurti bendradarbiauti tinkamą institucinę struktūrą;

2) skatinti politinių ir institucinių lyderių nusiteikimą veikti atvirai, bendradarbiaujančiai;

3) skirti finansinius ir administracinius išteklius informuoti ir bendradarbiauti;

4) ugdyti administracinius valstybės institucijų darbuotojų įgūdžius, kaip bendradarbiauti su Pilietinės visuomenės organizacijomis, piliečiais;

5) skatinti konsultacijų iš šalies pirkimą ir įvairių valstybės funkcijų perdavimą Pilietinės visuomenės organizacijoms, piliečiams.

3. Dalyvavimas – suteikia piliečiams ir įmonėms galimybę prisidėti nustatant reguliavimo tikslus, pasirenkant veiklos būdą ir kuriant reguliavimo projektą. Vyriausybė gali turėti galutinio sprendimo teisę, o visuomenės dalyvavimo procesai įtraukia ne

valdžios žmonės į sprendimų priėmimo procesą ankstyvosiose stadijose. „Visuotiniais rinkimais renkamai atstovaujamajai valdžiai, viena vertus, reikia nuolatinio informacijos pasidalijimo, kita vertus, efektyvus visuomenės dalyvavimas teisėkūroje pratęsia rinkimų metu buvusią konkurencinę kovą ir po rinkimų siūlo geriausius tarpusavyje pasiūlymus dėl vykdomos viešosios politikos“⁹⁴, todėl visuomenės dalyvavimas teisėkūros procese yra būtinas. Viešas piliečių dalyvavimas kelia pasitikėjimą valdžia.

Dažniausiai toks dalyvavimas pasireiškia lobizmo forma. Paprastai lobizmu laikomi kontaktai su politikais ar valstybės tarnautojais siekiant teisės aktų pakeičių. Tokia lobistinė veiklos samprata įtvirtinta JAV ir Kanadoje. Lobistinės veiklos apibrėžimas skirtingose valstybėse ir teisės tradicijose skirtingas. Taip pat skiriasi ir lobistinės veiklos reglamentavimas. Lobistinė veikla iš esmės nereguliuojama: Portugalijoje, Ispanijoje, Austrijoje, Airijoje, Danijoje, Belgijoje, Nyderlanduose, Liuksemburge, Švedijoje, Suomijoje ir Graikijoje. Tai nemažas ratas valstybių, kurios šios veiklos nereglamentuoja, pvz., Skandinavijos valstybėse ypač pabrėžiama, kad piliečių ir organizacijų įtaka teisėkūrai yra siektina ir būtina demokratinio proceso dalis, todėl ji specialiai nereglamentuojama ir neribojama. Lobistinė veikla iš esmės reglamentuojama tik Didžiojoje Britanijoje ir Vokietijoje. „Posovietinėse valstybėse lobizmo reglamentavimas atsiranda daugiau dėl JAV ir kitų valstybių aktyviai reglamentuojančių lobistinę veiklą, pavyzdžiui, Kanados, teisinių sistemų įtakos“⁹⁵.

„Lobistinės veiklos priežastys glūdi pačiame valstybės reguliavime. <...> asmenys siekia arba patys priimti sau priimtinus sprendimus arba, jeigu jau tokius sprendimus priima valstybė, siekia daryti įtaką tokių taisyklių nustatymui ir jų turiniui. Iš kitos pusės, dažnai lobistine veikla siekiama valstybės reguliavimo pagalba įpareigoti ir priversti kitus asmenis elgtis tam tikra tvarka. Todėl lobistinės veiklos ištakos yra esamas valstybės reguliavimas ir deklaruojamas pasirengimas reguliuoti naujas santykių sritis“⁹⁶. Taigi, lobizmas įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo procese atlieka interesų grupių dalyvavimo šiame procese vaidmenį ir šiuo aspektu yra susijęs su reguliavimu ir taip pat su teisės aktų tobulinimo procesu. Jis daro įtaką teisėkūros procesui: lobizmo veikla reglamentuojama viešumo reikalavimais, daryti įtaką teisėkūrai yra teisėtas piliečių ir organizacijų interesas, dažnai žvelgiama į lobistinę veiklą kaip į

⁹⁴ Visuomenės dalyvavimo teisėkūroje teisinės aplinkos gerinimas. Lietuvos laisvosios rinkos institutas. Vilnius, 2005 // <http://www.lrinka.lt/Tyrimai/Kita/Teisekura.pdf>; prisijungimo laikas: 2005-12-01.

⁹⁵ Visuomenės dalyvavimo teisėkūroje teisinės aplinkos gerinimas. Lietuvos laisvosios rinkos institutas. Vilnius, 2005 // <http://www.lrinka.lt/Tyrimai/Kita/Teisekura.pdf>; prisijungimo laikas: 2005-12-02.

⁹⁶ Ten pat P. 10.

informacinių priemonių visumą, kuriomis siekiama paveikti įstatymų leidėją. Lobistinė veikla Europos Sąjungos teisės aktais neregamentuojama, tam skirtos Europos Parlamento taisyklės yra minimalios. Visoms Pilietinės visuomenės organizacijoms taikomos vienodos dalyvavimo teisėkūroje sąlygos. Europos Sąjungos Komisija nebeskirto interesų grupių, siekiančių viešo ir privataus intereso, visas institucionalizuotas interesų grupes apibendrintai vadina pilietinės visuomenės organizacijomis⁹⁷. Išvardinus esminius lobizmo bruožus galima pateikti ir detalesnę lobizmo veiklos apibrėžimą. „Lobistinė veikla siaurąja prasme – tai verslo paslaugų rūšis, kai vieni asmenys – lobistai – sutartimi įsipareigoja atlikti lobistinius veiksmus užsakovo interesais. Faktiškai lobizmą plačiąją prasme gali atlikti pačios Pilietinės visuomenės organizacijos savo interesais ir savo žmoniškaisiais resursais“⁹⁸. Iš to seka, kad lobistinę veiklą nebūtinai gali vykdyti ir vykdo profesionalus lobistas, gali ją užsiimti ir dažniausiai užsiima įvairios interesų grupės (apibendrintai vadinamos pilietinės visuomenės organizacijomis), todėl daugelyje Europos valstybių reglamentavimo nėra, nes daryti įtaką teisėkūrai yra teisėtas piliečių ir organizacijų interesas kaip pačio demokratinio proceso dalis, todėl būtinybės reglamentuoti šią sritį nėra. Lobizmas labiau traktuojamas kaip priemonių visuma, kuriomis siekiama paveikti įstatymų leidėją, pagrindiniai dalyviai yra Piliečių visuomenės organizacijos, kurių veiksmomis siekiama padaryti įtaką teisės aktui priimti, panaikinti ar pakeisti.

„Lobizmas savaime niekada nebūtų kokiais nors būdais teisiškai apibrėžiamas arba reguliuojamas, jei ne su juo susijusios blogybės – interesų konfliktas ir korupcija“⁹⁹. Todėl Lietuvoje ir buvo priimtas Lobistinės veiklos įstatymas tikintis, jog asmenys, suinteresuoti teisėkūros procesais ir darantys įtaką politikams, registruosis ir jų veikla taps skaidresnė. Šios srities reglamentavimas Lietuvoje yra geras pavyzdys, kaip netinkamas įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymas daro teisės aktą neveikiančiu ir akivaizdžiai pateikia Lietuvos teisėkūros spragas viešumo principo įgyvendinimo praktikoje. Taigi, Lietuvoje lobizmas pradėtas reglamentuoti netinkamai, nes galiojantis lobistinės veiklos įstatymas neduoda laukto rezultato: korupciniai ryšiai išlieka, lobistai nesiregistruoja ir galima teigti lobizmas neveikia nei kaip teisinė priemonė, nei kaip teisės aktas. Jo neveikimą praktikoje įrodo šie veiksniai: 1) šiuo metu oficialiame sąrašė

⁹⁷ Lobbying in the European Union: current rules and practices. European Parliament Directorate General for research. Working paper AFCO 104 EN. European Parliament Strasbourg, 2003.

⁹⁸ Visuomenės dalyvavimo teisėkūroje teisinės aplinkos gerinimas. Lietuvos laisvosios rinkos institutas. Vilnius, 2005 // <http://www.lrinka.lt/Tyrimai/Kita/Teisekura.pdf>; prisijungimo laikas: 2005-12-02.

⁹⁹ Trumpa U., Kadziauskas G.. Skaidrus lobizmas: utopija ar realybė?// Vadovo pasaulis 2005⁴. P.4.

Vyriausiojoje tarnybinės etikos komisijoje yra 8 registruoti lobistai, taigi akivaizdu, kad šiuo metu daugelis interesų grupių, darančių įtaką politikų sprendimams, nepatenka į šį sąrašą ir veikia neoficialiai. Taip pat šis faktas rodo, kad mūsų šalis nėra pasirengusi vykdyti šią veiklą; 2) įstatyme apibrėžta lobistinės veiklos sąvoka¹⁰⁰ netiksli ir nors ir buvo pataisyta (priimta nauja įstatymo redakcija), bet tapo labiau išplėsta bei neatitinkanti lobizmo veiklos tikrosios sampratos. „Išplėtus lobistinės veiklos apibrėžimą bet kokia veikla, kuria išreiškiama nuomonė apie teisės aktų projektus, tampa lobistine ir asmenims reikėtų registruotis lobistais“¹⁰¹, tai yra į lobizmo sąvoką patenka daug veiklos rūšių (lobistine veikla yra laikomi veiksmai, kuriais siekiama daryti įtaką teisės aktų pakeitimui užsakovo interesais net ir tada, kai nėra sudarytos sutarties (neatlygintini veiksmai). Tokia lobistinės veiklos samprata yra labai plati ir neatitinka JAV¹⁰² ir Kanadoje¹⁰³ reglamentuojamos lobizmo sąvokos (šių šalių patirtimi remiamasi reglamentuojant lobizmo sampratą Lietuvoje), lobistine veikla laikomi tik lobisto kontaktai ar komunikacija su nurodytais politikais ar valstybės tarnautojais. Pagrindinė šio įstatymo problema – jis reglamentuoja tik nedidelę interesų grupių veiklos dalį – tai yra tuo gali užsiimti lobistai, kurie iš esmės užsiima tokio pobūdžio veikla, nes privalo būti įrašyti į lobistų sąrašą ir tokią veiklą gali vykdyti tik konkrečiai ta veikla užsiimančios asmenys ir organizacijos. Šiai veiklai akivaizdžiai trūksta atvirumo, t. y. požiūris į interesų grupes, jų įsitraukimas į teisės aktų leidybos procesus turėtų būti pabrėžtinai atviras, akcentuojant abipusę naudą ir bendradarbiavimą apimančią visą procesą nuo politikos formavimo iki pasiūlymų ir kitų teisėkūros procedūrų bei teisės aktų įgyvendinimo ir taikymo procesų. Kaip jau buvo minėta anksčiau, daugumas valstybių lobistinės veiklos nereglamentuoja, nėra tokio reglamentavimo ir ES teisėje: „Nei Europos Komisija, nei Taryba nėra nustačiusi taisyklių, kurios ribotų interesų grupių, verslo asociacijų ar pavienių įmonių įtaką. Europos Sąjungos institucijos skatina lobistų veiklos savireguliaciją“¹⁰⁴. Taigi, savireguliacijos procesas gal būtų priimtinesnis ir Lietuvoje.

¹⁰⁰ Lietuvos Respublikos lobistinės veiklos įstatymas//Valstybės žinios. 2000. Nr.VIII-1745) // <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=208884&Condition2=>; prisijungimo laikas: 2005- 12-05. (Aktuali redakcija nuo 2003-05-01)

¹⁰¹ Trumpa U., Kadziauskas G. Skaidrus lobizmas: utopija ar realybė?// Vadovo pasaulis 2005'4. P.5.

¹⁰² Lobbying disclosure Act 1995 2 U.S.C. § 1605. // <http://clerk.house.gov/pd/guideAct.html>. prisijungimo laikas: 2005-12-06.

¹⁰³ Lobbyist Registration Act (R/S/ 1985, c.44 (4th Supp.))// <http://laws.justice.gc.ca/en/L-12.4/index/html> ; prisijungimo laikas: 2005-12-06.

¹⁰⁴ Trumpa U., Kadziauskas G.. Skaidrus lobizmas: utopija ar realybė?// Vadovo pasaulis 2005'4. P.8.

Apžvelgus Lietuvos įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo aspektus, kurių esmė teisėkūros proceso viešumas ir piliečių įtraukimas į teisėkūros procesus, galima išskirti šias rekomendacijas, skirtas piliečių dalyvavimo teisėkūroje gerinimui¹⁰⁵:

1) sukurti vieną teisės aktų rengimo informacijos tašką internete, kuriame būtų vykdomos konsultacijos piliečių visuomenės organizacijoms, pateikiama informacija apie veikiančias teisės aktų rengimo darbo grupes, jų rengiamus teisės aktus, posėdžius ir sprendimus;

2) į funkcionuojančią Seimo internetinę teisės aktų bazę įtraukti vieningą teisės aktų rengimo viešumo sistemą, kuri leistų sekti rengiamus teisės aktus, dalyvaujančias institucijas ir jų indėlius, lydinčius dokumentus;

3) nustatyti teisės aktus rengiančių darbo grupių darbo tvarkos, viešumo reikalavimus, Piliečių visuomenės organizacijų dalyvavimo galimybę;

4) visi teisėkūros procese esantys dokumentai turi būti vieši ir skelbiami internete;

5) vykdyti jau esamus įsipareigojimus dėl teisės aktų projektų ir susijusių dokumentų viešinimo (tai Vyriausybės ir Seimo skelbiamos medžiagos viešumo įpareigojimų vykdymas, taikant tokius pačius reikalavimus viešumui);

6) skelbti internete visus savivaldybių institucijų priimtus dokumentus;

7) įpareigoti valstybės institucijas informuoti apie naujas teisės aktų rengimo iniciatyvas, tuos piliečių visuomenės organizacijų atstovus, kurie išreiškė viešą interesą veikti konkrečioje srityje ar faktiškai veikia, bei kviesti jas konsultuotis;

8) vykdyti dabar galiojančius reikalavimus dėl Piliečių visuomenės organizacijų indėlio, pateiktų nuomonių, ekspertizių ir pan., fiksavimo bei viešinimo. Laikyti šią informaciją sudėtine teisės akto projekto ir jį lydinčių dokumentų dalimi;

9) priimti detalias taisykles, nustatančias darbo grupes, rengiančias Lietuvos poziciją dėl Europos Sąjungos teisės aktų viešumo. Sudaryti sąlygas laisvai naudotis LINESIS Europos Sąjungos teisės aktų sistema, laikantis Lietuvos įsipareigojimų dėl slaptos kitų Europos Sąjungos valstybių informacijos apsaugos.

Praktikoje šie trys atviro valdymo būdai: 1) visuomenės informavimas; 2) bendradarbiavimas – konsultavimas; 3) dalyvavimas – nėra alternatyvūs, bet vienas kitą papildo. Optimalus tikriausiai būtų mišrus veiklos būdas, kiekvienu atveju pritaikomas specifiniams reguliavimo klausimams. Be to, mechanizmo pasirinkimas ir tiksli kiekvieno

¹⁰⁵ Visuomenės dalyvavimo teisėkūroje teisinės aplinkos gerinimas. Lietuvos laisvosios rinkos institutas. Vilnius, 2005 // <http://www.lrinka.lt/Tyrimai/Kita/Teisekura.pdf> ; prisijungimo laikas: 2005- 12-06.

proceso forma bus nulemta tokių veiksmų kaip konstitucinė struktūra ir valdymo organizacija, reguliavimo organų teisiniai skirtumai ir teisinių priemonių rūšys, politinė situacija ir atitinkamos veikiamų interesų galios.

Lietuvoje šie būdai yra taikomi tik iš dalies, didžiulė problema yra žema piliečių teisinė kultūra, vyrauja teisinis nihilizmas. Šiai problemai spręsti yra būtinos kultūros ugdymo programos, kurių tikslas „*pagelbėti savo piliečiams įgyti bent minimalių savo teisių įgyvendinimo galimybių, kad, vykdydami vienus teisinius imperatyvus ir šitaip legalizuodami savo teises, jie nesukeltų grėsmės kitoms savo teisėms, kad konkrečiau asmens teisinė kultūra būtų veikiau jo laisvos valios negu objektyvių sąlygų determinuojančio poveikio išraiška.*“¹⁰⁶ Teisinei kultūrai formotis turi reikšmės ir rezultatyvi teisėsaugos institucijų veikla. „*Kur klesti nebaudžiamas teisinis nihilizmas, kur pažeisti teisę naudingiau negu jos laikytis, ten sunku tikėtis teisinės kultūros pažangos*“¹⁰⁷.

Palyginimui, kokia yra rekomenduojama Ekonominio bendradarbiavimo ir vystymo organizacijos mokslininkų (OECD) praktikos metodika, šioje srityje išvardysiu kelis dažniausiai pasitaikančius kokybinius metodus visuomenės informavimui, konsultacijoms ir dalyvavimui.¹⁰⁸

Kuriamų teisės aktų sąrašo paskelbimas viešai.

Įstatymų ar kitų teisės aktų projektų sąrašas skelbiamas viešai, suteikia interesų grupėms galimybę reaguoti į teisės akto projektų pasiūlymus pakankamai anksti, tokiu būdu interesų grupės daro įtaką teisės aktų leidėjui priimti jiems naudingus sprendimus. Išankstinis teisės aktų sąrašo paskelbimas naudingas ypač pelno siekiančioms įmonėms, kurios iš anksto gali numatyti būsimas reguliavimo išlaidas dėl teisės akto reglamentavimo. Tokius sąrašus turėtų paruošti centrinis organas (ministerijos), periodinių ministerijų ataskaitų pagrindu.

Pagrindinių reikalavimų konsultacijoms su visuomene nustatymas.

Vyriausybė turėtų pareikalauti, kad visi teisės aktai ir jų parengti projektai būtų viešai skelbiami, vyktų konsultacijos piliečiams rūpimais klausimais. Už informacijos pateikimą ir konsultavimą turi būti atsakingos ministerijos, nustatomi lankstūs kriterijai konsultavimo procedūroms vykti, pavyzdžiui, ministerijos įsipareigoja informuoti

¹⁰⁶ Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000. P. 370.

¹⁰⁷ Ten pat, P. 370.

¹⁰⁸ General Distribution OCDE. Document CODED “OCDE”. Improving the quality of laws and regulations: economic, legal and managerial techniques // <http://www.oilis.oecd.org/oilis/1994doc.nsf/0/1fe41f6717a03ca9c125630d002638b7?OpenDocument>

pagrindines (veikiančias teisėkūroje lobistines) interesų grupes ir joms duoda pakankamai laiko parengti pastabas ir pasiūlymus jiems aktualiais klausimais. Tokiu būdu atsakingoms už teisės akto įgyvendinimą institucijoms lieka pakankamai laisvės norminant informavimo ir konsultacijų procesus – tai užtikrina efektyvų teisės akto nuostatų įgyvendinimą.

Teisės aktų paskelbimo ir konsultavimo (komentarų) procedūrų nustatymas.

Teisės aktai pristatomi visuomenei viešam svarstymui, atsižvelgiama į pastabas ir pasiūlymus iš bet kurio jas pateikusio asmens, panorusio pareikšti savo nuomonę visuomenei aktualiais klausimais. Jungtinės Valstijos kodifikavo šį požiūrį 1946 m.; Portugalija 1992 m. įvedė įstatymą, reglamentuojantį teisės aktų paskelbimo ir konsultavimo procedūras. „Paskelbimo ir komentarų procedūrų“ sėkmė priklauso nuo pateikiamos informacijos prieinamumo (informacija turi būti lengvai pasiekiamą – skelbiama internete, informaciniuose leidiniuose, tam specialiai rengiamos televizijos laidos, radijo komentarai su visuomenės veikėjais ir teisės aktų leidėjais ir kita). Visuomenės informavimo ir konsultavimo procese aktyviai dalyvauja valstybės institucijų atstovai, politikai, mokslininkai ir kiti asmenys atstovaujantys platų visuomenės požiūrių spektrą.

Visuotinio svarstymo procedūrų nustatymas.

Vyriausybės, prieš išleisdamos teisės aktus, organizuoja visuotinius svarstymus dėl svarbių, reglamentavimui būtinų visuomeninių santykių. Tokių svarstymų atvirumas gali prisidėti prie teisėkūros proceso teisėtumo, ypač jei svarstymas vykdomas visos šalies mastu, pavyzdžiui, bendruomenių lygyje.

Reikalavimų nustatymas, kad įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų priimti sprendimai būtų prieinami suinteresuotiems asmenims (interesų grupėms), jos būtų informuotos apie konsultacijų rezultatus.

Vienas iš būdų užtikrinti, kad konsultacijos būtų vykdomos ir jų rezultatai būtų matomi galutiniuose pasiūlymuose, yra reikalauti, kad suvestinėse ar įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo poveikių analizėse, kurias rengia valstybės institucijų, administracija, būtų informacija apie tai, kaip konsultacijos buvo vykdomos, su kuo buvo konsultuojamasi, ir kas buvo nuspręsta vienu ar kitu klausimu. Taip suinteresuoti asmenys gauna visapusišką informaciją. Tokių reikalavimų nustatymas gerokai sustiprina visuomenės dalyvavimą įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdyme.

Patariamųjų grupių suformavimas.

Kai kurios valstybės, rengdamos naujus teisės aktus ar peržiūradamos ir panaikindamos senus įstatymus ir kitus teisės aktus, kuria nuolatinės ar laikinas patariamąsias grupes visuomenei konsultuoti. Vokietija įkūrė aukšto lygio patariamąją grupę, kuri turi įgaliojimus apklausti ministerijas ir informuoti tiesiogiai valstybės kanceliariją apie gautus pasiūlymus ir pastabas konsultacijų metu. Japonija sukūrė periodines tarybas, kas trys metai sudaromas iš verslo, mokslo, žurnalistikos ir kitų sričių atstovų, kurie ruošia reformų pasiūlymus parlamentui. Be to, kiekviena Japonijos ministerija naudoja specializuotų patariamųjų grupių, kurios dirba apibrėžtose valstybės reguliuojamose srityse (transporto, finansų, kultūros ir švietimo ir pan.), patarimus įstatymų ir kitų teisės aktų leidyboje. Paskutiniu metu Jungtinėje Karalystėje įkurtos verslo patariamąsios tarybos, dalyvaujančios šalies dereguliavimo programoje arba pvz., valstybinio privataus sektoriaus patariamoji grupė, sėkmingai dirbanti Portugalijoje.

2.3.3. KONSTITUCINĖS TEISĖS PRINCIPŲ KONTROLĖS NEUŽTIKRINIMAS

Teisinės ir techninės kokybės užtikrinimas yra vienas iš bendrųjų įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo bruožų, kuriuo siekiama užtikrinti teisės normomis formuojamų taisyklių tvarkingumą, valdžios veiklos teisėtumą ir teisinę bei techninę aktų kokybę. Čia valdyje didžiulį vaidmenį vaidina konstitucinių teisės principų taikymas: 1) jie nurodo kieno kompetencijoje siūlyti įstatymus ir potvarkius, 2) sukuria teisėtumo standartus, 3) sukuria pagrindus teisinio projektavimo kokybei, 4) padeda įvertinti teisės aktų turinį, 5) sukuria reguliavimo proceso standartus.

„Konstituciniai principai, juos lyginant su kitais teisės principais, yra ypatingi. Konstituciniais principais grindžiami visi teisinio teksto elementai, visa teisės sistema. Jei teisės norma neatitinka kurio nors konstitucinio principo, sakoma, kad ji ne tik prieštarauja šiam principui (nuo jo nukrypsta), bet ir yra antikonstitucinė. Taigi, konstituciniai principai legalizuoja ir legitimuoja teisės aktuose nustatytą reguliavimą, visus teisinius sprendimus, t. y. leidžia juos vertinti kaip teisėtus ir teisingus. Ir priešingai: prieštaravimas konstituciniams principams teisinį reguliavimą delegitimuoja ir anuliuoja – jis nėra laikomas teisėtu ir teisingu, gali būti net pripažįstamas neturinčiu teisinės galios“¹⁰⁹. Konstituciniai principai nustato standartus, į ką teisės norma turėtų lygiuotis, koku pagrindu turėtų būti kuriama. Jie vertinami kaip padedantys pateisinti normas, suteikia teisės normai teisėtumą. „Jų tikslas – visapusiškai išreikšti,

¹⁰⁹ Toma Birmontienė, Egidijus Jarašiūnas, Egidijus Kūris, Mindaugas Maksimaitis, Gediminas Mesonis, Augustinas Normantas, Alvydas Pumputis, Elena Vaitiekienė, Saulė Vidrinskaitė, Jozas Žilys. Lietuvos konstitucinė teisė. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2001. P. 203.

individualizuoti teisių ir pareigų vienovę, daryti ją vaizdesnę, geriau aprėpiamą, lengviau pritaikomą norminti įvairius gyvenimo atvejus“¹¹⁰. Taigi norminis teisinis reguliavimas grindžiamas principais „yra mažių mažiausiai du bruožai, skiriantys principus nuo normų. Pirmasis bruožas susijęs su laipsniu: principai, palyginti su normomis, yra platūs, bendri ir ne konkretizuoti ta prasme, kad dažnai tai, kas būtų laikoma daugeliu skirtingų normų, gali būti apibūdinama kaip vieno principo išraiškos. Antrasis bruožas yra toks: principai daugiau arba mažiau aiškiai nurodo tam tikrą siekį, tikslą, teisės turėjimą arba vertybę, todėl tam tikra prasme manoma, kad pageidautina juos ginti arba jų laikytis, taigi jie vertinami ne tik kaip teikiantys juos išreiškiančių normų paaiškinimą arba loginį pagrindimą, bet kaip bent padedantys jas pateisinti“¹¹¹.

Taip pat savo teiginį, kad konstituciniai principai nustato pagrindinius standartus, kuriais vadovaujasi įstatymų leidėjai ir kiti teisėkūros subjektai bei teisę aiškinančios ir ją taikančios institucijos, įstatymuose ir kituose teisės aktuose detalizuodami abstrakčias konstitucinių principų nuostatas, norėčiau pagrįsti ir šiuo Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo konstatavimu „Konstitucija, kaip aukščiausios teisinės galios aktas ir visuomenės sutartis, yra grindžiama universaliomis, nekvestionuojamomis vertybėmis – suvereniteto priklausymu Tautai, demokratija, žmogaus teisių ir laisvių pripažinimu bei jų gerbimu, pagarba teisei bei teisės viešpatavimu, valdžios galių ribojimu, valdžios įstaigų priederme tarnauti žmonėms ir atsakomybe visuomenei, pilietiškumu, teisingumu, atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės siekiu ... Konstitucija yra aukščiausioji teisė. Ji nubrėžia gaires visai teisės sistemai – visa teisės sistema kuriama Konstitucijos pagrindu“¹¹².

Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymas užtikrinant teisinę ir techninę teisės akto kokybę vadovaujasi konstituciniais teisės principais, kurie yra Konstitucijos sukurti aiškūs standartai leidžiamų įstatymų ir kitų teisės aktų turinio, teisėtumo, suprantamumo ir tinkamumo jų reguliuojamai veiklai pateisinti. Vadovaudamasi čia išvardintu ir mano dažnai minimu OECD rekomendaciniu

¹¹⁰ Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000. P.132.

¹¹¹ Hart H. L. A. Teisės samprata/ Vertė E. Kūris. Vilnius: Pradai, 1997. P 401.

¹¹² Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimų įstatymo 1 straipsnio (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) ir 2 straipsnio 2 dalies (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) atitikties Lietuvos respublikos Konstitucijai“ // Žin., 2004, Nr. 85-3094.

dokumentu¹¹³ tyrimo būdu išskyrčiau šiuos galimus pritaikyti valdymo metodus konstitucinių principų teisinės ir techninės kokybės užtikrinimui:

Aiškus nurodymas, kieno kompetencijoje siūlyti įstatymus ir potvarkius.

Tai yra svarbus žingsnis kuriant efektyvią įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo valdymo sistemą. Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų kompetencija yra aiškiai nurodyta Konstitucijoje¹¹⁴, taigi ši kompetencija priskiriama Vyriausybei – remdamiesi šiuo principu galime konstatuoti, kad ir kiekvieno ministro reguliavimo kompetencija turi būti labai aiškiai apibrėžta. Ten, kur įstatymų ir potvarkių projektų kūrimo kompetencija priskiriama administraciniais vidaus patvarkymais, turi būti apibrėžti ir išaiškinti visuomenei kolektyvinės peržiūros procesai ir kompetencijos priskyrimas.

Nors įstatymus leidžia parlamentai, medžiagos demokratinėse valstybėse pradžią duoda renkamos vyriausybės. Pavyzdžiui, Prancūzijoje apie 90 % naujų įstatymų paruošiama vyriausybėje (tokia tendencija yra ir Lietuvoje). Labai svarbu tiksliai žinoti, kas vyriausybėje ar vykdomojoje valdžioje turi įgaliojimus pristatyti įstatymo projektą parlamente ir priimti potvarkių įgyvendinimą. Jei tokius įgaliojimus turi kiekvienas ministras, kyla prieštaravimų, betvarkės ir ginčų pavojus, o tai gali pabloginti siūlomų įstatymų kokybę. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje ši kompetencija taip pat aiškiai apibrėžta. Pagal Konstituciją Ministras Pirmininkas atstovauja Lietuvos Respublikos Vyriausybei ir vadovauja jos veiklai; Vyriausybė rengia ir teikia Seimui svarstyti įstatymų projektus; Ministrai, vadovaudami jiems pavestoms valdymo sritimis, atsakingi Seimui, Respublikos Prezidentui ir tiesiogiai pavaldūs Ministrui Pirmininkui¹¹⁵.

Vadovautis Konstituciniais teisės principais, kaip teisėtumo standartais.

Kaip anksčiau jau minėjau, šie standartai yra nurodyti Konstitucijos teiginiuose bei interpretavimo įstatymuose, administracinių procedūrų įstatymuose ar precedentinėje teisėje.

Konstituciniai principai yra esminiai standartai įstatymų ir kitų teisės aktų teisėtumui patikrinti. Visi teisės aktai turi paklusti teisinės lygybės, teisinio saugumo (negalioja atgaline data, nuoseklumas pereinamuoju laikotarpiu) ir proporcingumo (taikomos priemonės turi būti proporcingos numatomam tikslui), ir kitiems

¹¹³ General Distribution OCDE. Document CODED “OCDE”. Improving the quality of laws and regulations: economic, legal and managerial techniques // <http://www.oilis.oecd.org/oilis/1994doc.nsf/0/1fe41f6717a03ca9c125630d002638b7?OpenDocument>

¹¹⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucija //Žin., 1992. Nr.33-1014 [94 str.]

¹¹⁵ Ten pat, 94 str. 5 d.,96, 97 str.

Konstitucijoje nurodytiems reikalavimams. Kiekvienas rengiamas teisės aktas reikalauja kruopščiai surinkti reikalingą informaciją ir palyginti visų interesus. Potvarkiai privalo turėti pridedamą ir apgalvotą pagrindą, kuris turi būti paskelbtas. Piliečiai, taip pat regioniniai ir vietiniai organai turi paklusti reikalavimui tik tuo atveju, jei įgaliojimus kelti reikalavimą suteikia Konstitucija ar Parlamentinis aktas. Šie įgaliojimai turi būti aiškiai apibrėžti, ir neleidžiama plati savarankiška veikla. Parlamentas gali suteikti reguliavimo įgaliojimų ministrų kabinetui ir, tuo atveju, jei reikia techninės detalizacijos, ar imtis labai skubių priemonių, atskiriems ministrams, su sąlyga, kai įgaliojimo aktas atitiks pagrindinius reikalavimus. Tam tikrų klausimų, tokių kaip teisių į socialinį saugumą kūrimas, Parlamentas perduoti negali.

Kuriami teisės aktai turi derėti su egzistuojančio teisine struktūra: tai reiškia, kad visi normatyviniai aktai turi paklusti aukštesnio lygio nacionaliniams ar tarptautiniams įstatymams. Visos demokratinės šalys turi administracinius ir teisinius mechanizmus (bent jau aukščiausioje teisinės sistemos lygyje) teisėtumo įvertinimui. Pavyzdžiui Lietuvoje Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas aiškina Konstituciją (*konstituciniai principai atskleidžiami aiškinant Konstituciją (jos nuostatas), o aiškinimo aktai yra Konstitucinio Teismo aktai. Vadinasi, Konstitucija, be savo kaip „vientiso akto“ teksto, apima ir konstitucinę doktriną – „gyvąją konstituciją“, užtikrinančią viso konstitucinio reguliavimo dinamiškumą ir galimybę keistis, nekintant „pagrindinio dokumento tekstui“*¹¹⁶) konstitucinių principų formulavimas, jų plėtojimas ir aiškinimas – Konstitucinio Teismo uždavinys. Kol Konstitucinis teismas nėra oficialiai konstatavęs, kad tam tikras principas yra konstitucinis, gali būti įvairių nuomonių, įvairių aiškinimų – mokslininkų, teisininkų, politikų, apžvalgininkų. <...> Šis konstatavimas keičia situaciją iš esmės. <...> oficialioji Konstitucinio teismo jurisprudencijoje formuojama konstitucinė doktrina turi teisinę galią, tuo tarpu visos kitos konstitucinių principų interpretacijos – ne“¹¹⁷. Prancūzijoje, prieš priimant pasiūlytus įstatymus, Conseil d'Etat (konsultacinis organas) gali duoti Vyriausybei patarimų dėl konstitucinio pagrįstumo, o įstatymus priėmus Konstitucinė Taryba gali paskelbti bilį dėl visiško ar dalinio konstitucinio principo pažeidimo. Panašiai, Olandijoje potvarkis turi paklusti piliečių teisių, nustatytų Konstitucijoje, reikalavimams.

¹¹⁶ Toma Birmontienė, Egidijus Jarašiūnas, Egidijus Kūris, Mindaugas Maksimaitis, Gediminas Mesonis, Augustinas Normantas, Alvydas Pumputis, Elena Vaitiekienė, Saulė Vidrinskaitė, Juozas Žilys. Lietuvos konstitucinė teisė. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2001. P. 226.

¹¹⁷ Ten pat. P. 228, 231.

TARPTAUTINĖS SUTARTYS IR EUROPOS SĄJUNGOS TEISĖS AKTAI TAMPA VIS SVARBESNI NUSTATANT NACIONALINĖS ĮSTATYMŲ LEIDYBOS TEISĖTUMĄ. EUROPOS SĄJUNGOS ŠALYSE BESIPLEČIANTIS BENDRIJOS TEISĖS AKTŲ SPEKTRAS REIKALAUJA SKIRTI DIDESNĮ DĖMESĮ TŲ ŠALIŲ ĮSTATYMŲ DERMEI SU BENDRIJOS TEISĖS AKTAIS. TUOS NACIONALINIUS ĮSTATYMUS, KURIE NEATITINKA EUROPOS SĄJUNGOS REIKALAVIMŲ, EUROPOS TEISINGUMO TEISMAS LIUKSEMBURGE ARBA NACIONALINIAI ES ŠALIŲ TEISMAI PASKELBIA NEGALIOJANČIAIS. EUROPOS SĄJUNGOS ŠALIMS TEISMŲ NURODYMU GALI TEKTI IŠMOKĖTI KOMPENSACIJAS SAVO PILIEČIAMS, JEI JOS PAŽEIDŽIA ES TEISĖS AKTUS AR NURODYTU TERMINU NEĮGYVENDINA ES TEISĖS AKTŲ. TODĖL ŠIUO METU, KAI LIETUVOS RESPUBLIKA JAU YRA EUROPOS SĄJUNGOJE IR ĮSILIEJO Į EUROPOS BENDRIJĄ KAIP VALSTYBĖ NARĖ, JI TURI ATSIŽVELGTI IR Į EUROPOS SĄJUNGOS ESMINIUS TEISINIO REGULIAVIMO PRINCIPUS SAVO ĮSTATYMŲ IR KITŲ TEISĖS AKTŲ REGLAMENTAVIME, BEI VADOVAUTIS NE TIK KONSTITUCINIAIS PRINCIPAIS, O TAIP PAT IR EUROPOS SĄJUNGOS NURODYTAIS STANDARTAIS BEI REIKALAVIMAIS. TODĖL DABAR TEISĖKŪROJE VYKSTA DAUGUMA PROCESŲ, KURIE YRA SĄLYGOJAMI EUROPOS SĄJUNGOS TEISĖS. IR MANO VARDIJAMI BENDRI STANDARTAI YRA ATSPINDIMI MANO DARBE.

TAIP PAT REIKTŲ PABRĖŽTI, KAD DAUGELIS DVIŠALIŲ IR DAUGIAŠALIŲ TARPTAUTINIŲ SUTARČIŲ (CIVILINĖS TEISĖS, BAUDŽIAMOSIOS TEISĖS, APLINKOSAUGOS TEISĖS IR KT.) YRA NUKREIPTOS Į SUTARTĮ PASIRAŠANČIŲ ŠALIŲ NACIONALINIŲ TEISĖS AKTŲ HARMONIZACIJĄ IR KONVERGENCIJĄ. TOKIE

TARPTAUTINIAI TEISĖS AKTAI YRA SKIRTI BENDRADARBIAVIMUI TARP VYRIAUSYBIŲ PALENGVINTI, IŠVENGTI PILIEČIŲ IR ĮMONIŲ, VYKDANČIŲ TARPTAUTINĘ VEIKLĄ, SUSIDŪRIMO SU SKIRTINGAIS REGULIAVIMO REIKALAVIMAIS IR PANAIKINTI NETARIFINIUS PREKYBOS BARJERUS. JŲ NUOSTATOS TAIP PAT YRA KAIP STANDARTŲ ATITIKMUO, KURIŲ PRIVALU LAIKYTI IR JAS DERINTI SU SAVO TEISĖS AKTAIS.

Sutartys dėl civilinių teisių, tokios kaip Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, Pilietinių ir Politinių teisių paktai taip pat gali turėti reikšmės nacionalinių teisės aktų turiniui. Pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją „Tarptautinės sutartys, kurias ratifikavo Lietuvos Respublikos Seimas, yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis“¹¹⁸.

Teisinio projektavimo kokybės standartų sukūrimas.

Naujų teisinių dokumentų kokybė didele dalimi priklauso nuo teisinio projektavimo kokybės. Gali būti pritaikyti keli standartai. Turi būti aiškios sąlygos ir draudimai. Ypač svarbu aiškiai nurodyti, jei naujas norminis aktas papildo ar panaikina kurį nors kitą. Turi būti aiškūs naujo įstatymo tikslai. Jei taip nėra, kyla rizika, kad įstatymas neturės realios norminės vertės. Jis gali būti nenaudingas, nepraktiškas, trikdantis arba tiesiog pavojingas. Kaip jau buvo kalbama ankstesnėse darbo dalyse, lengviau iš esmės įvertinti projektus (jų kūrimo stadijoje ir vėliau), jei jie pradedami jų tikslo formuluote – koncepcijos pateikimu. Koncepcija turėtų aiškiai nurodyti teisinio dokumento tikslus. Plačiai apie tai buvo kalbėta ankstesniuose skyriuose, todėl norėtusi pabrėžti, kad konstitucinių principų taikymo prasme jau teisinio projektavimo stadijoje turi būti aiškiai nurodyta, kokie naujo įstatymo tikslai įtvirtina konstitucinius principus. „Teikiant pirmenybę teisės viršenybės principui rengiant įstatymus labiau pabrėžiamas objektyvus tikslo siekimas. Pagal teisės viršenybės (ar viešpatavimo) principą, daugiau dėmesio skiriama doktriniam įstatymų rengimui. Šiuo atveju įstatymų rengimo būdas, teikiantis pirmenybę teisės viršenybės principui, gali įgauti tokią struktūrinę išraišką: Nacionalinė kultūra ↔ humanistinės idėjos ↔ teisinės idėjos ↔ teisinė doktrina ↔

¹¹⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucija //Žin., 1992. Nr.33-1014 [138 str.]

*konkretaus įstatymo metmenys (konceptija) ↔ įstatymo projektas*¹¹⁹. Šiuo nurodytu būdu teisės aktas yra rengiamas ilgiau, tačiau toks reguliacinių jėgų panaudojimo tobulinimas įtraukia į norminio teisės akto sukūrimą platų ratą teisėkūros procese dalyvaujančių subjektų (mokslininkai, ekspertai, Vyriausybė, Seimas, teismai, piliečiai ir kiti), tokiu būdu užtikrindamas konstitucinės teisės principų įgyvendinimą (taikymą teisės normose) jis įgauna konstitucinės kontrolės funkciją jau pradinėje teisės akto rengimo stadijoje. Konstitucinių teisės principų taikymas kaip elgesio standartų, suformuluotų šiuose principuose įdiegimas, privalo turėti aiškius funkcinius tikslus.

Konstitucinių principų pagalba įvertinti teisės aktų turinį;

Savaime suprantama, kad siūlomų įstatymų ir kitų teisės aktų numatomos veiklos turinys turi būti įvertintas, siekiant užtikrinti, jog sprendimas tinka problemai, išlaidos nebus per didelės ir kita. Pagrindiniai turinio vertinimo veiksniai: 1) problemos pagrindimas, 2) vyriausybės įsikišimo pateisinimas, 3) alternatyvų nustatymas ir įvertinimas, 4) siūlomo įstatymo ar kito teisės akto socialinių ir ekonominių poveikių įvertinimas, 5) įgyvendinimo įvertinimas. Konstitucinių principų taikymas įvertinant teisės aktų turinį pasireiškia kaip „įstatymų ir teisės norminių aktų suderinamumo įgyvendinant teisės funkcijas santykis“¹²⁰. Valdymas šiuo aspektu teisės ir įstatymu pagrindu turi būti glaudžiai susietas su adekvačiu valdymo sprendimų priėmimu. Tam kad įstatymas nebūtų nuolatos taisomas ir papildomas pataisomis, reiktų vadovautis konstitucinių principų taikymu interpretuojant juos teisės normomis, t. y. „*būtent teisės principai suteikia mums teisinio teksto tyrimo metodologiją ir leidžia veikti kūrybiškai.*<...> *Pagal teisės principus galima įvertinti visas teises nuostatas ir dažnai kai kurias iš jų – kritiškai*“¹²¹. Konstitucinės teisės principai yra vertybiniai orientyrai ir galima teigti, kad teisė naudodama juos atlieka įstatymo korekcijos funkciją, gali nurodyti, koks jis turėtų būti. Todėl teisinės kokybės požiūriu, konstitucinės teisės principai yra svarbiausias iš šių vertinimo kriterijų, net ir užduodant klausimus: ar įstatymas iš tikrųjų būtinas, ar galima išspręsti problemą egzistuojančių įstatymų pagalba, o gal galima rasti pigesnę ir patogesnę sprendimą? Reikia didelių ir nepalaujamų pastangų, kad būtų išvengta teisinio išsiplėtimo, kuris kenkia ekonominių ir socialinių veiksnių teisiniam

¹¹⁹ Urmonas A. Konstitucinės teisės principų viešojoje teisėje kontrolės funkcijos // Jurisprudencija. 2002, Nr.30 (22). P.107

¹²⁰ Ten pat, P.106.

¹²¹ Giedrė Lastauskienė. Teisinio teksto interpretavimo ribų ir teisės principų santykis: teorinės nuostatos ir Lietuvos teismų praktika.// Teisės problemos 2005/1 (47). P.14.

saugumui ir kelia dideles administracines ir ekonomines išlaidas, vien dėl to, kad nebuvo laiku vykdoma konstitucinės teisės principų kontrolė.

Konstitucinės teisės principai sukuria reguliavimo proceso standartus.

„Problemų „ką reguliuoti“, kada reguliuoti“ ir „kaip reguliuoti“ sprendimas glaudžiai susijęs su tinkamų konstitucinės teisės principų įgyvendinimu (daugiausia taikymu)“¹²².

Ministerijos turi skirti pakankamai laiko konstitucinių principų taikymo kontrolei jau paruošdama detalius pasiūlymus bei priimdama sisteminio reguliavimo sprendimus. Tai dažniausiai gali pareikalauti iš ministerijų skirti daugiau laiko įstatymams ir kitiems teisės aktams kurti, bet tuo pačiu būtų paruošiami kokybiškesni projektai. Be to, toks sisteminis sprendimų priėmimo procesas, kuriame yra vykdoma ir konstitucinės teisės principų kontrolė, gali padėti sutaupyti laiko klaidų nustatymui ir jų išvengti bei teikti ministrams ir ministrų taryboms geresnę informaciją jų sprendimams.

Naujų teisės aktų kūrimo procese konstitucinės teisės aktų kontrolė gali būti sutvarkyta taip, kad įtrauktų kelis etapus – derinimą ir artimą bendradarbiavimą su kitais valdžios organais, tokiais kaip Finansų ministerija; konsultacijas su ekonominiais ir socialiniais partneriais; nepriklausomų komitetų, sukurtų kruopščiam projektų tyrimui, patarimus. Tam yra įsteigiamas konstitucinės teisės principų priežiūros kontrolės organas. Lietuvoje tokio organo funkcijas, kaip jau ir buvo minima anksčiau, atlieka tik Konstitucinis teismas, pvz., Olandijoje kiekviena ministerija privalo laikytis centrinės įstatymų ir kitų teisės aktų kokybės standartų. Be to, visi įstatymų ir kitų teisės aktų projektai yra peržiūrimi Teisingumo ministerijoje (pagrindiniame įstatymų leidybos politikos skyriuje) prieš persiunčiant juos kabinetui. Prancūzų Conseil d’Etat (kaip konsultacinis organas, o ne administracinis teismas) užtikrina, kad kuriant įstatymus būtų laikomasi tam tikrų principų ir metodų. Conseil d’Etat turi pareikšti nuomonę apie visų įstatymų ir kitų svarbiausių teisės aktų projektų kokybę prieš pateikiant visų teisės aktų projektus parlamentui. Taigi, apibendrinant galima būtų pacituoti šią tezę, kuri apibūdina Konstitucinės teisės principų esmę įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemoje valdymo kontekste – *„Konstitucinės teisės principų kontrolės funkcijų įgyvendinimas*

¹²² Urmonas A. Konstitucinės teisės principų viešojoje teisėje kontrolės funkcijos // Jurisprudencija. 2002, Nr. 30 (22). P.108.

*valstybinio valdymo institucijų teisės taikymo veikloje rengiant įstatymų ir kitų teisės aktų projektus, įgyvendinant galiojančius teisės aktus įgautų naują, sistemiškai pakoreguotą tikslinę paskirtį*¹²³.

2.3.4. ĮSTATYMŲ IR KITŲ TEISĖS AKTŲ REGULIAVIMO SISTEMŲ REGULIAVIMO ŠLAIDŲ IR EKONOMINIO POVEIKIO NEĮVERTINIMAS

Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymas gali užtikrinti, kad teisėkūros procese būtų įvertinti išlaidų ir ekonominiai poveikiai teisės normomis reglamentuojant visuomeninius santykius. Ekonominių poveikių įvertinimas sumažina neigiamą poveikį, kurį gali sukelti teisinis reglamentavimas ekonomikai: t. y. verslui, žmonių gerbūviui ir kitiems svarbiems valstybėje ekonominiams procesams vykti. Įstatymų ir kitų teisės aktų ekonominė analizė padeda išvengti brangiai kainuojančių klaidų siekiant rinkos stabilumo ir efektyvumo, ypač šalims, kurių ekonomika yra augimo stadijoje. Ekonominės analizės tyrimas yra svarbus ir Lietuvai (Lietuva gerokai atsilieka nuo ES šalių pagal ekonominio išsivystymo lygį, ir egzistuoja realios galimybės įveikti šį atsilikimą tik per 30–40 metų)¹²⁴, ypač tuo aspektu, kad Lietuva jau yra Europos Sąjungos valstybė narė ir vienas pagrindinių jos uždavinių – pasiekti tokį ekonomikos lygį, kuris sumažintų ekonominį atsilikimą nuo Europos Sąjungos ekonomiškai gerai išvystytų valstybių. Remiantis kitų šalių praktika galima nustatyti šiuos ekonominės analizės poveikio efektyvumui pasiekti veiksniai:

Ekonominė analizė gerina įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo kokybę.

Analizė nustato, ar teisės aktas duos realios naudos visai šaliai, t. y. ar norminis visuomeninio santykio modelis (teisinio reguliavimo priemonės) atitiks visuomenės interesus, ar teisės aktas yra ekonomiškai reikalingas, ar būtų geriau, jei tokio reglamentavimo nebūtų visai (t. y. nustato, kas laimės ir kas praloš, kokios interesų grupės turės naudos dėl tos srities teisinio reglamentavimo, ar šaliai geriau su tuo teisės aktu, ar be jo).

Ekonominės analizės tyrimai siūlo tam tikrus veiklos principus sprendžiant iškilusias problemas.

¹²³ Ten pat, P.108.

¹²⁴ Prof. habil.dr. Ona Gražina Rakauskienė. Valstybės ekonominė politika: paskaitų konspektai.

Šiame procese dalyvauja ekspertai (ekonomikos ir politikos analitikai), kurių patirtis ir žinios pateikia pasiūlymus, kaip efektyviau pasiekti teisės aktu užsibrėžtą tikslą, gauti laukiamą rezultatą.

Ekonominio bendradarbiavimo ir vystymo organizacija (OECD) yra pateikusi nemažai rekomendacijų dėl išlaidų ir ekonominio poveikio įvertinimo šalims, siekiančioms sukurti rinkos ekonomiką bei išvengti teisinių spragų šios srities reglamentavime. Naudosiuosi jau anksčiau minėtu dokumentu pateikiant šios problemos sprendimo būdus¹²⁵. Šio mano tyrimo pagrindinis tikslas pateikti kai kuriuos kokybinius metodus efektyvaus ekonominio analizės organo sukūrimui ir ekonominės analizės integravimui į įstatymų leidybos ir reguliavimo procesą (tokio organo sukūrimas būtų naudingas Lietuvai). Šiuo metu ekonominės analizės tyrimus atlieka Lietuvos laisvosios rinkos institutas, rengdamas projektus Lietuvai aktualioms problemoms spręsti, kuriuos finansuoja įvairios programos. Bet įstatymų ir kitų teisės aktų leidybai tobulinti tokio organo sukurto Lietuvoje nėra. Tai galėtų būti Ekspertų darbo grupė, nuolatos veikianti vyriausybėje ir parlamente, kuri peržiūrėtų naujus įstatymus ir kitus teisės aktus, padėtų ministerijoms ir patikrintų jų poveikių tyrimų kokybę, teiktų ekonominę siūlomų įstatymų ir kitų teisės aktų analizę. Ekspertų grupė būtų sudaryta iš turinčių didelę patirtį ir pripažinimą ekonomistų ir analitikų, turinčių ekonomikos teorijos, ekonometrinio modeliavimo ir kitų šalių patirties šioje srityje žinių. Tam, kad būtų užtikrintas analizės patikimumas, faktus turėtų patikrinti ir analizes peržiūrėti ekspertai iš valdžios institucijų, be to tokios ekonominės analizės turėtų būti prieinamos visuomenei ir skelbiamos viešai, dar prieš galutinį įstatymo ar kito teisės akto įgyvendinimą.

Ekonominės analizės integravimas į įstatymų ir kitų teisės aktų leidybos ir reguliavimo procesus susideda iš dviejų etapų.

I etapas – nustatomi bendri reikalavimai, kad visos institucijos, kurios rengia įstatymų ir kitų teisės aktų projektus, paruoštų teisės akto ekonominio poveikio analizę. Analizėje turėtų būti įvertintos visos reguliavimo išlaidos (tiek valstybinio, tiek privataus sektoriaus) ir bendra nauda. Įkurta ekspertų grupė įvertina naujų teisinių pasiūlymų ir pataisų finansinius ir ekonominius poveikius. Tai pagerina politinių diskusijų (ginčų) kokybę prieš priimant įstatymą ar kitą teisės aktą. Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo išlaidos neturėtų viršyti gaunamos naudos, kurios tikimasi iš teisės

¹²⁵ General Distribution OCDE. Document CODED “OCDE”. Improving the quality of laws and regulations: economic, legal and managerial techniques // <http://www.oilis.oecd.org/oilis/1994doc.nsf/0/1fe41f6717a03ca9c125630d002638b7?OpenDocument>

akto tobulinimo analizės. Nuo teisės akto poveikio reglamentuojamai teisės sričiai priklauso ir ekonominės analizės kokybė, pvz., teisės aktui, kuris nedaro esminio poveikio pagrindinėms valstybės pramonės sritims, galėtų būti naudojamas tik kokybinis gaunamos naudos ir reguliavimo išlaidų įvertinimas. O esant dideliems ekonominiams poveikiams, pasireiškiantiems plačiai įvairiose įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo srityse, ekonominės analizės įvertinimas gali pareikalausiti visapusiškos kiekybinės naudos išlaidų analizės, įtraukiant išsamius tyrimus ir duomenų rinkimą. Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo išlaidų analizė turėtų atsižvelgti į: 1) tiesiogines reguliavimo išlaidas, kurių tikslas – nustatyti teisės aktų didžiausią ekonominį poveikį teisės sistemai, 2) išlaidų efektyvumo analizę, kurios tikslas – nustatyti, kuris įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo būdas bus efektingesnis, t. y. pasieks užsibrėžtą tikslą mažiausiomis sąnaudomis, 3) naudos išlaidų analizę, kuri tiria, ar visuomenei bus geriau dėl tokio visuomeninio santykio reglamentavimo, ar ne.

II etapas. Tai ekonominės analizės institucijos – nepriklausomo analitinio organo sukūrimas (žr. 8 priedas), kuri atliktų priežiūrą ir kontrolę vertinant, ar parengti teisės aktai neturės neigiamo ekonominio poveikio šalies ekonomikai ir visuomenei. Analizė turėtų atsakyti į pagrindinį klausimą ar yra rinkos ekonomikos sutrikimų ar ne. Jei toks reguliavimas nėra būtinas, valstybės politika turėtų šią sritį nesikišti. Rinkos ekonomikos sutrikimai gali pasireikšti įvairiais būdais: pvz., išoriniai poveikiai, tokie kaip didelis oro užterštumas, reikalauja šios srities reguliavimo; natūralioji monopolija (gamyba atiduota vienam gamintojui) verčia įstatymų leidėją teisės normomis reguliavimą nukreipti į vartotojų interesų apsaugą ir kt.

Kitų valstybių sėkmingai panaudojami metodai išlaidų ir ekonominio poveikio vertinimui:

- 1) reglamentuojami reikalavimai įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo išlaidų ir naudos analizei;
- 2) įkuriama ekonominės analizės institucija;
- 3) užtikrinamas įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo ekonominės analizės galimumas (šioje srityje dirba kvalifikuoti ekonomistai ir kiti ekspertai (analitikai), kurie rengia ir peržiūri įstatymus ir kitus teisės aktus);
- 4) ekonominė analizė integruojama į įstatymų leidybos ir reguliavimo procesus.

2.3.5. ĮSTATYMŲ IR KITŲ TEISĖS AKTŲ VYKDYMO NEĮVERTINIMAS

Jau antikoje buvo suvokta, kad įstatymą gali kurti bet kas, jei tik jis turi politinę valdžią (jėgą), tačiau „*sukurti naudingą įstatymą keblu, nes tam reikia išmanymo*“¹²⁶. Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymas nėra nukreiptas tik į įstatymų ir kitų teisės aktų kokybės tobulinimą, tam, kad teisės aktas pasiektų tikslą (t. y. jo teisinis poveikis žmonių elgesiui būtų rezultatyvus), reikia, kad būtų taikomas ir veiksmingas teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo mechanizmas įgyvendinant įstatymus ir kitus teisės aktus.

Šios iškeltos problemos tyrimas analizuos įstatymų ir kitų teisės aktų vykdymą/įgyvendinimą. Pateiks įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo būdus, taikomus teisės akto veiksmingumui pasiekti. Tam reikia, kad įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo procese būtų taikomas: 1) žmogiškųjų išteklių valdymas, 2) valstybės finansų valdymas, 3) vadybos metodų derinimas, 4) viešumas, informacijos prieinamumas, 5) strateginis planavimas ir kt. Šiuos ir kitus aspektus pateiksiu šioje darbo dalyje, kurios pagrindinis tikslas – pasiūlyti įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo būdus, priemones, kurie būtų veiksmingi, galėtų sėkmingai būti taikomi Lietuvoje.

Kad Lietuvoje nepakankamas dėmesys skiriamas įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti, įrodo šios pagrindinės įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo problemos:

1) nėra tinkamo teisėkūros proceso viešumo. Visuomenės dalyvavimui teisėkūroje teisinė aplinka reikalauja tobulinimo. O tai reiškia, kad teisės aktų nuostatos gali būti nevykdomos, nes žmonės gali nežinoti teisinių reikalavimų ir tie, kurie nenori paklusti, gali neturėti stimulo tai daryti;

2) korupcija Lietuvai yra svarbi problema, kuri iki šiandien yra labai aktuali ir sprendžiama. „Lietuvoje yra priimta maždaug dešimt įstatymų, vienaip ar kitaip reglamentuojančių korupcijos prevenciją, patvirtintos bent kelios kovos su korupcija programos. Bet, kaip pasakė kinų filosofas Mencijus (372–289), - įstatymai patys neveikia“¹²⁷;

3) teisėtumo trūkumas, kuris pasireiškia neatitikimu tarp vilčių ir realybės, t. y. kai kurie teisės aktai ir valdžios institucijų reguliavimo klaidos kelia piliečių nepasitikėjimą teisinės sistemos teisėtumu ir sumažina tikėjimą valdžia.

¹²⁶ Ораторы Греции. Москва. 1985. С.382.

¹²⁷ Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnyba. Korupcijos fenomenas. Korupcija reiškia piktnaudžiavimą viešąja tarnyba siekiant asmeninės naudos // http://www.stt.lt/?lang=lt&menu_id=5&sub_id=0; prisijungimo laikas: 2005-12-11.

Laimėjimai, kuriuos pasiekė kitos valstybės vykdydamos reformas valdant įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemas:

- 1) tvarkinga, kontroliuojama įstatymų ir kitų teisės aktų vykdymo/įgyvendinimo eiga nuo įstatymų ir kitų teisės aktų aprobavimo iki visiško jų įgyvendinimo;
- 2) geriau laikomasi įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo reikalavimų;
- 3) įstatymų ir kitų teisės aktų vykdymo/įgyvendinimo procedūros vykdomos teisingiau ir tvarkingiau;
- 4) sumažėja įstatymų ir kitų teisės aktų vykdymo ir įgyvendinimo išlaidos, visuomenė paklūsta teisės normų keliamiems reikalavimams;
- 5) geriau kontroliuojami ir efektyviau panaudojami turimi ištekliai įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų programoms įgyvendinti.

SIEKiant, kad ĮSTATYMAI IR KITI TEISĖS AKTAI BŪTŲ EFEKTYVIAI ĮDIEGiami, REIKIA ATKREIPTI DĖMESĮ Į TRIS PAGRINDINES SĄLYGAS¹²⁸:

- 1) techninė paties dokumento kokybė (turinys, teisinis pagrindumas, išraiškos būdas);
- 2) vyriausybės programos vykdymas (administracinių ir teisminių institucijų galimybė nuosekliai, atvirai ir teisingai vykdyti reikalingas įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimui skirtas funkcijas);
- 3) vykdymas (visuomenės galimybės ir norai paklusti įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimams).

Pirmoji sąlyga: *Techninė dokumento kokybė (turinys, teisinis pagrindumas, išraiškos būdas).*

Teisinio dokumento projektavimo kokybė (teisės akto turinys, teisinis pagrindumas, išraiškos būdas) gali turėti įtakos teisės akto įgyvendinimui, jo vykdymo užtikrinimui ir bendram teisės aktuose reglamentuojamų teisės normų vykdymo lygiui. Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo reikalavimai turėtų būti aiškiai išreikšti, logiški ir derėti tarpusavyje su kitų teisinių dokumentų nuostatomis. Įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatos turėtų būti nedviprasmiškos, jų interpretavimas (aiškinimas) turi būti vienodas, jos turi neprieštarauti konstitucinėms nuostatoms

¹²⁸ General Distribution OCDE. Document CODED "OCDE". Improving the quality of laws and regulations: economic, legal and managerial techniques // <http://www.oilis.oecd.org/oilis/1994doc.nsf/0/1fe41f6717a03ca9c125630d002638b7?OpenDocument>

(konstituciniams principams). „Taisyklės turi būti „suformuluotos tokiu abstrakcijos lygmeniu, kuris užtikrina tiek šių taisyklių stabilumą, tiek jų lankstumą ir galimybę operatyviai reaguoti į gyvenimo pokyčius, kartu išsaugant jų ilgaamžiškumą ir paliekant erdvės žmonių savireguliacijai“¹²⁹. Informuojant visuomenę, teisės aktų turinio, pagrįstumo aiškinimui, gali būti pasitelkiamos tokios informacinės priemonės kaip žiniasklaida, televizija, radijas, internetas.

Antroji sąlyga: Vyriausybės programos vykdymas.

Ši sąlyga apsprendžia vyriausybės institucijų sugebėjimus vykdyti ir įgyvendinti įstatymus:

- 1) vyriausybės turėtų parengti strategiją (programą) įstatymams ir kitiems teisės aktams vykdyti/ įgyvendinti;
- 2) vyriausybės turėtų įkurti institucijas, reikalingas įstatymų ir kitų teisės aktų vykdymo ir įgyvendinimo priežiūrai;
- 3) turi būti užtikrinama administracinė kontrolė, kurios tikslas – išvengti vyriausybės pareigūnų piktnaudžiavimo tarnybine padėtimi ir kovoti su korupcija tam taikant visas įmanomas priemones. Administracinė kontrolė yra įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų teisėtumo pagrindas;
- 4) turėtų būti įvertinti žmogiškieji (žmonės (darbuotojai) – tai svarbiausi bet kurios organizacijos ištekliai) ir finansiniai ištekliai;
- 5) valstybės institucijų organizacinė struktūra turėtų būti pagrįsta funkcijų, vaidmenų ir pareigybų apibrėžimu, administravimui reikalingų išlaidų nustatymu;
- 6) valstybės institucijose turi būti įdiegti planavimo, prioritetų nustatymo naujų teisės aktų kūrimui ir jų vykdymui, kontrolės veiklai (inspekcijoms, revizijoms, auditui ir kitiems priežiūros metodams įgyvendinti) nustatyti mechanizmai ir periodiškai tikrinama, kaip jie veikia;
- 7) užsakomi ir atliekami moksliniai tyrimai, ekonominė ir teisinė analizė tiek vyriausybėje, tiek parlamente;
- 8) įdiegiami konsultacijų mechanizmai būtini įstatymų ir kitų teisės aktų vykdymo/įgyvendinimo programoms vykdyti, jos būtinos siekiant susitarimo tarp veikiančių interesų grupių.

¹²⁹Sistemų inžinerijos ir informacinių technologijų vaidmuo Lietuvos teisėkūros procese. Albertas Čeplinskas, Remigijus Mockevičius. P. 370. // http://www.ktu.lt/lt/mokslas/konf03/konf_02/IT2002/XI_sekcija.pdf; prisijungimo laikas: 20045-12-11.

Įstatymų ir kitų teisės aktų vykdymui užtikrinti turi būti naudojamos šios priemonės:

1. Informavimas – vykdymo skatinimo būdas. Turi būti dvipusis, grįžtamasis ryšys tarp įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų ir visuomenės (interesų grupių, piliečių, visuomeninių organizacijų ir kita).

2. Vykdymo kontrolė – įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo vykdymo priežiūra.

3. Esant būtinybei pasitelkiamos prievartos priemonės – vykdymo užtikrinimo būdai: įspėjimai raštu ir žodžiu; piniginės baudos; administracinės direktyvos ir įsakymai; padidinta reguliavimo našta (pvz., griežtesni ataskaitų reikalavimai, dažnesnės revizijos ir pan.); administracinės piniginės baudos; derybiniai nevykdymo sprendimai, pasiekiami įvairiais būdais: veiklos išpareigojimai; atidėtos bausmės; licenzinės sankcijos (pvz., griežtesni apribojimai, veiklos nutraukimas; kontraktų sąrašų sudarymas (teisės į vyriausybės kontraktus praradimas); civilinės, administracinės atsakomybės priemonės (teisminiai draudimai, didesnės baudos); teisminis persekiojimas.

4. Vykdymui taikomi teismo sprendimo mechanizmai: Įstatymų ir kitų teisės aktų vykdymą užtikrina teismo sprendimai, įstatymų ir kitų teisės aktų vykdyme dalyvauja teisinės sistemos teismai, administraciniai tribunolai, paskirti pareigūnai, ministrai, kabinetas arba kai kuriais atvejais – įstatymų leidybos organai.

Valstybės institucijų valdymą, įgyvendinant ir vykdant įstatymus ir kitus teisės aktus, užtikrina šios priemonės:

- 1) specializuoti įgūdžiai (teisniai, tiriamieji, moksliniai);
- 2) duomenų rinkimo ir informacijos sistemos;
- 3) valdymo mechanizmai – tokie kaip žmoniškųjų išteklių valdymas, darbo koordinavimas, testavimas, teisminiai tyrimai ir kita.

Trečioji sąlyga – Vykdytas.

Teisės aktų įgyvendinimu turi būti pasiekama žmonių interesų darna, jų subjektinių teisių sauga, nes būtent šiam tikslui yra kuriamos bei taikomos teisės normos. Šiai sąlygai įvykdyti galėtų būti taikoma tokia kitų valstybių praktika.

Kai kurių šalių teisminėse sistemose vykdyti tyrimai nurodė šiuos svarbius veiksnius, veikiančius vyriausybės programų įvykdomumą¹³⁰:

¹³⁰ General Distribution OCDE. Document CODED “OCDE”. Improving the quality of laws and regulations: economic, legal and managerial techniques // <http://www.oilis.oecd.org/oilis/1994doc.nsf/0/1fe41f6717a03ca9c125630d002638b7?OpenDocument>

- 1) visuomenės supratimas ir sutikimas su teisės akto tikslais ir taisyklėmis;
- 2) taisyklių vykdymo užtikrinimas;
- 3) didelės išlaidos ir kiti veiksniai, veikiantys reguliuojamų grupių galimybes paklusti;
- 4) socialiniai, kultūriniai ir psichologiniai faktoriai;
- 5) civilinės visuomenės stiprumas ir socialinės atsakomybės tikimybė.

Kitų valstybių praktikoje vyrauja strateginis požiūris į teisės aktų įgyvendinimą. Kiek įmanoma padidinti įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo išteklių ir veiklos „svertų sistemą“, sustiprinant tuos išorinius faktorius, kurie dirba vykdomumo naudai, ir susilpninti tuos, kurie veikia priešiška. Yra sukuriamą detali vykdomumo strategija, kuri įvertina įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo aplinką (išorinių faktorių, veikiančių vykdomumą, stiprias ir silpnas vietas) ir nustato būdus, kaip efektyviai panaudoti lėšas, kad būtų garantuotas vykdomumas, tokia strategija gali padėti įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų pareigūnams kurti protingus potvarkius ir yra pagrindinis žingsnis į įdiegimo planavimą.

Lietuvai būtų naudinga naudoti šiuos kokybinius metodus įstatymų ir kitų teisės aktų vykdymo/įgyvendinimo įvertinimui:

- 1) rengiant įstatymų ir kitų teisės aktų projektus atsižvelgti į įdiegiamumo ir vykdymo užtikrinimo kriterijus;
- 2) naudoti įvertinimo žinytus (klausimynus).

Tame žinyne turėtų būti atsižvelgta į visus tris įdiegimą veikiančius faktorius (sąlygas): techninę teisinio dokumento kokybę, programos vykdymo reikalavimus ir vykdymą. Tokio žinyno pavyzdys: „Reguliavimo įdiegiamumo įvertinimo žinyno modelis“:

1. Ar įstatymas suprojektuotas taip, kad palengvintų įdiegimą ir vykdymo užtikrinimą?
 2. Kokia yra teisės akto vykdymo garantijų strategija?
 3. Kokių funkcijų reikės, kad ši strategija tinkamai veiktų?
 4. Kaip bus atliekami vykdymo skatinimo ir kiti abipusio ryšio veiksmai?
 5. Kaip bus atliekama vykdymo kontrolė?
 6. Kaip bus prižiūrima, kad reguliavimo reikalavimai nebūtų pasenę?
 7. Kaip bus atliekamas vykdymo užtikrinimas?
-

8. Kaip bus atliekamas teisminis sprendimas?

9. Kokios informacijos reikės programai vykdyti? Kaip ji bus ruošiama, renkama, apsaugoma ir platinama?

10. Kokių ir kiek reikės žmogiškųjų ir finansinių išteklių? Kaip jie bus įgyjami ir valdomi?

11. Kokia organizacinė struktūra bus optimali, kad būtų tinkamai subalansuota kontrolė, atskaitomybė ir teisė teikti paslaugas?

12. Kokių reikės imtis saugumo priemonių?

Toks žinynas (klausimynas) galėtų būti naudojamas kartu su teisės akto koncepcija ir taikomas ministerijose. Svarbiausias tokio žinyno (klausimyno) poveikis – tai, kad jis disciplinuoja naujų teisės aktų kūrimo procesą. Laikui bėgant politikai ir valdininkai pradeda kitaip galvoti apie reguliavimą;

3) reikalauti, kad naujo įstatymo projekte būtų nurodyta institucija, atsakinga už lėšų panaudojimą. Kitas būdas būtų –reikalauti atskiro projekto, specialiai skirto programos vykdymo išteklių apsaugai;

4) taikyti ilgalaikio planavimo ir vadybos metodus.

Reikšmingų laimėjimų galima pasiekti taikant ilgalaikio planavimo ir vadybos metodus naujiems teisės aktams įdiegti. Ilgalaikiam planavimui reikia nuosekliai ir smulkiai nurodyti visas veiklos sritis ir visas užduotis, kurias reikia įvykdyti. Tai savo ruožtu pareikalautų iš ministerijų atsižvelgti į visus anksčiau aprašytus programos vykdymo sistemos komponentus.

Geras įdiegimo planas taip pat turėtų nurodyti skirtingų veiklos sričių tarpusavio priklausomybę, ryšius ar koordinavimo reikalavimus. Turėtų būti įvertinti tikslūs darbo įvykdymo terminai, o vykdytojai (įskaitant programos administratorius) turėtų paskirti lėšas programos įgyvendinimui. Įdiegimo veiklą būtų galima valdyti pagal planą, kuris pagrįstų periodinį pažangos įvertinimą ir valdininkų atskaitomybę už savo veiklą;

5) ministerijų personalui organizuoti apmokymus apie įstatymų ir kitų teisės aktų įgyvendinimo įvertinimą;

6) ĮSTATYMAI IR KITI TEISĖS AKTAI TURI BŪTI TRAKTUOJAMI KAIP „INFORMACIJOS SISTEMA“, JUNGIANTI ADMINISTRACIJĄ SU PILIEČIAIS;

7) REIKALAUTI, KAD VISI TEISINIAI REIKALAVIMAI BŪTŲ SUPRANTAMI.

APIBENDRINIMAS

Apibendrinant tyrimo rezultatus nustatyta:

Pirmoje darbo dalyje pateikta įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo samprata. Tai padėjo atskleisti temos aktualumą, paaiškinti pagrindinius vartojamus teisinius terminus, pateikti įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo veiksmingumo ir efektyvumo sampratą.

Antroji tyrimo dalis buvo skirta iškeltam tyrimo tikslui, uždaviniams ir hipotezei patvirtinti:

- 1) buvo įvertintos esminės įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo problemos, pateikti metodai ir rekomendacijos joms spręsti;
- 2) įvertinta Lietuvos įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo būklė;
- 3) darbe buvo tiriamas ir palyginamas įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo mechanizmas Lietuvoje ir kitose valstybėse;
- 4) nustatyti esminiai trūkumai, problemos, klaidos, pasiūlyti sprendimo būdai ir pateiktos rekomendacijos;
- 5) buvo kalbama apie įstatymų ir kitų teisės aktų kokybės tobulinimą; teisėkūros procesus ir jų įtaką teisei sistemai; įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo efektyvumui pasiekti naudojamus metodus kitose valstybėse; reformos būtinumą įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo veiksmingumui Lietuvoje užtikrinti.

Tyrimo hipotezė, kad įstatymų ir kitų teisės aktų rengimas leidyba ir įgyvendinimas nėra sisteminio valdymo objektas, pasitvirtino.

Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo objektas yra įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemos. Tai įrodo pateikiamos tyrimo išvados, pateikta įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo samprata. Įstatymų rengimą, leidybą ir įgyvendinimą reikia vertinti kaip vientisą teisinio reguliavimo sistemą, kuriai taikomas sistemų valdymo modelis. Jos subjektai yra valstybės institucijos ir tauta, piliečių susivienijimai. Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemos apima procesus ir visas institucijas, kurių pagalba teisės aktai yra kuriami, vykdomi ir įgyvendinami.

IŠVADOS

Dabartinių valstybės institucijų pobūdį lemia valdymo uždaviniai. Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemos yra įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo objektas. Galima sakyti, jog šiais laikais bet kurios valstybės institucijos pobūdį formuoja valdymo uždutys. Tai įrodo atstovų į jas rinkimo metodai, atstovavimo periodų trukmė, valstybių įstatymų ir kitų teisės aktų leidybos organų (asamblėjų) pasidalijimas į organizuotas partijas, jų darbotvarkė bei procedūrinės taisyklės ir svarbiausia – pačių valstybės institucijų nuostatos rūpintis valdymo, o ne įstatymų leidybos uždaviniais. Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymas yra teisės palaikymo ir gynybos nuo išorės neigiamų veiksnių pagrindinė priemonė: „*Kad aukščiausioji valdžia visada įrodinėtų savo ketinimų teisingumą pati pakludama bendroms taisyklėms, tam reikia tokios institucinės sandaros, kuri garantuotų, jog bendros taisyklės visada bus viršesnės už konkrečius valdančiųjų norus net ir tuo atveju, kai labai didelė dauguma siekia tam tikrų veiksmų, tačiau nedidelė mažuma yra pasiryžusi laikytis taisyklės, užkertančios kelią tokiems veiksams*“¹³¹. Todėl įstatymų ir kitų teisės aktų rengimas, leidyba ir įgyvendinimas tikraja šio žodžio prasme visada turi reikšti išipareigojimą veikti pagal paskelbtus teisės normose principus, turi siekti ilgalaikių rezultatų ir būti nukreiptas į ateitį, o kuriami įstatymai turi tarnauti visuomenei. Šią funkciją atlieka efektyvus įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymas. Šiuo tyrimu ir norėjau įrodyti minėtus teiginius.

Atliktas tyrimas leidžia daryti išvadas:

1. Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymas yra nuolatinis dinaminis ir nuoseklus valstybės institucijų veiklos procesas, privalomas visai valdžios sistemai; yra dalis administracinės kontrolės; turi būti suderintas su politine linija; šio proceso pagrindinis uždavinys – įstatymų ir kitų teisės aktų kokybės ir teisės veiksmingumo užtikrinimas.

2. Efektyvus įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymas – efektyvi ir veiksminga valstybės institucijų reguliavimo sričių veikla, garantuojanti nuolatinį teisinės sistemos ir teisinio reguliavimo atvirumą, dinamiškumą ir kartu nuolatinį žmogaus elgesio socializavimą teisinėmis priemonėmis, atsižvelgiant į kintamus žmogaus teisių poreikius.

¹³¹Friedrich A. von Hayek. Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė. T. 3: Laisvosios visuomenės politinė tvarka. Vilnius: Eugrimas, 1999. P. 47.

3. Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo veiksmingumą nustato ir užtikrina tam tikra taikoma ir naudojama teisinių metodų, teisės sistemos reguliavimo standartų, kuriuos formuoja kitų šalių praktika, sistema.

4. Pagrindiniai įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo tikslai: 1) naujų įstatymų ir kitų teisės aktų kiekio, įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo ribų nustatymas ir reguliavimo išlaidų kontrolės įgyvendinimas, 2) įstatymų ir kitų teisės aktų kokybės gerinimas, 3) įstatymų ir kitų teisės aktų teisėtumas.

5. Lietuvoje įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo mechanizmas yra neefektyvus ir neveiksmingas. Tai įrodo teisėkūros ir teisinės sistemos reguliavimo problemos: įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo kokybės neefektyvumas; visuomenės informavimo, konsultavimo bei dalyvavimo teisėkūroje ir konstitucinių teisės principų kontrolės neužtikrinimas; išlaidų ir ekonominio poveikio bei įstatymų ir kitų teisės aktų įgyvendinimo neįvertinimas.

6. Lietuvai yra būtinos įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reformos tobulinant ir kuriant veiksmingą ir efektyvų įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo mechanizmą.

PASIŪLYMAI

1. Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymą išskirti kaip atskirą teisinį institutą, būtiną teisėkūros ir teisinės sistemos reguliavimui tobulinti.

2. Nustatyti teisinius ir organizacinius standartus įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo proceso veiksmingumui. Standartų nustatymas turėtų apimti aiškius reikalavimus teisės aktų kokybei ir įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemoms tobulinti.

3. Priimti teisės aktą, kuriuo būtų reglamentuojamas įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo procesas, nustatyti standartai šio proceso veiksmingumui ir efektyvumui pasiekti:

Teisėkūros tobulinimo standartai (reikalavimai teisės akto kokybei):

Vartotojo standartai. Teisės akto aiškumas, paprastumas, prieinamumas atskiriems piliečiams ir organizacijoms.

Konstrukcijos standartai. Teisės aktų lankstumas ir suderinamumas su kitomis taisyklėmis bei tarptautiniais reikalavimais.

Teisiniai standartai. Teisės aktų struktūra, eiliškumas, aiškus planavimas, terminologija teisės akto veiksmingumas.

Efektyvumo standartai, pavyzdžiui teisės aktų tinkamumas aiškiai apibrėžtomis problemoms ir realiai egzistuojančiomis sąlygoms.

Ekonominiai ir analitiniai standartai. Teisės aktų naudos, išlaidų ir efektyvumo testai ar poveikio smulkiam verslui, konkurencinei gebai ir prekybai skaičiavimai.

Įgyvendinimo standartai, pavyzdžiui, praktiškumas, įvykdomumas, vykdymo užtikrinimas, priimtinum visuomenei ir reikalingų valdymo išteklių buvimas.

Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų standartai:

Nuoseklumas, dermė, balansas tarp konkuruojančių politikos sričių.

Reguliavimo reikalavimų stabilumas bei numatomumas.

Lengva organizacija ir priežiūra, dermė su politine linija.

Suprantamumas ir atvirumas politikams ir visuomenei.

Suderinamumas, teisėtumas ir veiksmingumas naudojant.

Prisitaikymas prie besikeičiančių sąlygų.

4. Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo efektyvumui pasiekti taikyti Ekonominio bendradarbiavimo ir vystymo organizacijos (OECD) siūlomas

rekomendacijas ir metodus, vystymo sistemų inžinerijos principus, veiklos modeliavimo metodus, kuriuos siūlo Europos standartizacijos komitetas (CEN), Tarptautinė standartizacijos organizacija (ISO).

5. Lietuvos mokslininkų tyrimus ir mokslinius darbus, atliktus įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo būklei gerinti, siekiant teisinės sistemos veiksmingumo ir efektyvumo, vertinti kaip priemones, kurias galima inkorporuoti į teisinę sistemą, šiems tikslams pasiekti. Taip pat turi būti atsižvelgta į jų rekomendacijas, ir jos turi būti įgyvendinamos.

REKOMENDACIJOS

1. Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų kokybės efektyvumui pasiekti Seimas turėtų patvirtinti ir įpareigoti Vyriausybę įgyvendinti parengtą LR teisėkūros metmenų projektą, kuris būtų svarbus žingsnis įgyvendinant teisėkūros sistemos reformą.

2. Visuomenės informavimui, konsultavimui ir dalyvavimui užtikrinti:

2.1. sukurti tinkamą institucinę struktūrą, kurios veikla būtų paremta viešumu, bendradarbiavimu, atvirumu visuomenei ir orientuota į piliečių teisinės sąmonės ir teisinės kultūros ugdymą;

2.2. teisės aktais turi būti įtvirtinamas viešumo principo įgyvendinimas. Teisė gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybės įstaigų turi būti prieinama visiems Lietuvos piliečiams, tam turi būti naudojamos viešumo skatinimo priemonės. Informacijos viešumas turi būti ribojamas tik tuo atveju, jei tai būtina siekiant apsaugoti teisėtus viešuosius interesus ir teisėtus privačius interesus;

2.3. visuomenės konsultavimo ir bendradarbiavimo procedūros teisės aktuose turi būti aiškiai apibrėžtos. Naudojama kitų valstybių praktika bendradarbiavimo ir konsultavimo veiksmingumui pasiekti: vieši konkursai, visuomenės ir grupių nuomonės apklausos, instituciniai konsultavimosi būdai, peticijų teisės užtikrinimas ir kt. Šiam tikslui pasiekti ugdomi valstybės institucijų administracijos įgūdžiai, skiriamos finansinės lėšos, administraciniai ištekliai;

2.4. visuomenės dalyvavimui (įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo procese) užtikrinti: tinkamai reglamentuoti lobistinę veiklą įtraukiant interesų grupes į teisėkūros procesą; funkcionuojančioje Seimo internetinėje teisės aktų bazėje sukurti bendrą teisės aktų rengimo, leidybos ir įgyvendinimo viešumo sistemą – visiems prieinamą informacijos centrą; įpareigoti valstybės institucijas teikti konsultacijas ir informaciją piliečiams ir kt.

3. Užtikrinti konstitucinės teisės principų kontrolės vykdymą. Tam galėtų būti įkurti konsultaciniai organai prie ministerijų, kurie atliktų visų parlamentui tvirtinti teikiamų teisės aktų projektų konstitucingumo kontrolę.

4. Teisinio reglamentavimo išlaidoms ir ekonominiam poveikiui įvertinti: 1) turi būti nustatytas bendras reikalavimas visoms valstybės institucijoms, kurios rengia įstatymų ir kitų teisės aktų projektus, atlikta teisės akto ekonominio poveikio analizė), 2) įsteigti ekonominės analizės instituciją, kuri atliktų priežiūrą ir kontrolę bei vertintų, ar

parengti teisės aktai neturės neigiamo ekonominio poveikio šalies ekonomikai ir visuomenei.

5. Įstatymų ir kitų teisės aktų įgyvendinimui įvertinti naudoti kokybinius, vadybos, planavimo metodus, kuriuos naudoja kitos valstybės, juos diegdamos įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdyme. Tai galėtų būti šie įstatymų ir kitų teisės aktų vykdymo ir įgyvendinimo vertinimo mechanizmai: 1) teisinio dokumento projektavimo kokybės, vyriausybės programos vykdymo vertinimas, 2) informavimo, kaip įgyvendinami ir vykdomi teisės aktai, skatinimas, 3) vykdymo kontrolė, 4) naudojamos prievartos priemonės vykdymui užtikrinti: įspėjimai, baudos, administracinės direktyvos ir kt., 5) taikomi teisminio sprendimo mechanizmai. Sukurti detalias teisės aktų įgyvendinimo strategijas bei klausimynus, kurie skirti informacijai kaupti, teisės aktų įgyvendinimui užtikrinti.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Norminiai aktai, moksliniai darbai: studijos, projektai, rekomendacijos

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija// Valstybės žinios. 1992, Nr.33-1014.
2. Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimų įstatymo 1 straipsnio (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) ir 2 straipsnio 2 dalies (2004 m. gegužės 4 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 85-3094.
3. Lietuvos Respublikos Seimo statutas // <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=259401&Condition2=> ; prisijungimo laikas: 2005-11-30. (Aktuali redakcija nuo 2005-11-30)
4. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas // <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=256590&Condition2=> ; prisijungimo laikas: 2005-11-30. (Aktuali redakcija nuo 2005-05-12)
5. Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių įstaigų pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2005, Nr. 139-5008.
6. Lietuvos Respublikos lobistinės veiklos įstatymas//Valstybės žinios. 2000, Nr.VIII-1745 // <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=208884&Condition2=> ; prisijungimo laikas: 2005- 12-05. (Aktuali redakcija nuo 2003-05-01)
7. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=257918&Condition2=>; prisijungimo laikas: 2005-12-03. (Aktuali redakcija nuo 2005-12-03)
8. Lietuvos Respublikos Įstatymų ir kitų teisės norminių aktų rengimo tvarkos įstatymas // <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=170176&Condition2=>; prisijungimo laikas: 2005-11-30. (Aktuali redakcija nuo 2002-06-11)
9. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. rugpjūčio 11 d. nutarimas Nr.728 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento patvirtinimo“// <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=262352&Condition2=>; prisijungimo laikas: 2005-11-28 ir 2005-11-30.
10. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. vasario 26 d. nutarimas Nr. 276 „Dėl sprendimų projektų poveikio vertinimo metodikos patvirtinimo ir įgyvendinimo“ // Valstybės žinios. 2003, Nr.23-975.
11. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos pozicijos Europos Sąjungos institucijose nagrinėjamaais klausimais rengimo, derinimo, pristatymo ir Europos Sąjungos teisės (acquis communautaire) perkėlimo į Lietuvos Respublikos nacionalinę teisę ir jos įgyvendinimo“ // Valstybės žinios. 2005, Nr. 57-1950.
12. Lietuvos Respublikos teisingumo ministro 2001 m. gruodžio 29 d. įsakymas „Dėl įstatymų koncepcijų rengimo metodikos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002, Nr.1-10.
13. Citizens as partners. OECD Handbook on Information, Consultation and public participation in policy making. OECD 2001.
14. General Distribution OCDE. Document CODED “OCDE”. Improving the quality of laws and regulations: economic, legal and managerial techniques // <http://www.oilis.oecd.org/oilis/1994doc.nsf/0/1fe41f6717a03ca9c125630d002638b7?OpenDocument> ; prisijungimo laikas: 2005-09-31 – 2005-12-16.
15. Lobbyist Registration Act (R/S/ 1985, c.44 (4th Supp.))// <http://laws.justice.gc.ca/en/L-12.4/index/html> ; prisijungimo laikas: 2005-12-06.
16. Lobbying disclosure Act 1995 2 U.S.C. § 1605. // <http://clerk.house.gov/pd/guideAct.html>. ; prisijungimo laikas: 2005-12-06.
17. Lobbying in the European Union: current rules and practices. European Parliament

- Direktorat General for research. Working paper AFCO 104 EN. European Parliament Strasbourg 2003.
18. Čeplinskas A., Mockevičius R. Sistemų inžinerijos ir informacinių technologijų vaidmuo Lietuvos teisėkūros procese // http://www.ktu.lt/lt/mokslas/konf03/konf_02/IT2002/XI_sekcija.pdf ; prisijungimo laikas: 2005-09-31, 2005-10-06; 2005-11-28. 2005-12-11.
19. Demskis D., Šimašius R. Teisėkūra ir viešasis administravimas. Knyga 2004-2008 Seimo nariams ir rinkėjams. Vilnius: Lietuvos laisvosios rinkos institutas // <http://www.lrinka.lt/Projektai/Istatymai2.pdf> ; prisijungimo laikas: 2005-09-31, 2005-10-06, 2005-11-28.
20. Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnyba. Korupcijos fenomenas. Korupcija reiškia piktnaudžiavimą viešąja tarnyba siekiant asmeninės naudos // http://www.stt.lt/?lang=lt&menu_id=5&sub_id=0 ; prisijungimo laikas: 2005-12-01.
21. Teisinės sistemos reforma ir teisėkūra. Kompleksinis teisėkūros būklės Lietuvoje tyrimas. Vilnius: Teisės institutas // <http://www.teise.org/docs/upload/Tyrimas7.pdf> ; prisijungimo laikas: 2005-12-07.
22. Visuomenės dalyvavimo teisėkūroje teisinės aplinkos gerinimas. Lietuvos laisvosios rinkos institutas. Vilnius, 2005 // <http://www.lrinka.lt/Tyrimai/Kita/Teisekura.pdf>; prisijungimo laikas: 2005-11-30, 2005-12-01.

Literatūra: monografijos, publikacijos, straipsniai

23. Bakaveckas A., Dziegoraitis A., Dziegoraitienė A. ir kt. Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis: vadovėlis. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2005.
24. Birmontienė T., Jarašiūnas E., Kūris E. ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2001.
25. Dambrauskienė G., Marcijonas A., Monkevičius E. ir kt. Lietuvos teisės pagrindai. Vilnius: Justitia, 2004.
26. Dapšys A., Ragauskas P. Lietuvos teisėkūros būklė ir perspektyvos // Teisės problemos, 2000/2 (28).
27. Friedrich A. von Hayek. Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė. T. 3: Laisvosios visuomenės politinė tvarka. Vilnius: Eugrimas, 1999.
28. Hans Kelsen. Grynoji teisės teorija. Vilnius: Eugrimas, 2002.
29. Hart H. L. A. Teisės samprata. Vilnius: Pradai, 1997
30. Kadziauskas G. Pranešimas: Pilietinės visuomenės organizacijos ir teisėkūra - pakeliui ar pakeleje? Lietuvos laisvosios rinkos institutas. Vilnius, 2005.
31. Lastauskienė G. Teisinio teksto interpretavimo ribų ir teisės principų santykis: teorinės nuostatos ir Lietuvos teismų praktika // Teisės problemos, 2005/1 (47).
32. Luošaitis A. Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis. Monografija. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2005.
33. Prof. habil. dr. Ona Gražina Rakauskienė. Valstybės ekonominė politika: paskaitų konspektai. 2004-2005.
34. Ribikauskas A., Vasilecas O., Čaplinksas A.. Conceptual models of the quality control process. Mathematical Modelling and Analysis. Vilnius: Gediminas Technical University, Institute of Mathematics and Informatics, Vol. 5, 2000.
35. Romeris M. Konstitucinės ir teismo teisės pasieniuose. Vilnius: UAB „Pozicija“, 1994.
36. Ruso Ž. Ž. Rinktiniai raštai. Vilnius: Mintis, 1979.
37. Seimo darbų planas – skurdus // Verslo žinios. 2005 kovo 4 d.
38. Trumpa U., Kadziauskas G. Skaidrus lobizmas: utopija ar realybė? // Vadovo pasaulis 2005'4

39. Urmonas A. Konstitucinės teisės principų viešojoje teisėje kontrolės funkcijos // Jurisprudencija. 2002, Nr. 30 (22).
40. Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000.
41. Valstybinė teisė. Prof. M Romerio skaitytų paskaitų stenogramos. I dalis. Kaunas, 1930.
42. Vansevičius S. Valstybės ir teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000.
43. Viešasis administravimas ir privatūs asmenys: viešojo administravimo subjektų ir privačių asmenų santykius reglamentuojantys administracinės teisės principai. Mokslinis redaktorius doc. dr. Virgilijus Valančius. Vilnius: Justitia, 2004.
44. Žilys J. Teisėkūra ir konstitucinė justicija // Teisės problemos, 2000/2 (28).
45. Ораторы Греции. Москва. 1985.
46. Walter Lippmann. An Inquiry into the Principles of a Good Society. Boston, 1937.

SANTRAUKA

Dabartinių valstybės institucijų pobūdį lemia valdymo uždaviniai. Efektyvus įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymas – efektyvi ir veiksminga valstybės institucijų reguliavimo sričių veikla garantuojanti nuolatinę teisinės sistemos ir teisinio reguliavimo atvirumą, dinamiškumą ir kartu nuolatinį žmogaus elgesio socializavimą teisinėmis priemonėmis, atsižvelgiant į kintamus žmogaus teisių poreikius.

Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo veiksmingumą nustato ir užtikrina tam tikra taikoma ir naudojama teisinių metodų, teisės sistemos reguliavimo standartų, kuriuos formuoja moksliniai darbai ir tyrimai, kitų šalių praktika, sistema.

Lietuvoje įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo mechanizmas yra neefektyvus ir neveiksmingas. Tai įrodo teisėkūros ir teisinės sistemos reguliavimo problemos, kurios yra spręstinos Lietuvoje: 1) įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo kokybės neefektyvumas, 2) konstitucinių teisės principų kontrolės netinkamas vykdymas, 3) visuomenės informavimo, konsultavimo bei dalyvavimo teisėkūroje neužtikrinimas, 4) administracinių išlaidų ir ekonominio poveikio teisei sistemai neįvertinimas, 5) nepakankamas dėmesys skiriamas įstatymų ir kitų teisės aktų vykdymui/įgyvendinimui.

Kitų valstybių patirtis ir praktika yra geriausias pavyzdys, kuriuo reikėtų vadovautis remtis tobulinant nacionalinės teisės sistemos įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo būklę. Lietuvai yra būtinos įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemos reformos veiksmingam ir efektyviam valdymo moduliui kurti. Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo efektyvumas turėtų būti ne tik vienu iš pagrindinių tikslų, įtrauktų į vyriausybinių programų – šiam tikslui įgyvendinti būtina sukurti teisinių priemonių mechanizmą, privalomą visoms valstybės institucijoms.

SUMMARY

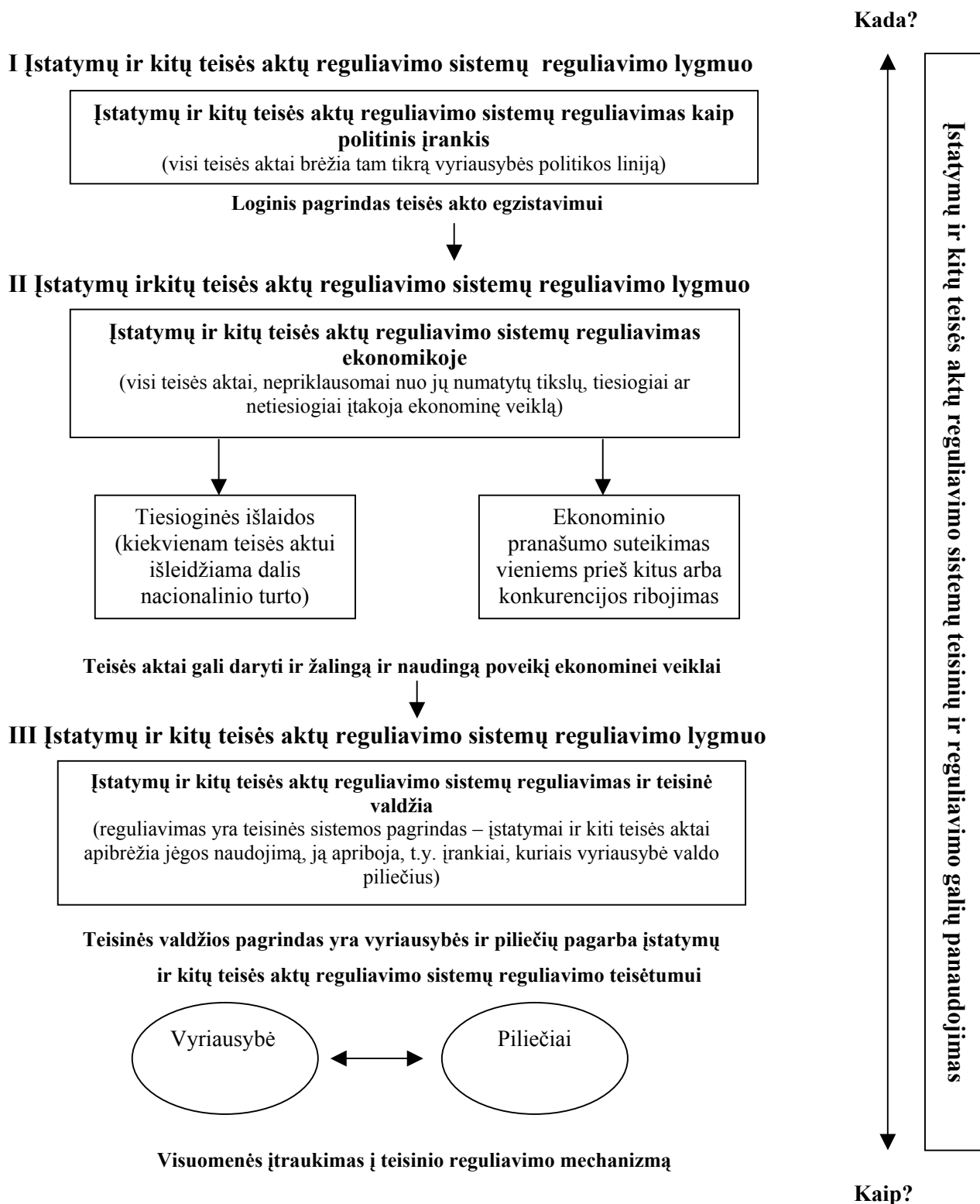
The nature of contemporary state institutions is conditioned by the objectives of administration. Efficient operation of regulation systems of laws and other legislative acts is an effective activity of regulation spheres of state institutions that guarantees a constant openness and dynamism of legal system and legal regulation as well as continual socialization of human behaviour by legal means considering variable needs of human rights.

The operation efficiency of regulation systems of laws and other legislative acts is determined and ensured by a certain system of legal methods, legal system regulation standards that are formed by other countries' practice, research works.

The operation mechanism of regulation systems of laws and other legal acts in Lithuania is inefficient. Legislation and legal system regulation problems that have to be solved in Lithuania prove it: 1) the inefficiency of the operation quality of regulation systems of laws and other legislative acts 2) inappropriate execution of constitutional legal principles control 3) unwarranted public conveyance, consulting and participation in legislation 4) misjudgement of administrative expenditure and economic influence on the legal system 5) insufficient attention paid to the implementation and execution of laws and other legal acts.

The experience and practice of other countries is the best instance to be appealed to when improving the operation state of regulation systems of national legal system laws and other legislative acts. Lithuania demands certain reforms of regulation systems of laws and other legislative acts for the creation of effective operation module. The efficiency of operation of regulation systems of laws and other legislative acts should not only be one of the main objectives included in the Governmental program, but also for the realization of this goal it is necessary to create a mechanism of legal measures compulsory for all state institutions.

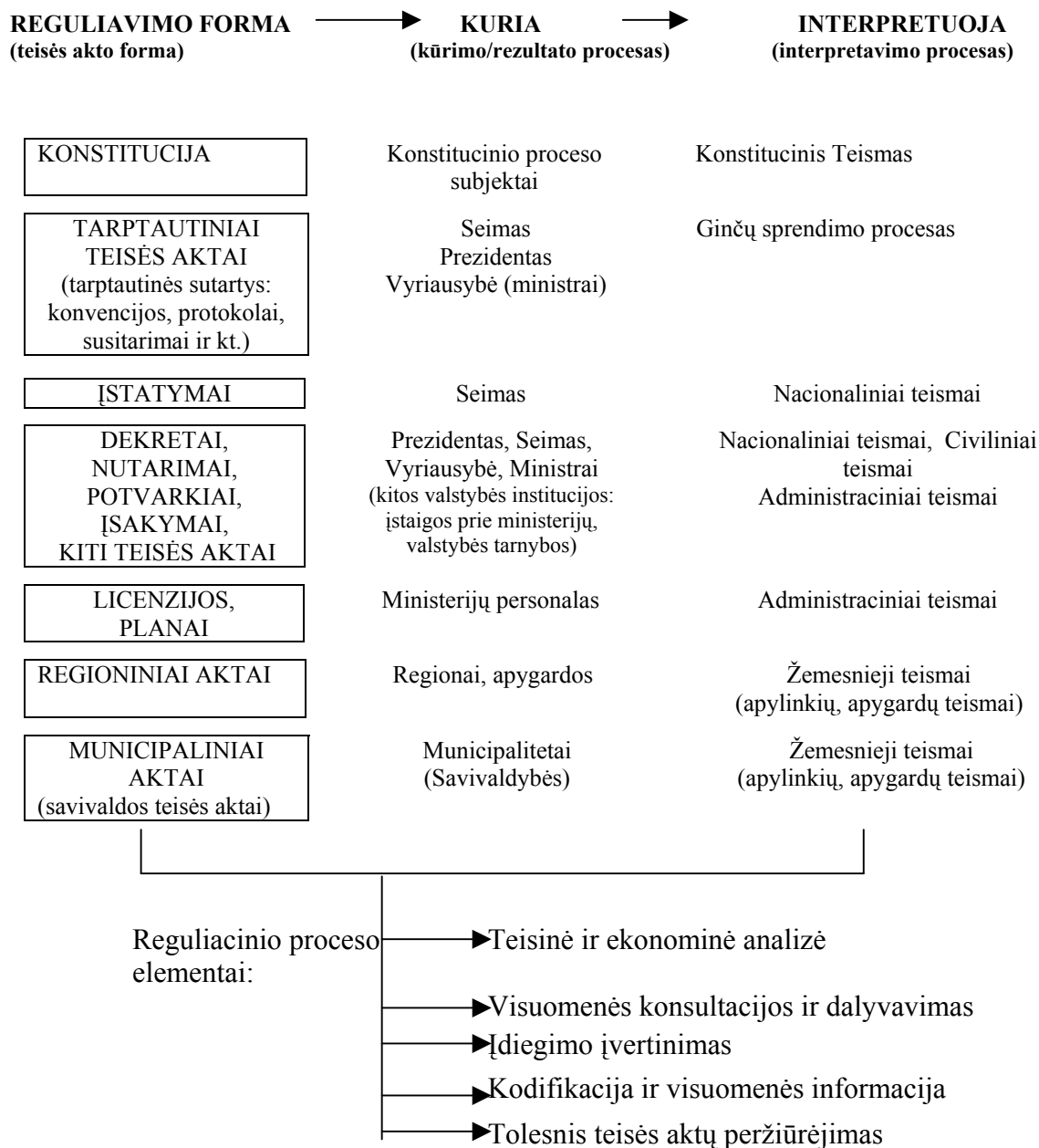
1 PRIEDAS
PIRMOJI DIAGRAMA



1 pav. Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo lygmenys

2 PRIEDAS

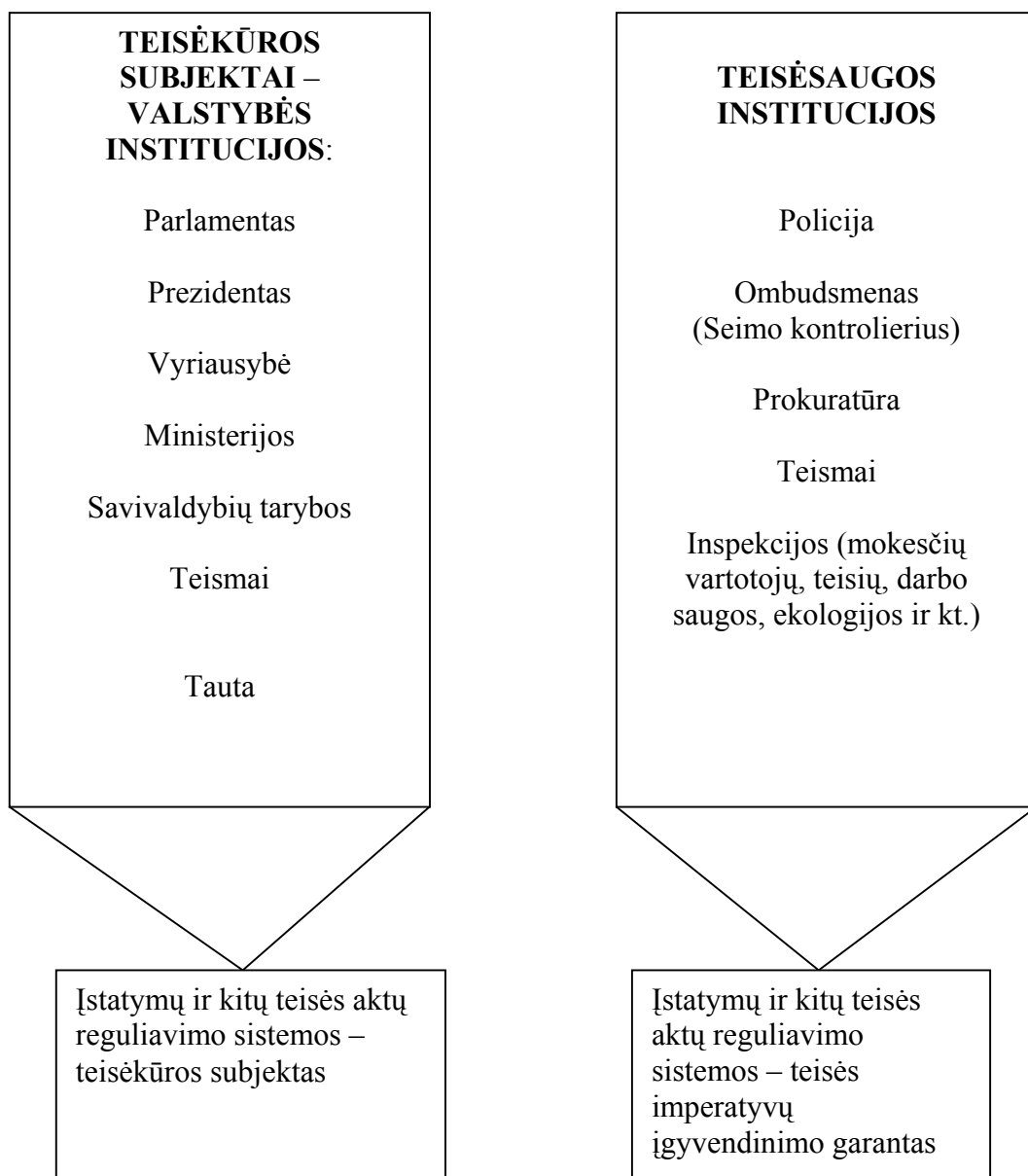
ANTROJI DIAGRAMA



2 pav. Supaprastinta įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų reguliavimo sistema¹³²

¹³² General Distribution OCDE. Document CODED "OCDE". Improving the quality of laws and regulations: economic, legal and managerial techniques // <http://www.oilis.oecd.org/oilis/1994doc.nsf/0/1fe41f6717a03ca9c125630d002638b7?OpenDocument>

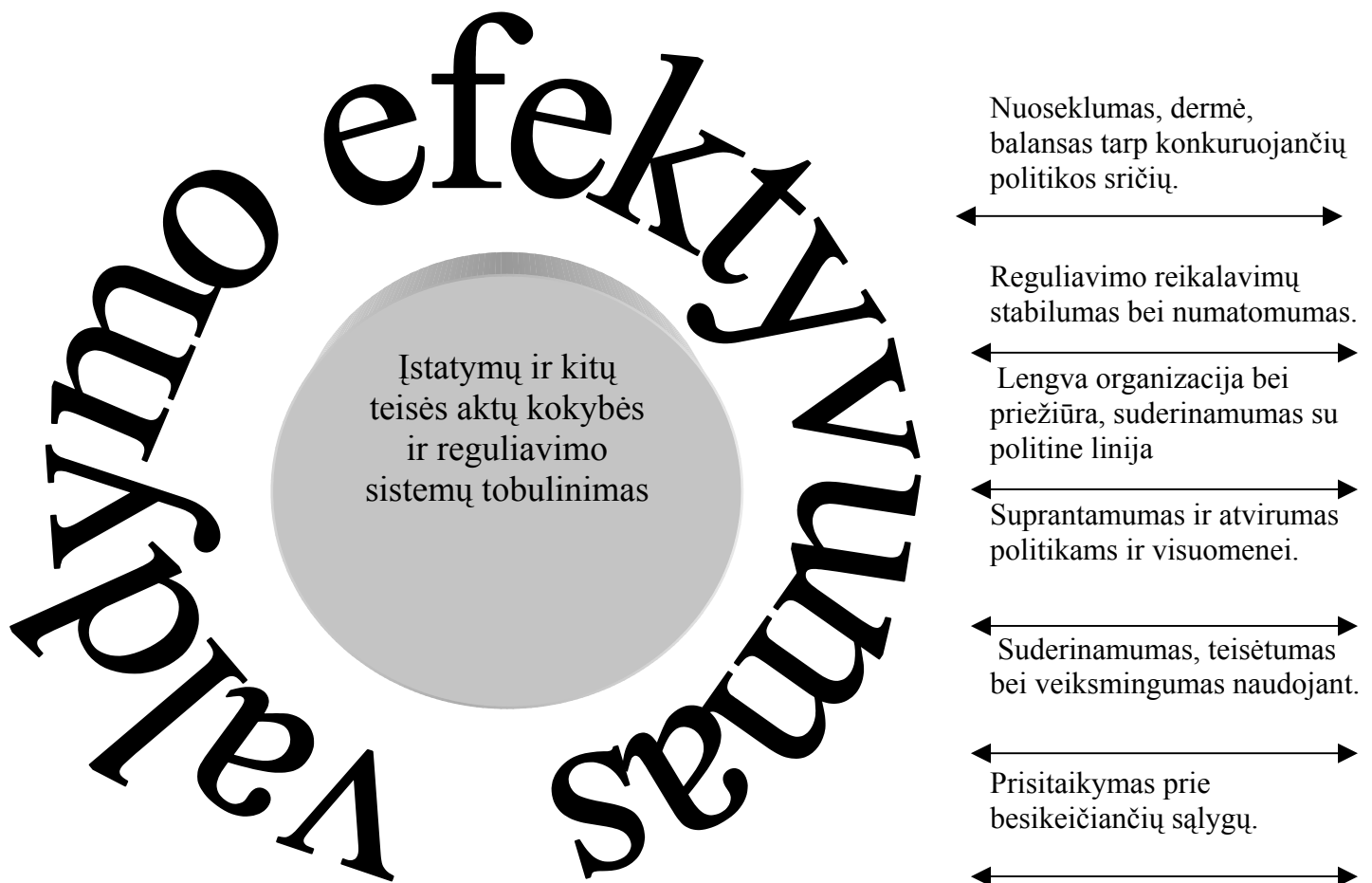
TEISNĖS IDĖJOS → TEISINĖS NORMOS → TEISINIAI SANTYKIAI



3 pav. Teisinės sistemos vidaus struktūra

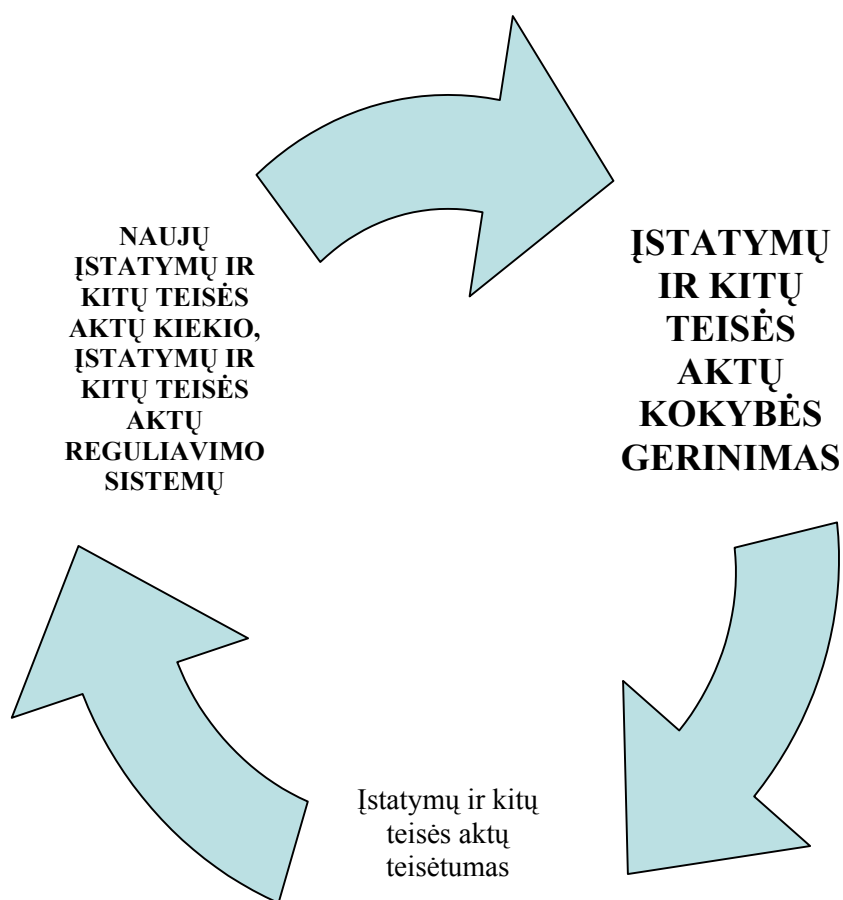
¹³³ (nubraižyta remiantis) Vaišvila A. Teisės teorija. Vilnius: Justitia, 2000. P.276.

4 PRIEDAS
KETVIRTOJI DIAGRAMA



4 pav. Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo modelis

5 PRIEDAS



5 pav. Esminiai įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo tikslai

6 PRIEDAS

1 lentelė

SIŪLOMAS TEISĖS AKTO KOKYBĖS MODELIS¹³⁴

Teisės akto kokybę lemiantys veiksniai	Paaškinimas	Vertinimo būdai
1. Konceptija (funkciniai reikalavimai)		
Racionalumas (rationality)	Nusako, koku mastu teisės akto koncepcinės nuostatos išplaukia iš pagrindinio tikslo, kurio tuo aktu siekiama.	Ekspertinis vertinimas
Tikslingumas (suitability)	Nusako teisės akto koncepcinių nuostatų atitikimo visuomenės interesui laipsnį.	Ekspertinis vertinimas
Išsamumams (completeness)	Nusako tikimybę, kad visos teisės akto koncepcinės nuostatos apima visas reguliuotinas situacijas (spragų nebuvimas).	Testavimas
Nepertekliškumas (side-effectless)	Nusako tikimybę, kad teisės akto koncepcinės nuostatos neturi šalutinio (neplanuojamo) poveikio, t.y. kad to akto nebus galima pritaikyti situacijoms, kurių šiuo aktu reguliuoti nesiekama	Testavimas
Išorinė darna (compliance)	Nusako tikimybę, kad teisės akto nuostatos neturi vidinių prieštaravimų.	Ekspertinis vertinimas
Procesinė darna (interoperability)	Nusako koku laipsniu teisės akto taikymo procedūros yra suderintos su kitų su tuo aktu susijusių teisės aktų taikymo procedūromis.	Ekspertinis vertinimas
Adaptuojamumas (adaptability)	Nusako teisės akto koncepcinių nuostatų apibendrinimo laipsnį (užtikrinantį tų nuostatų pritaikomumą potencialiai galimoms naujoms situacijoms).	Teksto analizė
2. Teisės akto įgyvendinamumas (feasibility)		
Operacinis įgyvendinamumas (operational veto))	Nusako išteklių, reikalingų operacinio pobūdžio inovaciniams slenksčiams (visuomeninė sąmonė, teisininkų kvalifikacija ir pan.) pašalinti poreikį.	Skaičiavimai, ekspertinis vertinimas
Procedūrinis įgyvendinamumas (technical veto)	Nusako išteklių (laiko, lėšų, ir kt.), reikalingų teisės akto taikymo mechanizmams sukurti sąnaudas.	Skaičiavimai
3. Našumas (efficiency)		
Taikymo trukmė (time behaviour)	Nusako, kiek vidutiniškai kainuos konkretus teisės akto taikymas.	Skaičiavimai
Taikymo kaina (resource behaviour)	Nusako, kiek vidutiniškai kainuos konkretus teisės akto taikymas.	Skaičiavimai
Operacionalumas (operability)	Nusako vidutinės darbo sąnaudas, apimant taikymo priežiūrą bei kontrolę (matuojamas žmogaus darbo valandomis, galbūt struktūrizuotomis pagal specialistų profilį), reikalingas teisės aktui pritaikyti konkrečiu atveju.	Skaičiavimai
Reaktyvumas (response time)	Nusako per kiek laiko vidutiniškai gali būti atliktas konkretus teisės akto taikymas, atsižvelgiant į tam skiriamas lėšas ir tikėtiną	Skaičiavimai

¹³⁴ Lentelė sudaryta remiantis Tarptautinės standartizacijos organizacijos (ISO) standartais: ISO 8402. Quality management and quality assurance vocabulary. Second edition, 1994-04-01.

	personalo užimtumą.	
4. Patikimumas (releability)		
Branda (maturity)	Nusako tikimybę, kad, dėl klaidų, padarytų detalizuojant akto nuostatas arba dėl galimybių jas neteisingai interpretuoti, teisės akto taikymo pasekmės bus netokios kaip tikimasi.	Testavimas
Prižiūrimumas (fault tolerancy)	Nusako tikimybę, kad teisės akto taikymo priežiūros mechanizmai sustabdys neteisingą akto taikymą, kilusį dėl nepakankamos to akto brandos	Ekspertinis vertinimas
Neigiamų pasekmių pašalinamumas (recoverability)	Nusako tikimybę, kad bus pašalintos neigiamos pasekmės (pvz. atlyginta padaryta žala), kilusios dėl nepakankamos teisės akto brandos.	Ekspertinis vertinimas
Sauga (safety)	Nusako tikimybę, kad teisės aktas neprisidės prie korupcijos augimo, kriminogeninės situacijos blogėjimo ar nesukels kitų pavojingų pasekmių.	Ekspertinis vertinimas
Stabilumas (stability)	Nusako tikimybę, kad per nurodytą (pvz. 5 metų) laikotarpį teisės akto nereikės keisti ar papildyti.	Ekspertinis vertinimas
5. Panaudojamumas (usability)		
Suprantamumas (understandability)	Nusako piliečio pastangas (intelektas, išsilavinimas, laiko sąnaudos) reikalingas teisės akto nuostatomis ir jo taikymo procedūroms suvokti tokiu mastu, kad būtų suprata ką ir kaip privalu daryti.	Ekspertinis vertinimas, sociologiniai tyrimai
Įsisavinamumas (learnability)	Nusako pareigūnų pastangas (kvalifikacija, laiko sąnaudos), reikalingas teisės akto nuostatomis ir taikymo procedūroms suvokti.	Ekspertinis vertinimas, sociologiniai tyrimai
Konstruktivumas (constructivity)	Nusako, ar yra suformuluotos būtinios ir pakankamos teisės akto taikymo sąlygos ir ar apibrėžta konstruktyvi tų sąlygų nustatymo procedūra.	Testavimas
Korektiškumas (definitivity)	Nusako, ar teisės aktu numatytos normos yra susietos su aplinkybėmis tokiu mastu, kad bus užtikrintas nepriklausantis nuo subjektyvių veiksmų to teisės akto taikymas.	Testavimas
6. Korektiškumas (correctness)		
Juridinis korektiškumas	Nusako teisės akto atitikimo juridinės technikos reikalavimams laipsnį.	Teksto analizė
Lingvistinis korektiškumas	Nusako, kokių mastu teisės akto kalba tenkina lietuvių kalbos reikalavimus.	Teksto analizė

7 PRIEDAS

2 lentelė

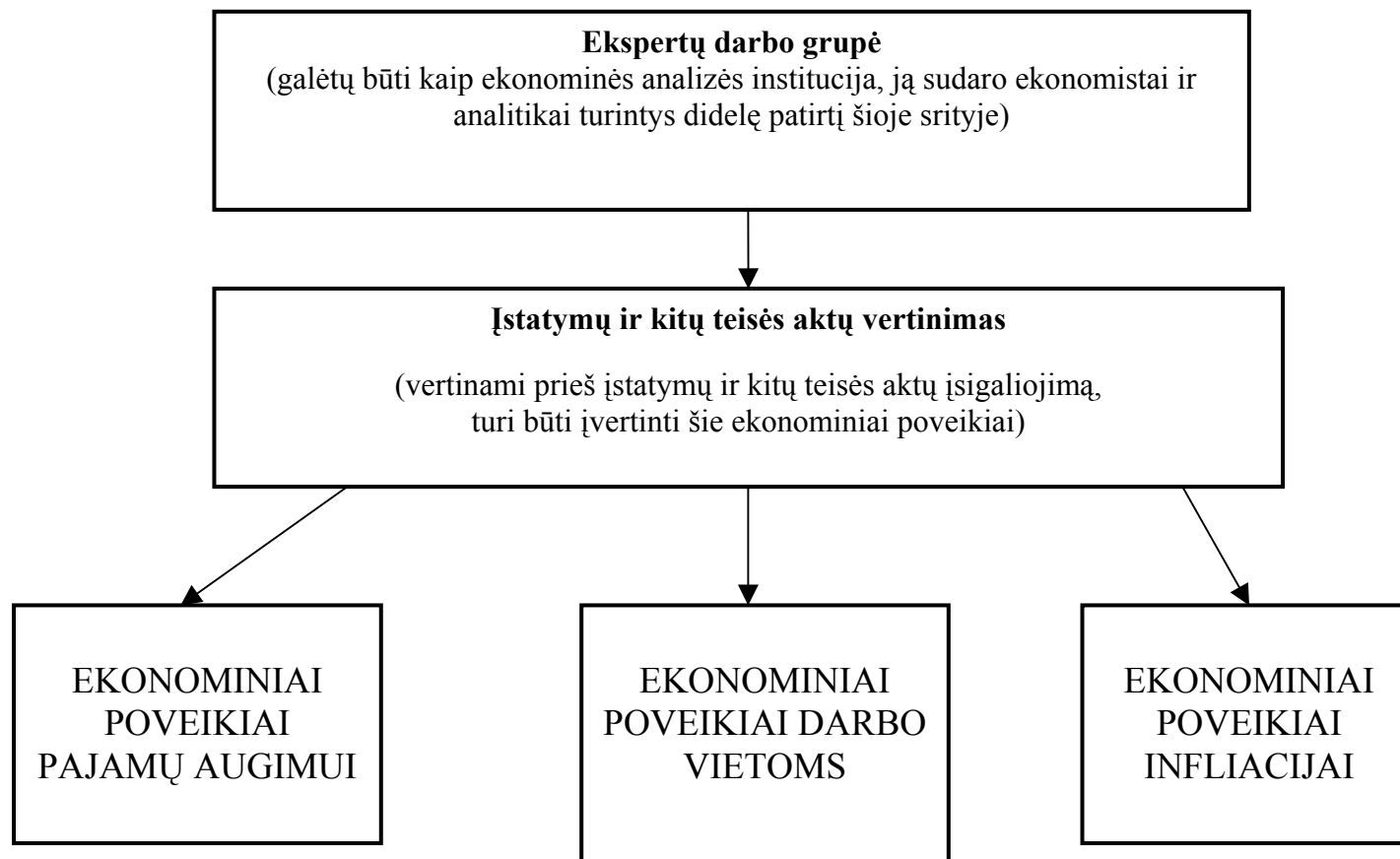
Bendradarbiavimo-konsultavimo reglamentavimas ir vykdymas svarbiausiose Lietuvos

Respublikos valstybės institucijose

Bendradarbiavimo forma	SEIMAS (Seimo statutas)	VYRIAUSYBĖ (Vyriausybės darbo reglamentas)
Konsultavimas	Numato galimybę pagrindiniam komitetui esant reikalui rengti viešus arba uždarus klausymus, kurių metu sudaroma galimybė išsakyti ekspertų, suinteresuotų institucijų ir visuomenės grupių atstovų, įstatymų leidybos iniciatyvos teisę turinčių asmenų nuomones dėl įstatymo projekto	Vyriausybė ir Ministras Pirmininkas gali kurti darbo grupes teisės aktų projektams rengti, jose kaip nariai gali dalyvauti mokslininkai, specialistai (praktiškai ir pilietinės visuomenės organizacijos). Į komisijų posėdžius galima kviesti politinių partijų, visuomeninių organizacijų atstovus
Informavimas (viešumas)	Statutas įpareigoja nustatyta tvarka spaudoje paskelbti informaciją iki kada yra laukiama pasiūlymų ir pastabų iš suinteresuotų asmenų ir kaip galima susipažinti su įstatymo projekto tekstu.	Darbo grupių darbo viešumas nereglamentuojamas.
Konsultavimas	Projektai išsiuntinėjami susipažinimui suinteresuotoms institucijoms, o prireikus ir visuomeninėms organizacijoms, savivaldybėms, politinėms partijoms ir kitoms organizacijoms, kad šios galėtų atsiųsti vertinimus. Seimo specializuotas komitetas, Europos reikalų komitetas, Užsienio reikalų komitetas, prireikus gali rengti klausymus dėl pasiūlymų priimti ES teisės aktus. Klausymai yra vieši, jų programa skelbiama iš anksto, juose gali dalyvauti ekspertai, LR išrinkti Europos Parlamento nariai, įvairių nevyriausybinių organizacijų, visuomeninių grupių, socialinių partnerių, valstybės institucijų ir kiti atstovai. Pasak Statuto šių klausimų tikslas – „informuoti visuomenę apie ES teisėkūros iniciatyvas, išsiaiškinti visuomenės, specialistų, suinteresuotų grupių įtaką Lietuvai, išsiaiškinti jų pozicijas ir argumentus.“ Statutas numato galimybę atlikti ekspertinį teisės akto projekto įvertinimą.	Vyriausybei teikiami teisės aktų projektai aktualiais darbo, socialiniais ir ekonominiais klausimais (jų apimtis nurodyta vyriausybės, darbdavių ir profsąjungų susitarime) turi būti svarstomi trišalėje – valstybės institucijų, darbdavių ir profsąjungų – taryboje. Gaunamų skundų ir paklausimų analizė yra viena konsultavimosi formų

Bendradarbiavimo-konsultavimo *trūkumai* svarbiausiose Lietuvos Respublikos *valstybės institucijose*

Bendradarbiavimo forma	SEIMAS	VYRIAUSYBĖ
Atvirumas	Darbotvarkė skelbiama – spraga – neprognozuotų projektų landa. Plenariniai posėdžiai praktiškai atviri stebėtojams, išskyrus ypatingus atvejus. Tarpiniai teisėkūros dokumentai: komitetų, departamentų išvados praktiškai prieinamos.	Darbotvarkė dėl papildomų klausimų svarstymo tampa nevieša Vyriausybės posėdžiai praktiškai uždari stebėtojams ir žiniasklaidai, išskyrus ypatingus atvejus. Tarpiniai teisėkūros dokumentai prieinami praktiškai retai.
Konsultavimas	Įpareigojimai aktyviai konsultuotis menki. Seimas atviras daugeliui pilietinių visuomeninių organizacijų.	Įpareigojimų nėra. Konsultavimasis ad hoc (kai trūksta ekspertinių ar kitų žinių, kai reikalinga pilietinių visuomeninių organizacijų parama ir viešai reiškiamą pilietinių visuomeninių organizacijų poziciją atitinkamu klausimu, dažniausiai tarp instituciniuose nutarimuose dėl teisės akto projekto). Nėra tikrumo kad į pilietines visuomenines organizacijas bus kreipiamasi. Tampa svarbūs asmeniniai ryšiai tarp pilietinių visuomeninių organizacijų ir valdininkų. Pilietinėms visuomeninėms organizacijoms sunku patekti į šią sistemą.
Viešumas	Svarstoma medžiaga vieša Seimo interneto dokumentų bazė.	Svarstoma medžiaga neplatinama nors nėra slapta.



6 pav. Įstatymų ir kitų teisės aktų reguliavimo sistemų valdymo ekonominės analizės procedūra