

DĖL TEISĖKŪROS PROCESO TOBULINIMO

Lietuvos verslo konfederacija (toliau – LVK) sveikina Jus tapus Lietuvos Respublikos Seimo pirmininke. Labai nuoširdžiai linkime darbinio įkvėpimo, drąsių ir išmintingų sprendimų mūsų Valstybės ir piliečių labui.

Šiuo raštu LVK nori atkreipti Jūsų dėmesį į esamą teisėkūros proceso reguliavimą ir Seimo bei Vyriausybės lygiu susiklosčiusias praktikas. Kviečiame Jus imtis lyderystės tobulinant teisėkūros procesą siekiant, kad teisėkūra būtų grįsta tikslingumu, proporcingumu, pagarbos asmens teisėms ir laisvėms, atvirumu ir skaidrumu, efektyvumu, aiškumu bei sistemiškumu principais.

Apie Lietuvos teisėkūros proceso problematiką ne kartą yra pasisakiusi Valstybės kontrolė, kuri 2018 m. kovo 16 d. pateikė išsamią valstybinio audito ataskaitą¹. Aukščiausia audito institucija nustatė, kad Lietuvoje teisėkūros procesas yra fragmentiškas ir neefektyvus, dažnai orientuojamasi į kiekybę, vietoje kokybės. Teisės aktų nesuderinamumas tarpusavyje palieka teisinių spragų, taip pat sukelia nemažą administracinę naštą tiek verslui, tiek ir valstybės institucijoms.

Esamas teisėkūros proceso ydas iškalbingai atspindi priimtų įstatymų keitimo dažnumas. Pavyzdžiui 2012–2016 m. buvo priimti 78 naujos redakcijos įstatymai, iš jų net du trečdaliai (53) iki 2017-10-10 buvo pakeisti. Pusė jų (27) keisti nuo 3 iki 8 kartų. Viena iš įstatymų keitimo priežasčių – buvo siekiama pašalinti galiojančio teisinio reguliavimo trūkumus. 2017 m. Vyriausybės posėdžiuose net 45 procentai teisės aktų projektų (iš 710 bendro projektų, keičiančių teisės aktus, skaičiaus), buvo svarstomi nepraėjus metams nuo ankstesnio to paties teisės akto pakeitimo projekto svarstymo Vyriausybės posėdyje.

Lyginant Lietuvoje kiekvieną Seimo sesiją registruojamų teisės aktų kiekį su kaimyninių šalių parlamentais, Lietuva pirmauja kartais: vidutiniškai Seimui kiekvienai sesijai yra pateikiama apie 700 teisės aktų projektų, kai tuo pačiu laikotarpiu estų parlamentarami svarsto apie 200, Lenkijos parlamentarami - 338, o latvių parlamentarami 420 teisės aktų projektų. Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos informacijos ir komunikacijos departamento tyrimų skyriaus 2016-2020 m. kadencijos Seimo veiklos teisėkūros srityje apžvalgos² duomenimis, pastarasis Seimas buvo produktyviausias per visą nepriklausomybės laikotarpį. Vis dėlto, tokiu įvertinimu nevertėtų džiaugtis, o priešingai – derėtų susirūpinti. 2016-2020 m. kadencijos Seimas priėmė 665 teisės aktais daugiau, nei prieš jį dirbęs 2012-2020 m. kadencijos Seimas. Daugiau nei puse tūkstančio papildomų teisės aktų priėmimas per tą patį ketverių metų laikotarpį ne tik pagrįstai kelia klausimų dėl projektų kokybės, bet ir apsunkina valstybės institucijų ir įstaigų bei visuomenės galimybes kokybiškai dalyvauti teisėkūros procese.

Tai, kad visuomenė vangiai dalyvauja teisėkūros procese, įrodo ir žemas pastabų ir pasiūlymų teisės aktų projektams skaičius. Valstybės kontrolės duomenimis, visuomenė 2014-2016 m. pateikė savo pastabas tik dėl 8% svarstomų įstatymų. Dalinai toks vangus įsitraukimas yra nulemtas, gan uždaro teisėkūros proceso.

Esame tikri, kad būtina peržiūrėti šiuo metu galiojančią Teisėkūros pagrindų įstatymą bei Seimo priimtą Lobistinės veiklos įstatymą, kuris įsigalios 2021 m. sausio 1 d. Vienas iš sprendimų galėtų būti vieningo teisinio reguliavimo nustatymas Teisėkūros pagrindų įstatymo pagrindu, apjungiant visą poveikio įstatymų leidybai reglamentavimą viename teisės akte.

¹ Valstybės kontrolė (2018) Valstybinio audito ataskaita: Teisėkūros procesas. 2018 m. kovo 16 d. Nr. VA-2018-P-40-6-2

² Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos informacijos ir komunikacijos departamento tyrimų skyrius (2020) 2016–2020 m. kadencijos Lietuvos Respublikos Seimo veikla teisėkūros srityje (I–VIII sesijų statistinių duomenų apžvalga) Gedimino pr. 2/1-28, LT-01103 Vilnius
Tel. +370 5 212 1111, info@lvk.lt, www.lvk.lt

Iki šiol poveikio įstatymų leidybai reguliavimo pakeitimai buvo įgyvendinami ne vadovaujantis gerąją užsienio valstybių praktika ar noru atverti institucijas ir jų sprendimus visuomenei, bet trumpalaikiais populistiniais tikslais bei verslo organizacijų stigmatizavimu. Todėl manome, kad Lobistinės veiklos reguliavimas turėtų būti peržiūrimas iš esmės ir konceptualiai. Interesų grupių veikla, kuria siekiama daryti įtaką, kad būtų priimami arba nepriimami teisės aktai yra neatsiejama nuo bendro teisėkūros reguliavimo. Manome, kad būtina pasinaudoti ES praktika. Teisėkūros pagrindų įstatymo tikslas turėtų būti užtikrinti teisėkūrinį pėdsaką (*legislative footprint*), sukuriant Skaidrumo registrą. Jame turėtų registruotis visi, kurie daro poveikį teisės aktų leidybai, bet atsisakoma perteklinio biurokratizmo reguliuojant visuomenės galimybę dalyvauti teisėkūros procese. Tai leistų atsisakyti licenzijuojamos lobistinės veiklos modelio, kuris šiuo metu sukelia daug pasipriešinimo, ypač iš nevyriausybinių sektoriaus atstovų.

Taip pat svarbu, kad visi siūlymai, kurie yra teikiami teisėkūros procese, būtų vieši ir lengvai prieinami. Lietuva jau dabar turi sukūrusi pažangią teisės aktų projektų informacinę sistemą. Tačiau teisės aktų projektų iniciatoriai gauna kur kas daugiau raštų, nuomonių ar atsiliepimų, nei yra viešinama. Būtent šie gaunami raštai leidžia identifikuoti konkrečias interesų grupes, kurios suinteresuotos teisės aktų priėmimu ar nepriėmimu. Deja, ši informacija dabar nėra vieša. Užtikrinus tokios informacijos viešumą – visos interesų grupės, kurios atstovauja savo interesams ir siekia daryti įtaką, taptų žinomos ir viešos.

Kitas svarbus aspektas, tai aiškių žaidymo taisyklių visiems teisėkūros dalyviams nustatymas. Dažni atvejai, kai manipuliuojant procedūromis bei terminais yra pažeidžiamas esminis atviros teisėkūros principas – įsivyrąja „rungtyniškumas“, kai vieni proceso dalyviai neturi tokių pačių galimybių išreikšti savo poziciją kaip kiti. Tai ypatingai jaučiama vykdomosios valdžios lygmenyje, kai teisėkūros procedūrų laižymas neturi jokių teisinių pasekmių. Tad būtų svarbu čia perkelti gerąją Seimo darbo praktiką, kai procedūrinių taisyklių nesilaikymas užkardo kelią neteisėtiems sprendimams ir taip visoms šalims užtikrinamos vienodos teisės.

Dažnu atveju interesų grupės ne rengia ir siūlo inicijuoti konkrečių teisės aktų projektų svarstymą, bet dalyvauja ir daro įtaką jau parengtų ir svarstomų teisės aktų svarstymo procese. Todėl kontroliuoti reikia ne tiek fizinius susitikimus, pokalbius ar diskusijas, bet konkrečius veiksmus, kurie vyksta po jų. Seimo nariai turi teisę teikti pasiūlymus bet kuriam Seime svarstomam teisės aktui. Deja, Seimo nariai neturi aiškios pareigos pateikti informacijos, kas pasiūlė teisės akto projektą, kas surinko argumentus ir informaciją, galiausiai – kas parengė patį pasiūlymą. Manome, kad teisinis reguliavimas turi užtikrinti informacijos viešumą, kieno interesais veikia politikai ar tarnautojai. Taip visuomenė žinotų apie visas interesų grupes, kurios dalyvauja teisėkūroje, ir kokių teisės aktų svarstymu jos yra suinteresuotos.

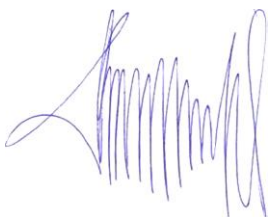
Galiausiai, kuriant reguliavimą būtina siekti jo paprastumo ir aiškumo. Dėl neproporcingų administracinių suvaržymų sprendimų priėmėjai neturi vengti ir turi būti atviri susitikimams, diskusijoms su interesų grupėmis. Perteklinės biurokratinės procedūros (pvz. kiekvieno bet kokio kontakto registracija) tik dar labiau didina institucijų uždaramą nuo teisėtų interesų atstovavimo, tačiau niekaip neriboja šešėlinio poveikio įstatymų leidybai. Manome, kad Skaidrumo registro modelis pagal Europos Sąjungos praktiką puikiai pasitarnautų balansuojant skaidrumo ir prieinamumo prie sprendimų priėmėjų principus.

Kviečiame Jus inicijuoti Teisėkūros pagrindų ir Lobistinės veiklos įstatymų peržiūrą, visą reguliavimą apjungiant Teisėkūros pagrindų įstatymo pagrindu. LVK yra pasiruošusi konstruktyviai dalyvauti svarstymo procese ir deleguoti savo atstovus bei ekspertus visuose darbiniuose formatuose.

Linkėdamas stiprios sveikatos,

Su pagarba

Prezidentas



Andrius Romanovskis

Originalas nebus siunčiamas

Gintarė Boreikytė, el. p. gintare@lvk.lt, tel. (8 5) 212 1111