



Valstybinio audito ataskaitos santrauka

## TEISĖKŪROS PROCESAS

2018 m. kovo 16 d. Nr. VA-2018-P-40-6-2



Su valstybinio audito ataskaita galima susipažinti  
Valstybės kontrolės interneto svetainėje [www.vkontrole.lt](http://www.vkontrole.lt)

# SANTRAUKA

---

Teisinis reguliavimas – tai tam tikros socialinės tvarkos nustatymo forma, užtikrinant valstybės funkcijų vykdymą, pilietinės visuomenės lūkesčius ir sudarant sąlygas visuomenės ir valstybės efektyviam vystymuisi.

Teisinio reguliavimo aiškumas, pagrįstumas, veiksmingumas priklauso nuo teisinio reguliavimo kūrimo (teisėkūros) proceso. Teisėkūros proceso reguliavimo tikslas – vadovaujantis tikslingumo, proporcingumo, pagarbos asmens teisėms ir laisvėms, atvirumo ir skaidrumo, efektyvumo, aiškumo ir sistemiskumo principais sukurti vientisą, nuoseklią, darnią ir veiksmingą teisės sistemą. Teisėkūros principų sistema išreiškia tam tikrus reikalavimus, keliamus teisėkūroje dalyvaujantiems subjektams: įpareigoja juos, rengiant teisės aktus, įvertinti numatomo teisinio reguliavimo poveikį ir visas galimas numatomo teisinio reguliavimo alternatyvas, siekiant įsitikinti esamo teisinio reguliavimo reikalingumu ir tinkamumu, atlikti teisinio reguliavimo stebėseną ir visose teisėkūros stadijose konsultuotis su visuomene<sup>1</sup>.

Konstitucinis Teismas savo jurisprudencijoje ne kartą yra konstatavęs, kad konstitucinio teisinės valstybės principo esmė – teisės viešpatavimas; konstitucinis teisės viešpatavimo imperatyvas reiškia, kad valdžios laisvę riboja teisė, kuriai privalo paklusti visi teisinių santykių subjektai, neišskiriant nė teisėkūros subjektų. Šiuo principu turi būti vadovujamasi ir kuriant teisę, ir ją įgyvendinant<sup>2</sup>.

Aukščiausioji audito institucija, atlikdama valstybinius auditus, kasmet nustato teisinio reguliavimo trūkumus<sup>3</sup>. Neaiškus, perteklinis reguliavimas, nesuderinti tarpusavyje teisės aktai apsunkina teisės taikymą ir sukelia teisinius ginčus, didina administracinę naštą, viešojo valdymo institucijų veiklos apimtis, sudaro prielaidas korupcijai, valstybės biudžeto lėšų neefektyviam panaudojimui ir kitiems neigiamiems reiškiniams atsirasti. 32 proc. Lietuvos gyventojų, 18 proc. įmonių vadovų ir 17 proc. valstybės tarnautojų nuomone, netobuli įstatymai, teisinio reguliavimo spragos yra labai rimta problema<sup>4</sup>.

Audito tikslas – įvertinti, ar nustatytas teisėkūros procesas sudaro tinkamas prielaidas kurti vientisą, nuoseklią, darnią ir veiksmingą teisės sistemą, atsakant į klausimus:

- ar atliekamas esamo teisinio reguliavimo vertinimas leidžia įsitikinti teisinio reguliavimo tinkamumu ir identifikuoti jo keitimo poreikį;
- ar rengiant ir priimant teisės aktus užtikrinama atsakinga teisėkūra.

Audito metu, analizuodami teisėkūros procesą, daugiausia dėmesio skyrėme įstatymų – teisės aktų, kuriais įgyvendinami svarbiausi teisinio reguliavimo uždaviniai – rengimui ir priėmimui, nes šiuose etapuose, kitaip nei rengiant kitus teisės aktus, iš esmės dalyvauja visi teisėkūros proceso subjektai. Įstatymai reguliuoja svarbiausius žmogaus teisių ir laisvių apsaugos, nuosavybės, valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo, valstybės tarnybos,

---

<sup>1</sup> LR teisėkūros pagrindų įstatymas, 7, 15 ir 24 str.

<sup>2</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2016-07-08 nutarimas.

<sup>3</sup> Valstybinio audito ataskaitos: 2017-03-29 Nr. VA-P-50-3-6 „Ar sudarytos sąlygos viešojo sektoriaus vidaus kontrolės sistemai efektyviai veikti“; 2017-03-03 Nr. VA-P-30-1-4 „Ar užtikrinamas būsto prieinamumas mažas pajamas gaunantiems gyventojams“; 2016-09-30 Nr. FA-P-10-3-4-1 „Valstybinio socialinio draudimo fondo 2015 metų ataskaitų rinkinio teisingumas bei lėšų ir turto valdymo, naudojimo ir disponavimo jais teisėtumas“; 2015-09-24 Nr. FA-P-10-7-26-1 „Dėl 2014 metų Valstybinio socialinio draudimo fonde atlikto finansinio (teisėtumo) audito rezultatų“; 2015-07-20 Nr. FA-P-10-6-10-1 „Dėl Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerijoje atlikto finansinio (teisėtumo) audito rezultatų“; 2014-09-01 Nr. FA-P-30-1-48 „Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybėse atlikto finansinio (teisėtumo) audito rezultatų“.

<sup>4</sup> Lietuvos korupcijos žemėlapis 2016. Prieiga per internetą: <https://www.stt.lt/lt/menu/tyrimai-ir-analizes/>.

mokestinius ir kitus visuomeninius santykius. Įstatymais įtvirtinus netinkamą teisinį reguliavimą, netinkamas reguliavimas gali būti nustatytas ir įstatymus įgyvendinančiuose teisės aktuose (Vyriausybės nutarimuose, ministrų įsakymuose ir kt.).

Audito subjektai:

- Teisingumo ministerija, kuriai pavesta atlikti šias funkcijas: formuoti valstybės politiką nacionalinės teisinės sistemos plėtros, teisinių procesų reglamentavimo (tai apima ir teisėkūros procesą) srityse, organizuoti, koordinuoti ir kontroliuoti jos įgyvendinimą; koordinuoti teisinio reguliavimo stebėseną; pagal kompetenciją rengti įstatymų, Vyriausybės nutarimų ir kitų teisės aktų projektus; teisės aktų nustatytais atvejais ir tvarka teikti išvadas dėl teisės aktų projektų<sup>5</sup>;
- Vyriausybės kanceliarija, kuriai pavesta atlikti šias funkcijas: vertinti Vyriausybei ir Ministrui Pirmininkui pateiktus teisės aktų projektus; dalyvauti tobulinant numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo sistemą<sup>6</sup>;
- Europos teisės departamentas prie Teisingumo ministerijos, kuriam pavesta atlikti šias funkcijas: koordinuoti ES teisės aktų perkėlimą į nacionalinę teisę ir įgyvendinimą; teikti išvadas, ar įstatymų ir Vyriausybės nutarimų projektai atitinka ES teisę<sup>7</sup>.

Informaciją rinkome iš audito subjektų, Seimo kanceliarijos ir visų ministerijų (detaliau teisėkūros procesus analizavome atsirinktose ministerijose – Finansų, Socialinės apsaugos ir darbo). Analizavome teisėkūros procesą reguliuojančius teisės aktus ir jų taikymo praktiką. Taip pat naudojome Seimo Parlamentinių tyrimo departamento 2015 m. parengtos studijos „Teisėkūros tendencijos ir rodikliai Europos Sąjungos valstybėse ir Lietuvoje“ ir Teisės instituto 2017 m. parengtos mokslo studijos „Teisinio reguliavimo *ex post* vertinimo perspektyvos Lietuvoje“<sup>8</sup> duomenis. Diskutavome su akademinės visuomenės, verslo ir nevyriausybinių organizacijų atstovais. Bendradarbiaudami su Seimo Teisės ir teisėtvarkos komitetu surengėme diskusiją, kurios metu kartu su įstatymų leidžiamosios bei vykdomosios valdžios institucijų, akademinės visuomenės ir Lietuvos advokatūros atstovais aptarėme Lietuvoje vyraujančias teisėkūros tendencijas.

Audituojamas laikotarpis – 2014–2017 m. Siekiant įvertinti pokyčius, buvo renkami ir ilgesnio laikotarpio duomenys. Buvo analizuojami 2004-11-15–2008-11-16 (toliau – 2004–2008 m.), 2008-11-17–2012-11-14 (toliau – 2008–2012 m.), 2012-11-16–2016-11-10 (toliau – 2012–2016 m.) ir 2017-03-10–2017-07-11 laikotarpių įstatymų leidybos Seime duomenys.

Audito metu laikėmės nuostatos, kad sąlygos nustatyti tinkamą teisinį reguliavimą ir kurti vientisą, nuoseklią, darnią ir veiksmingą teisės sistemą bus sudarytos tuomet, kai bus valdoma patikima informacija apie esamo teisinio reguliavimo reikalingumą, tinkamumą, pakankamumą, efektyvumą ir poreikį jį keisti. Rengiant ir priimant įstatymus, bus vadovujamasi pagrįsta, patikima ir išsamia informacija apie tai, kokias galimas teigiamas ir neigiamas pasekmes sukels numatomas teisinis reguliavimas asmenims ar jų grupėms, kuriems jis bus taikomas, ekonomikai, valstybės finansams, socialinei aplinkai, viešajam administravimui, teisinei sistemai, kriminogeninei situacijai, korupcijos mastui, aplinkai, administracinei naštai, regionų plėtrai ir kitoms sritims<sup>9</sup>. Teisės aktai, kuriais ES

<sup>5</sup> LR Vyriausybės 1998-07-09 nutarimu Nr. 851 (2010-10-13 nutarimo Nr. 1464 redakcija) patvirtinti LR teisingumo ministerijos nuostatai, 7, 8.1, 8.3 ir 8.9 p.

<sup>6</sup> LR Vyriausybės 2013-03-27 nutarimu Nr. 254 patvirtinti LR Vyriausybės kanceliarijos nuostatai, 9.1 ir 9.8 p.

<sup>7</sup> LR teisingumo ministro 2014-07-02 įsakymu Nr. 1R-204 patvirtinti Europos teisės departamento prie LR teisingumo ministerijos nuostatai, 8.1 ir 8.2.1 p.

<sup>8</sup> Prieiga per internetą: <http://teise.org/wp-content/uploads/2018/01/Ex-post3.pdf>.

<sup>9</sup> LR teisėkūros pagrindų įstatymas, 15 str. 2 d.

direktyvos perkeliama į nacionalinę teisę, bus priimti laiku ir įvertinus galimas perkėlimo alternatyvas<sup>10</sup>. Seimo kanceliarijos teisės aktų informacinėje sistemoje bus paskelbta visa reikalinga informacija<sup>11</sup> ir su visuomene konsultuojamasi visose teisėkūros stadijose<sup>12</sup>. Įstatymų leidybai skiriama pakankamai laiko, o skubos ir ypatingos skubos tvarka taikoma tik išimtiniais atvejais, kai to akivaizdžiai reikalauja nenumatytos ypatingos socialinės, ekonominės ar politinės šalies gyvenimo aplinkybės.

**Audito metu nustatėme, kad:**

### **Nesiimama pakankamų veiksmų, kad būtų įvertinta, ar galiojantys teisės aktai vis dar tinkami teisinio reguliavimo tikslams pasiekti**

Siekiant įvertinti teisinio reguliavimo reikalingumą, pakankamumą, efektyvumą, identifikuoti poreikį jį keisti arba jo atsisakyti, veikiantys teisės aktai turi būti sistemiskai stebimi ir vertinami. Valstybės institucijos, planuodamos teisinio reguliavimo stebėseną, nevertino teisinio reguliavimo aktualumo ir problemiško, kaip to reikalauja Teisėkūros pagrindų įstatymas<sup>13</sup>. Todėl stebėsenai atlikti dažniausiai buvo atrinkti tokie teisės aktai, kurie nesusiję su Vyriausybės prioritetais bei kitais strateginiais valstybės tikslais ir aktualių visuomeninių santykių (sveikatos apsauga, švietimas ir kt.) reguliavimu.

Stebėseną vykdoma fragmentiškai. Lietuvoje galioja daugiau nei 84 tūkst. teisės aktų, o per 3 metus (2014–2016 m.) valstybės institucijos atliko tik 47-iuose (0,06 proc.) teisės aktuose nustatyto teisinio reguliavimo stebėseną. Iš jų 64 proc. atvejų buvo atliktas vieno ar kelių įstatymo straipsnių vertinimas. Teisės instituto vertinimu, „beveik visais atvejais teisinio reguliavimo stebėseną atliekama tik formaliai, bet ne siekiant išsiaiškinti tikrąjį, realų teisės akto poveikį“.

Stebėseną atliko tik 11 proc. valstybės institucijų, kurioms pavesta ją atlikti, ir nė viena savivaldybė<sup>14</sup>.

Tokiomis apimtimis ir nekokybiškai atliktos teisinio reguliavimo stebėsenos rezultatai nesudaro prielaidų identifikuoti keistiną, nebeaktualų ar perteklinį reguliavimą, todėl lieka galioti teisės aktai, dėl kurių kyla neigiamos pasekmės ekonomikai, valstybės finansams, viešajam administravimui, socialinei aplinkai, asmenims ar jų grupėms.

Neatliekami sisteminiai teisinio reguliavimo vertinimai, kurie padėtų kurti vientisą, nuoseklią, darnią teisės sistemą.

Teisinio reguliavimo stebėseną koordinuoja Teisingumo ministerija. Teisėkūros pagrindų įstatymas numato, kad, atliekant stebėseną, vertinamas teisinio reguliavimo poveikis ne tik reguliuojamai sričiai, bet ir kitoms sritims, tarp jų ir administracinei naštai. Teisės aktų sukeltos administracinės naštos ūkio subjektams įvertinimas patenka į Ūkio ministerijos kompetenciją, o administracinės naštos piliečiams ir kitiems asmenims – į Vidaus reikalų ministerijos kompetenciją. Taigi, teisinio reguliavimo vertinimą koordinuoja trys ministerijos, tačiau jų kompetencijos tarpusavyje nederinamos.

<sup>10</sup> LR teisėkūros pagrindų įstatymas, 9 str. 2 d.

<sup>11</sup> Ten pat, 5 str. 2 d.

<sup>12</sup> Ten pat, 7 str.

<sup>13</sup> Ten pat, 24 str. 2 d.

<sup>14</sup> Teisės institutas, „Teisinio reguliavimo ex post vertinimo perspektyvos Lietuvoje“, 2017 m., 108–109 p. Prieiga per internetą: <http://teise.org/wp-content/uploads/2018/01/Ex-post3.pdf>.

## Rengiant teisės aktų projektus, neįvertinamos arba formaliai įvertinamos galimos numatomos teisinio reguliavimo pasekmės

Teisėkūros proceso dalyviai netinkamai vykdo jiems pavestą pareigą atlikti numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimą ir vertinimo rezultatus pateikti kartu su Seimui teikiamu parengtu įstatymo projektu<sup>15</sup>.

Analizuotuose (10 proc. naujos redakcijos įstatymų, priimtų per 4 metus) aiškinamuosiuose raštuose buvo nurodyta, jog planuojamas nustatyti teisinis reguliavimas nesukels neigiamų pasekmių reguliuojamai sričiai ir asmenims, kuriems jis bus taikomas, neturės įtakos kriminogeninei situacijai ir korupcijai, neatsilieps verslo sąlygoms ir jo plėtrai, nepareikalaus papildomų valstybės biudžeto lėšų. Šie vertinimai nepagrįsti ir neargumentuoti. Galimos teisinio reguliavimo alternatyvos nepateiktos. Ministerijose nėra galimybės įsitikinti, ar poveikio vertinimas buvo atliktas ir ar jo rezultatai pagrįsti, nes 9-iose iš 14-os ministerijų teisės akto projekto rengimo ir poveikio vertinimo procesai nedokumentuojami. Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo instrumentas teisėkūros procese yra numatytas nuo 2003 metų. Teisės aktuose numatyta, kokioms sritims ir kada turi būti įvertintos numatomo teisinio reguliavimo pasekmės, tačiau iki šiol nesukurta veiksminga poveikio vertinimo atlikimo ir priežiūros sistema:

- rengti teisės aktų projektus ir juos rengiant atlikti poveikio vertinimą ministerijose pavesta įvairių sričių specialistams, kurių visose 14-oje ministerijų yra beveik 2 000. Parengti tokį skaičių poveikio vertinimo kvalifikuotų specialistų valstybei būtų neefektyvu ir netikslinga. 11-os (iš 14) ministerijų darbuotojams trūksta mokymų, kaip atlikti numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimą, o šios srities mokymus audituojamu laikotarpiu išklausė tik apie 10 proc. visų darbuotojų;
- kontrolės mechanizmas, neužtikrina, kad keičiant esamą teisinį reguliavimą būtų tinkamai įvertintos galimos numatomo teisinio reguliavimo pasekmės ir teisinio reguliavimo alternatyvos.

## Teisės aktų gausa ir įstatymų priėmimas, svarstant skubos ir ypatingos skubos tvarka, nesudaro tinkamų sąlygų išsamiai įvertinti Seimui pateiktų įstatymų projektų

Per vienerius metus Seimui pateikiama vidutiniškai apie 700 įstatymų projektų, tai yra 2–4 kartus daugiau negu kaimyninių valstybių parlamentams (Estijos parlamentui per vienerius metus pateikiama vidutiniškai 200 įstatymų projektų, Lenkijos – 338, Latvijos – 417).

Per 2012–2016 m. Seime registruoti 3 779 įstatymų projektai, iš jų daugiau nei pusę (2 200) pateikė Seimo nariai. Buvo priimta 30 proc. Seimo narių ir 85 proc. Vyriausybės pateiktų projektų. Seimo valdyba paprašė Vyriausybės pateikti išvadas dėl Seimo narių pateiktų 860 įstatymų projektų. Vyriausybė iki 2017-12-04 pateikė 838 išvadas, iš jų tik 3 proc. (26) išvadų buvo pateikta per Seimo statute nustatytą 4 savaičių terminą.

Seimo statute numatyta, kad įstatymų projektai gali būti svarstomi skubos ar ypatingos skubos tvarka. Šių tvarkų taikymas leidžia Seimui operatyviai reaguoti į situacijas, reikalaujančias greitų sprendimų. Tačiau pernelyg dažnas skubos procedūrų taikymas gali pakenkti teisės aktų priėmimo proceso etapų viešumui, sumažinti viso proceso skaidrumą ir neužtikrinti tinkamo teisinio reguliavimo, nes mažėja galimybės suinteresuotiesiems asmenims dalyvauti teisėkūros procese, įstatymo projektas gali būti nesvarstomas Seimo komitetuose ir ne visa su projektu susijusi informacija skelbiama viešai. Todėl skubos ar ypatingos skubos tvarka turėtų būti taikoma tik išimtiniais atvejais, kai to akivaizdžiai reikalauja ypatingos socialinės, ekonominės ar politinės šalies gyvenimo aplinkybės, tačiau Seimo statute kriterijai, kuriems esant ši tvarka gali būti taikoma, nenustatyti.

<sup>15</sup> LR Seimo statutas, 135 str. 3 d. 5–7 ir 12 p.

Lietuvoje, taikant skubos ir ypatingos skubos svarstymo tvarką, priimama apie 50 proc. įstatymų. Europos valstybėse, pavyzdžiui: Suomijoje, Švedijoje, Jungtinėje Karalystėje, Lenkijoje, taikant šią tvarką priimama ne daugiau kaip 5 proc. įstatymų<sup>16</sup>, kaimyninėje valstybėje Estijoje – apie 10 procentų. Beveik 70 proc. siūlymų svarstyti įstatymų projektus skubos ir ypatingos skubos tvarka buvo pateikta motyvuojant, kad Lietuva vėluoja perkelti direktyvas į nacionalinę teisę. Atkreipiame dėmesį, kad parengti ir priimti teisės aktus, kuriais perkeliamos direktyvų nuostatos, Lietuvai, kaip ir kitoms ES valstybėms narėms, paprastai nustatomas 2 metų terminas<sup>17</sup>. Kiekybiniu požiūriu teisėkūros procesas audituojamu laikotarpiu buvo labai intensyvus. Didelis srautas priimamų įstatymų ir dažnas skubos procedūrų taikymas didina klaidų riziką.

## Vėluojama ES direktyvas perkelti į nacionalinę teisę ir neįvertinamos galimos perkėlimo alternatyvos

Lietuva į nacionalinę teisę vėlavo perkelti 54 proc. (108 iš 199) ES direktyvų, kurių perkėlimo terminas suėjo 2014–2017 m. I pusr., nes laiku neparengiami įstatymų ir kitų teisės aktų, kuriais perkeliamos ES direktyvos, projektai.

Ne visuomet buvo įvertintos visos galimos direktyvos perkėlimo alternatyvos, iš kurių būtų galima pasirinkti labiausiai Lietuvos interesus atitinkantį sprendimą. Esamas kontrolės mechanizmas neužtikrina, kad, rengiant įstatymo projektą, būtų įvertintos direktyvose numatytos perkėlimo pasirinkimo galimybės ir vertinimo rezultatai kartu su įstatymo projektu būtų pateikti Seimui.

## Į teisėkūros procesą per mažai įtraukiama visuomenė, trūksta viešumo ir skaidrumo

2013 m. įdiegta nauja Seimo kanceliarijos teisės aktų informacinė sistema, kurioje privalo būti paskelbti su teisėkūros procesu susiję dokumentai: teisėkūros iniciatyvos, teisės aktų projektai ir jų lydimieji dokumentai, teisinio reguliavimo stebėsenos dokumentai ir kt.<sup>18</sup> 2014–2016 m. ministerijos nepaskelbė 98 proc. teisėkūros iniciatyvų, 65 proc. teisinio reguliavimo stebėsenos pažymų, 39 proc. teisinio reguliavimo stebėsenos planų. Šioje sistemoje sudaryta galimybė visiems asmenims pateikti siūlymus dėl paskelbtų teisės aktų projektų. Šia galimybe pasinaudota retai. Visuomenė pateikė siūlymus tik dėl 8 proc. paskelbtų ministerijų rengtų įstatymų projektų.

11-ai (iš 14) ministerijų trūksta informacijos apie galimus kitus konsultavimosi su visuomene būdus ir (ar) jų taikymą. Įstatymų projektų rengimo metu nepakankamai konsultuojantis, lieka neįvertinti visuomenės lūkesčiai ir neišnaudojama galimybė formuoti palankų visuomenės požiūrį į teisinio reguliavimo pokyčius. Konsultacijos persikelia į Seimą, dėl to ilgėja įstatymų projektų leidybos procesas ir didinamas Seimo komitetų darbo krūvis. Visuomenė Seimo komitetams kasmet (2014–2016 m.) pateikė apie 4 tūkst. pasiūlymų dėl svarstomų įstatymų projektų.

## Pokyčiai audito metu

Vyriausybė, siekdama tobulinti teisėkūros procesą, 2017 m. patikslino Vyriausybės darbo reglamentą<sup>19</sup> ir numatė priemones teisės aktų projektų rengimo kontrolei sustiprinti.

Siekiant įgyvendinti Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos rekomendaciją įdiegti teisinio reguliavimo *ex post* vertinimą Lietuvoje, Vyriausybės ir Teisingumo ministerijos iniciatyva

<sup>16</sup> LR Seimo Parlamentinių tyrimų departamento studija „Teisėkūros tendencijos ir rodikliai Europos Sąjungos valstybėse ir Lietuvoje“, 41 psl.

<sup>17</sup> Prieiga per internetą: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=URISERV%3A114527>.

<sup>18</sup> LR Teisėkūros pagrindų įstatymas, 5 str. 2 d.

<sup>19</sup> Vyriausybės 1994-08-11 nutarimu Nr. 728 patvirtintas Vyriausybės darbo reglamentas.

Teisės institutas 2017 m. atliko tyrimą dėl teisinio reguliavimo *ex post* vertinimo perspektyvų Lietuvoje.

Įvertinę audito metu surinktus įrodymus, pateikiame valstybinio audito išvadas ir rekomendacijas. Tinkamas rekomendacijų įgyvendinimas padės kurti vientisą, nuoseklią, darnią ir veiksmingą teisės sistemą, efektyviau ir sklandžiau organizuoti teisėkūros procesą.

Auditas atliktas pagal Valstybinio audito reikalavimus ir tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus. Audito apimtis ir taikyti metodai išsamiau aprašyti 1 priede „Audito apimtis ir metodai“ (40 psl.).

## Išvados

Teisėkūros proceso įgyvendinimas nesudaro tinkamų sąlygų kurti vientisą, nuoseklią, darnią ir veiksmingą teisės sistemą, nes neįsitikinama esamo teisinio reguliavimo tinkamumu, o rengiant ir priimant teisės aktus ne visuomet užtikrinama atsakinga teisėkūra:

1. Fragmentiškai ir nekokybiškai atliekamos teisinio reguliavimo stebėseną nesuteikia informacijos apie esamo teisinio reguliavimo reikalingumą, tinkamumą, pakankamumą, efektyvumą, todėl neleidžia kryptingai ir nuosekliai tobulinti esamo teisinio reguliavimo ir tinkamai reaguoti į pokyčius, kurie vyksta įvairiose visuomenės gyvenimo srityse. Trūksta teisinio reguliavimo vertinimo proceso koordinatoriaus (šeimininko), kuris sutelktų visų institucijų kompetencijas vertinant teisinio reguliavimo tinkamumą ir identifikuojant jo keitimo poreikį (1 skyrius).
2. Nėra veiksmingos numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo sistemos: ministerijų darbuotojams trūksta mokymų ir žinių poveikio vertinimo srityje, nustatytas kontrolės mechanizmas neužtikrina tinkamo poveikio vertinimo atlikimo ir vertinimo rezultatus pagrindžiančios informacijos pateikimo Seimui. Todėl neretai tik priėmus įstatymą išryškėja teisės aktų spragos ir teisinio reguliavimo neigiamos pasekmės (2.1 poskyris).
3. Seimui pateiktų įstatymų projektų gausa ir itin dažnai taikoma skubos ar ypatingos skubos tvarka svarstant projektus trumpina įstatymų projektams svarstyti skirtą laiką, todėl nesudarytos sąlygos nustatyti tinkamą teisinį reguliavimą ir užtikrinti įstatymų leidybos proceso skaidrumą bei viešumą, nes taikomi ne visi įprastai įstatymų projektų svarstymo tvarkai būdingi etapai, mažėja galimybė teisėkūroje dalyvauti suinteresuotiems asmenims (2.2 ir 2.3 poskyriai).
4. Į teisėkūros procesą per mažai įtraukiamos visuomenės grupės, kurioms taikomas teisinis reguliavimas, todėl nesužinoma jų nuomonė apie numatomą teisinį reguliavimą, problemų sprendimo būdus ir lūkesčius. Teisėkūros procesui trūksta viešumo ir skaidrumo. Seimo kanceliarijos teisės aktų informacinėje sistemoje paskelbiama ne visa ir neišsami informacija (2.5, 2.3 ir 2.1 poskyriai).
5. Vėluojama parengti teisės aktus, kuriais ES direktyvos perkeliamos į nacionalinę teisę, todėl netinkamai vykdomi Lietuvos įsipareigojimai ES. Rengiant minėtus teisės aktus, ne visuomet įvertinamos galimybės pasirinkti labiausiai Lietuvos interesus atitinkantį sprendimą (2.4 ir 2.1 poskyriai).

## Rekomendacijos

### Lietuvos Respublikos Seimo valdybai

Siekiant užtikrinti, kad įstatymų rengimui ir leidybai būtų skiriama pakankamai laiko, o skubos ir ypatingos skubos tvarka taikoma tik išimtiniais atvejais, kai to reikalauja nenumatytos ypatingos socialinės, ekonominės ar politinės šalies gyvenimo aplinkybės, siūlome Seimo statute nustatyti aiškius ir konkrečius kriterijus, pagal kuriuos būtų galima siūlyti Seimui įstatymų projektus svarstyti taikant skubos ar ypatingos skubos tvarką ir spręsti klausimą dėl termino, kuris skiriamas Vyriausybei išvadoms dėl svarstomo projekto pateikti, keitimo tikslingumo (3 išvada).

### Lietuvos Respublikos Vyriausybei

1. Siekiant nuosekliai ir kryptingai tobulinti esamą teisinį reguliavimą ir efektyviai šiam tikslui naudoti žmogiškuosius išteklius, pertvarkyti teisinio reguliavimo stebėsenos sistemą taip, kad būtų sutelktos skirtingų institucijų kompetencijos teisinio reguliavimo vertinimui atlikti ir nuo fragmentiškų teisinio reguliavimo vertinimų būtų pereita prie aktualių ir problemiškų jo sričių sisteminių vertinimų (1 išvada).
2. Siekiant, kad būtų laiku ir tinkamai parengti visuomenės ir valstybės interesus atitinkantys teisės aktų projektai:
  - 2.1. Pertvarkyti poveikio vertinimo sistemą taip, kad būtų užtikrintas tinkamas numatomo teisinio reguliavimo galimų pasekmių asmenims ar jų grupėms, kuriems jis bus taikomas, ekonomikai, valstybės finansams, socialinei aplinkai, viešajam administravimui, korupcijos mastui, administracinei naštai ir kt. sritims įvertinimas ir vertinimo rezultatų bei juos pagrindžiančių duomenų pateikimas teisės aktą priimančiam subjektui (2 išvada).
  - 2.2. Nustatyti priemones, kurios užtikrintų teisės aktų, kuriais nacionalinė teisės sistema derinama su ES teise, parengimą laiku, įvertinus visas perkėlimo į nacionalinę teisę alternatyvas (5 ir 2 išvada).
  - 2.3. Nustatyti konsultavimosi su visuomene būdus ir tvarką (4 išvada).
  - 2.4. Užtikrinti, kad Seimo kanceliarijos teisės aktų informacinėje sistemoje būtų paskelbta visa Teisėkūros pagrindų įstatyme nurodyta informacija (4 išvada).
3. Siekiant sudaryti sąlygas teisėkūros procesui tobulinti, užtikrinti duomenų, susijusių su teisėkūros procesu, dokumentavimą, kaupimą ir sisteminimą (2 išvada).

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai pateikti ataskaitos dalyje „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“ (37 psl.).