

Pavyzdinis inžinierius, kaip ir Sokratas, žino, kiek mažai jis žino. Jis žino, kad mokytis galime tik iš savo klaidų. Atitinkamai jis nuties savo kelių žingsnis po žingsnio, atidžiai palygindamas planuotus rezultatus su pasiektais rezultatais ir visada ieškodamas savo intervencijoje bet kokių neišvengiamų nepageidajamų padarinių. Ir jis vengs vykdyti tokio sudėtingumo ir apimties intervencijas, kurios neleis jam išnarplioti priešasčių ir padarinių ryšio bei suvokti, ko iš tikro jis imasi¹.

Dr. Agnė LIMANTĖ
Lietuvos teisės instituto
vyresnioji mokslo darbuotoja
Ankštoji g. 1A, LT-01109 Vilnius
El. p. agne.limante@gmail.com

TEISĖKŪROS TOBULINIMO KELIU: TEISĖS AKTŲ VERTINIMAS, JO RŪŠYS BEI PLĖTOTĖ

Šiame straipsnyje nagrinėjamas teisės aktų vertinimas kaip teisėkūros ciklo dalis. Siekiama apžvelgti teisės aktų vertinimo plėtotę ir sampratą, įvertinti ex ante ir ex post vertinimo skirtumus ir aptarti aktualias EBPO rekomendacijas. Straipsnyje taip pat tiriama teisės aktų vertinimo reglamentavimas Lietuvoje ir įvardijami reglamentavimo bei praktikos nagrinėjamoje srityje privalumai ir trūkumai.

IŽANGA

XX a. pabaigoje kaip svarbi teisėkūros proceso dalis įsitvirtino teisės aktų vertinimo institutas. Tai lėmė natūrali reguliavimo politikos plėtotė teisės viršenybės bei demokratinės valstybės principų kontekste. Iš tiesų – bene visų demokratinių teisės viršenybės principu grindžiamų valstybių konstitucijos numato materialius ir procedūrinius teisėkūros principus, kurių tinkamas užtikrinimas neišvengiamai reikalauja išankstinio ir retrospektyvaus priimamų ir galiojančių teisės aktų vertinimo.

Kiekvienoje modernioje valstybėje egzistuojanti reguliavimo bazė labai plati,

¹ *Popper K.* The Poverty of Historicism. Routledge and Kegan Paul, New York, 1964, p. 67. Cituojama iš *Aeken van K.* From Vision to Reality: Ex Post Evaluation of Legislation // *Legisprudence*, 2011, vol. 5(1), p. 49.

teisės aktai neretai kompleksiniai ir sudėtingi – tad siekiant reguliavimo politikos nuoseklumo svarbu įvertinti, ar naujai priimami ir jau egzistuojantys teisės aktai iš tiesų reikalingi, tinkami ir veiksmingi. Nepamirština ir tai, kad teisės aktų vertinimas, į kurį neretai įtraukiama ir visuomenė, yra svarbi demokratinio proceso dalis, kurio užtikrinimas svarbus kiekvienai Europos valstybei.

Priešingai nei teisės aktų projektų rengimo procesas, kur didelis vaidmuo skiriamas techniniams ir formaliems klausimams, teisės aktų vertinimas susikoncentruoja į materialius teisės aktų aspektus. Vertinant teisės aktą ypatingas dėmesys skiriamas teisės akto normatyvinio turinio ryšiu su socialine realybe, vadinamuoju realiu pasauliu². Jis padeda atskleisti, kokį poveikį turėtų rengiamas aktas, bei nustatyti, kaip jau galiojantis teisės aktas veikia konkrečioje erdvėje. Taigi teisės aktų vertinimas leidžia išvengti netinkamų teisės aktų priėmimo bei padeda identifikuoti tobulintinas sritis.

Šio straipsnio tikslas – apžvelgti teisės aktų vertinimo instituto plėtotę ir nustatyti naujesnes jos tendencijas, analizuojant reguliavimo šioje srityje kitimą. Atitinkamai šio straipsnio tyrimo objektas – teisės aktų vertinimas ir jį įtvirtinantys Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (toliau vadinama – EBPO) bei nacionaliniai dokumentai. Tyrimui keliami šie uždaviniai: apžvelgti teisės aktų vertinimo plėtotę ir sampratą, įvertinti *ex ante* ir *ex post* vertinimo skirtumus bei jų tarpusavio santykį, taip pat – atliekant istorinę aptariamą instituto plėtotės analizę – nustatyti ir išanalizuoti pagrindinius EBPO dokumentus, aktualius nagrinėjamoje srityje. Darbe taip pat tiriami nacionaliniai teisės aktai, reguliuojantys teisės aktų vertinimą, ir atkreipiamas dėmesys į Lietuvos reguliacinės bazės privalumus ir trūkumus. Visgi, kadangi detalus Lietuvos reguliacinės bazės ar jos tobulinimo įvertinimas nėra šio straipsnio tikslas, identifikuojami tik svarbiausi šios srities dokumentai ir esminiai jų bruožai bei teikiamos nuorodos į kitus mokslininkų tyrimus ar EBPO išvadas. Atliekant tyrimą remtasi istoriniu, lyginamuoju, teleologiniu, dedukciniu ir indukciniu tyrimo metodais, teisės aktų bei doktrinos analize.

Reikia pabrėžti, kad aptariamos srities mokslo darbų Lietuvoje kol kas labai nedaug. Paminėtinas Irenos Segalovičienės 2011 m. straipsnis „Vertinimas viešajame valdyme: samprata ir modeliai“ žurnale „Viešoji politika ir administravimas“³, A. Andruškevičiaus, D. Kriaučiūno ir G. Lastauskienės skyrius „Atsakingas valdymas“, publikuotas Vilniaus universiteto 2015 m. kolektyvinėje monografijoje „Krizė, teisės viešpatavimas ir žmogaus teisės“ (moksl. red. E. Kūris)⁴, bei netrukus pasiro-

² *Council of Europe*. Evaluation of Legislation: Proceedings of the Council of Europe's Legal Co-operation and Assistance Activities (2000-2001), 2001.

³ *Segalovičienė I.* Vertinimas viešajame valdyme: samprata ir modeliai // *Viešoji politika ir administravimas*, 2011, t. 10, Nr. 3, p. 437–450.

⁴ *Andruškevičius A., Kriaučiūnas D., Lastauskienė G.* Atsakingas valdymas // *Krizė, teisės viešpatavimas*

dysiantis Lietuvos teisės instituto tyrimas „Teisinio reguliavimo *ex post* vertinimo perspektyvos Lietuvoje“ (aut. D. Bublienė, P. Ragauskas, A. Limantė, E. Vitkutė), kuriame detaliam *ex post* teisinio reguliavimo vertinimas ir ieškoma Lietuvai tinkamiausio *ex post* vertinimo modelio. Užsienio literatūroje mokslinės medžiagos taip pat nėra itin daug, esami tyrimai susikoncentruoja į EBPO dokumentų apžvalgą ar konkrečių valstybių gerosios praktikos tyrimus vienu ar kitu teisės aktų vertinimo aspektu.

Pažymėtina, kad, Lietuvai siekiant narystės EBPO, teisinio reguliavimo politikos tobulinimas, įskaitant teisinio reguliavimo vertinimo tobulinimą, yra viena aktualesnių sričių. Atkreiptinas dėmesys, kad 2015 m. EBPO paskelbė oficialią ataskaitą dėl Lietuvos⁵, kurioje nurodė esamą situaciją ir sritis, kuriose turėtume tobulėti. Vienos iš pagrindinių rekomendacijų reguliavimo politikos srityje – tobulinti *ex ante* ir *ex post* teisės aktų vertinimą. Atitinkamai straipsnyje pasirinkta tyrimo kryptis aktuali ir svarbi tiek konkrečiai Lietuvos kontekste, tiek platesniu mastu.

I. TEISĖS AKTŲ VERTINIMO PLĖTOTĖ IR SAMPRATA

Sąvoka vertinimas (angl. *evaluation*) yra kilusi iš prancūzų kalbos žodžio *evaluer* – „nustatyti vertę“. Nuo seno vartojama įvairiuose kontekstuose ir įvairiose mokslo srityse, XX a. ši sąvoka įsiskverbė ir į viešojo valdymo sritį, vis labiau įsitvirtindama bei tapdama aktuali tokiose srityse kaip teisėkūra ar politika.

Kaip nurodo I. Segalovičienė, istoriškai vertinimo kaip profesionalios viešojo valdymo srities pradžia laikomas XX a. septintasis dešimtmetis, kai vadovaujant Prezidentui Lyndon'ui B. Johnson'ui Jungtinėse Amerikos Valstijose imta įgyvendinti „Didingosios visuomenės“ (angl. *Great Society*) viešąsias programas, o šių pažangai vertinti sukurta valdymo infrastruktūra ir viešosios veiklos vertinimo praktika. Antrąją vertinimo iškilimo fazę laikomas aštuntasis dešimtmetis, kai anglosaksiškosios tradicijos ir Skandinavijos šalys pradėjo vykdyti naujojo viešojo valdymo reformas. Trečiajame etape, XX a. devintajame dešimtmetyje, skatinant EBPO (plačiau apie tai žr. III šio straipsnio dalį), Pasaulio bankui ir Europos Sąjungai, vertinimas išplito daugelyje pasaulio šalių, taip pat ir Lietuvoje⁶. Ši tendencija labai akivaizdi pažvelgus

ir žmogaus teisės (moksl. red. E. Kūris). Vilniaus universitetas, 2015.

⁵ OECD. Regulatory Policy in Lithuania. Focusing on the Delivery Side, 2015. Prieiga per internetą: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/occd/governance/regulatory-policy-in-lithuania_9789264239340-en#.WRRmb9Jp9A> [žiūrėta 2017-10-17], p. 15–16.

⁶ Segalovičienė I. Vertinimas viešajame valdyme: samprata ir modeliai // Viešoji politika ir administravimas, 2011, t. 10, Nr. 3, p. 437–450.

į statistinius duomenis, pavyzdžiui, 1998 m. tik pusė EBPO valstybių narių nurodė turėjusios įdiegtą (reguliavimo) poveikio vertinimą (RIA), o štai 2014 m. beveik visos EBPO narės nurodė, kad tokį vertinimą vykdo⁷.

Istoriškai *ex post* vertinimas dažniausiai žengė prieš *ex ante* vertinimo įtvirtinimą ir tik vėliau šie abu institutai buvo įtvirtinti sistemaiškai kartu. Pavyzdžiui, Europos Sąjungos lygiu *ex post* vertinimas nuo 1980 m. buvo naudojamas nustatyti, ar ES lėšos, skiriamos finansinėms programoms, yra tinkamai panaudojamos. Atsižvelgiant į Europos Komisijos geresnio reglamentavimo darbotvarkę, vertinimo apimtis buvo išplėsta, ir dabar ji tapo įprasta priemone įvertinti bet kokią politikos intervenciją, tiriant poveikį ir siekiant nustatyti priežastingumą tarp intervencijos ir jos rezultatų⁸. Tuo tarpu *ex ante* vertinimas, kuris ES lygiu pradėtas nuosekliai taikyti 2002 m., šiuo metu Europos Komisijos darbe yra įprasta priemonė, kuri dažnai užima kelis šimtus puslapių ir kuri pateikiama kiekvienam svarbiam teisėkūros pasiūlymui⁹. Taigi, laikui bėgant, teisės aktų vertinimo reikalavimas buvo nuosekliai įtvirtintas ES teisės aktuose¹⁰.

Kalbant apie pačią vertinimo sąvoką, nors mokslinėje literatūroje rasime įvairių

⁷ OECD. OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation, 2014. Prieiga per internetą: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-framework-for-regulatory-policy-evaluation_9789264214453-en#page1> [žiūrėta 2017-10-17].

⁸ Plačiau žr. European Parliament Briefing. Evaluation and ex-post impact assessment at EU level. 2016-09. Prieiga per internetą: <[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2016\)581415](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2016)581415)>.

⁹ Plačiau žr. European Parliament Briefing. How does ex-ante Impact Assessment work in the EU? 2015-02. Prieiga per internetą: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/528809/EPRS_BRI\(2015\)528809_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/528809/EPRS_BRI(2015)528809_EN.pdf)> [žiūrėta 2017-10-17].

¹⁰ Šiuo metu geresnio reglamentavimo srityje ES yra priėmusi keletą svarbių dokumentų: Komunikatą dėl vertinimo naudojimo sustiprinimo (2007, Communication to the Commission from Grybauskaitė in agreement with the President. Responding to Strategic Needs: Reinforcing the use of evaluation. SEC (2007) 213), Sumanaus reguliavimo komunikatą (2010, Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui. Sumanus reguliavimas Europos Sąjungoje. KOM/2010/0543 galutinis), ES reglamentavimo kokybės komunikatą (2012, Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui. ES reglamentavimo kokybė. COM/2012/0746 final), Pažangaus reglamentavimo pagrindų stiprinimo komunikatą (2013, Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui. Pažangaus reglamentavimo pagrindų stiprinimas. Geresnis vertinimas. COM(2013) 686 final), komunikatą „Geresnis reglamentavimas – geresni rezultatai. ES darbotvarkė“ (2015, Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui. Geresnis reglamentavimas – geresni rezultatai. ES darbotvarkė. COM (2015) 215 final), taip pat yra pasirašytas Tarpinstitucinis susitarimas dėl geresnės teisėkūros (2016, Europos Parlamento, Europos Sąjungos Tarybos ir Europos Komisijos 2016 m. balandžio 13 d. tarpinstitucinis susitarimas dėl geresnės teisėkūros).

vertinimo apibrėžimų¹¹, iš esmės vertinimas viešojo valdymo srityje yra procesas, kurio tikslas yra patvirtinti vykdomos veiklos hipotezes bei nustatyti vykdomos viešojo valdymo veiklos vertę¹². EBPO parengtame Vertinimo ir rezultatais grindžiamo valdymo terminų žodynyje¹³ pateiktas toks vertinimo apibrėžimas:

Vertinimas – tai sisteminis ir objektyvus vykdomo ar užbaigto projekto, programos ar politikos, jų modelio, įgyvendinimo ir rezultatų įvertinimas. Vertinimu siekiama nustatyti tikslų tinkamumą ir įvykdymą, antra, plėtoti efektyvumą, veiksmingumą, poveikį ir tvarumą. Vertinimas turėtų pateikti informaciją, kuri yra patikima ir naudinga bei kuri leistų inkorporuoti šalių įgytą patirtį į sprendimų priėmimo procesą. Vertinimas taip pat reiškia veiklą, kurios metu nustatoma veiklos, politikos ar programos reikšmė bei svarba. Šiuo atžvilgiu, kiek įmanoma sistemiškai ir objektyviai, tiriami planuojamo, vykdomo ar baigto veiksmo rezultatai. Pažymėtina, kad vertinimas kai kuriais atvejais apima tinkamų standartų apibrėžimą, veikimo vertinimą šių standartų atžvilgiu, esamų ir planuotų rezultatų tyrimą bei įgytos patirties identifikavimą.

Taigi vertinimas yra praktinė užduotis, kurios tikslas – nustatyti intervencijos (nepriklausomai nuo to, ar tai būtų politika, teisės aktas, projektas, išlaidų programa ar tarptautinis susitarimas) rezultatus ar vertę, atsižvelgiant į jos pradinius tikslus ir laukiamą poveikį. Šis vertinimas, kiek įmanoma, visuomet grindžiamas empirine informacija. Vertinime nagrinėjamas tiesioginis ir netiesioginis poveikis, įskaitant nepageidaujamus šalutinius reiškinius.

Teisėkūros kontekste vertinimas gali egzistuoti keletu rūšių, iš kurių plačiau aptartinas jau minėtas *ex ante* vertinimas ir *ex post* vertinimas.

II. EX ANTE IR EX POST VERTINIMAS

Teisėkūros procese svarbu nustatyti, ar naujai priimami ir jau egzistuojantys teisės aktai tikslingi, reikalingi, proporcingi, tinkami ir veiksmingi¹⁴. Pirmuoju atveju, kai priimami

¹¹ Žr. apie tai: *Segalovičienė I.* Vertinimas viešajame valdyme: samprata ir modeliai // *Viešoji politika ir administravimas*, 2011, t. 10, Nr. 3, p. 437–450.

¹² *Alkin M. C.* (ed.). *Evaluation Roots – Tracing Theorists' Views and Influences*. Sage Publications, 2004, p. 17–19.

¹³ *OECD.* *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*. 2010. Prieiga per internetą: <<https://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>> [žiūrėta 2017-10-17].

¹⁴ Teisėkūros principai Lietuvoje yra išdėstyti Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymo 3 straipsnyje. Remiantis šiuo straipsniu, teisėkūroje vadovaujamosi šiais principais: tikslingumo, proporcingumo, pagarbos asmens teisėms ir laisvėms, atvirumo ir skaidrumo, efektyvumo, aiškumo ir sistemiškumo. Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas // *Valstybės žinios*, 2012-09-22, Nr. 110-5564.

nauji reglamentuojantys teisės aktai, pirminis siekis yra nepriimti teisės aktų, kurie potencialiai galėtų sukelti neigiamų pasekmių – šiuo atveju svarbus *ex ante*, išankstinis, teisės aktų poveikio vertinimas. Antruoju atveju, kai teisės aktai jau įsigalioję ir veikia, aktualus tampa *ex post* vertinimas, leidžiantis, remiantis empiriniais duomenimis ir praktikoje atsiskleidžiančiais teisės akto taikymo bruožais, nustatyti konkretaus teisės akto veiksmingumą, efektyvumą ir tinkamumą¹⁵.

Išankstinis (ex ante) vertinimas atliekamas prieš teisės akto priėmimą, viešosios politikos ciklo pradžioje, planavimo etape. Išankstinis vertinimas leidžia įvertinti pradinę socialinę ekonominę situaciją ir tai, kaip busimas reguliavimas tikėtinai paveiks šią aplinką. Tokio vertinimo tikslas – užtikrinti, jog kuriamas taisyklių modelis atitinka visuomenės ir jos grupių poreikius, bei nustatyti, ar teisės aktas nesukels neigiamų pasekmių.

Išankstiniu vertinimu siekiama pasverti, ar teikiamas teisės akto projektas yra reikalingas, pagrįstas, atitinka valstybės ir visuomenės poreikius, ar jis efektyvus ir finansinė našta proporcinga. Jis taip pat leidžia įvertinti akto suderinamumą bendra teisine baze. Atitinkamai toks išankstinis vertinimas suteikia galimybę pagerinti teisėkūros kokybę, nes įgalina tikslinti ir koreguoti teisės aktų projektus prieš juos patvirtinant bei skatina priimti geriau apgalvotus, aiškiais argumentais ir įrodymais grįstus viešosios politikos sprendimus.

EBPO parengtame Vertinimo ir rezultatais grindžiamo valdymo terminų žodynyje¹⁶ pateikta tokia *ex ante* vertinimo samprata:

Ex ante vertinimas – tai vertinimas, kuris atliekamas prieš įgyvendinant planuojamą veiksmą.

Šis apibrėžimas visgi itin lakoniškas ir skirtas platesnei grupei klausimų, ne tik teisėkūros procesui. Kur kas detalesnių apibrėžimų galima rasti doktrinoje. Vienas konkretesnių būtų šis:

*Teisės aktų ex ante vertinimas – į ateitį orientuotas potencialaus naujo teisės akto poveikio ir galimo šalutinio poveikio tyrimas, atliekamas remiantis struktūrizuota ir formalia procedūra, po kurios pateikiama rašytinė ataskaita. Toks tyrimas apima alternatyvų galimo poveikio ir šalutinio poveikio tyrimą, įskaitant alternatyvą iš viso atsisakyti reguliavimo*¹⁷.

¹⁵ Pažymėtina, kad teorijoje ir praktikoje rasime įvairių vertinimo tipų: tai ir minėti *ex ante* bei *ex post* vertinimai, ir vidutinio laikotarpio, apibendrinantys, formuojantys vertinimai. Dėl šio tyrimo krypties pagrindinis dėmesys skiriamas būtent pirmiesiems dviem, o ypač *ex post* vertinimui.

¹⁶ OECD. Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. 2010. Prieiga per internetą: <<https://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>> [žiūrėta 2017-10-17].

¹⁷ Verschuuren J. M., Gestel van R. A. J. Ex ante evaluation of legislation: An introduction // Verschuuren J. M. (Ed.). The impact of legislation: A critical analysis of ex ante evaluation. Leiden-Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

Europoje, tiek ES lygmeniu¹⁸, tiek ir valstybių narių lygiu, įstatymų leidėjas siekia pagerinti teisės aktų kokybę ir sumažinti administracines išlaidas, kruopščiai planuodamas teisės aktus ir sistemaiškai įgyvendindamas *ex ante* vertinimą. Šis vertinimas pasireiškia ekonominės naudos analize (angl. *cost-benefit analysis*) bei (reguliavimo) poveikio vertinimu (RIA arba IA). Kartais *ex ante* vertinimas apima prognozes remiantis ankstesniu (*ex post*) vertinimo tyrimu, tačiau dažniau yra atliekamas pagal konkrečią metodiką¹⁹. Remiantis tarptautine gerąja praktika, atliekant poveikio vertinimą siekiama įtraukti daugiau suinteresuotų grupių, tad taip didinamas sprendimų priėmimo skaidrumas. Taip pat pažymėtina, kad *ex ante* vertinimą gali atlikti tiek pati teisės aktą rengianti institucija, tiek išorinis vertintojas²⁰.

Matyt, niekam nekyla dvejonų, kad net ir atlikus *ex ante* vertinimą, teisės aktai ne visuomet veikia taip, kaip tai planavo įstatymo leidėjas. Kai kuriais atvejais paaiškėja, kad teisės aktai, kurie atrodė nepriekaištingi, susidūrę su realybe pasirodo besą neveiksmingi, neefektyvūs, su trūkumais ir nepakankami. Kaip teisingai nurodė ES Komisijos Pirmasis pirmininko pavaduotojas F. Timmermans'as, „nors paprastai politikai yra linkę visą dėmesį skirti naujoms iniciatyvoms, turime skirti ne ką mažiau dėmesio esamiems teisės aktams peržiūrėti ir aspektams, kuriuos galima būtų patobulinti ar supaprastinti, nustatyti. Turime sąžiningai pripažinti, kas pavyko, o kas ne“²¹. Šiame kontekste itin svarbus tampa *galutinis (ex post) poveikio vertinimas*.

Kaip vienas pavyzdžių, patvirtinantis *ex post* vertinimo poreikį ir plataus jo spektro naudą, šiame kontekste mokslinėje literatūroje pateikiamas 1994 m. Belgijos sprendimas alkoholio kontrolės srityje. 1994 m. gruodžio mėnesį, siekdama netoleruoti vairavimo išgėrus praktikos, Belgija priėmė teisės aktus, kurie sumažino leidžiamą alkoholio kiekį kraujyje nuo 0,08 % iki 0,05 %. Kartu buvo numatytos didesnės baudos už vairavimą išgėrus. Naujasis įstatymas įsigaliojo gruodžio 1 dieną, prieš Kalėdų ir Naujųjų metų laikotarpį. Transporto ministerija ir Policijos departamentas gana greitai galėjo įvykdyti šio įstatymo *ex post* vertinimą ir pamatyti įstatymo

¹⁸ 2016 m. ES tarpinstituciniame susitarime dėl geresnės teisėkūros (OL L 123, 2016 5 12, p. 1–14) pripažįstama, kad poveikio vertinimas padeda tobulinti ES teisės aktų kokybę. Pagal šį susitarimą Europos Parlamentas ir Taryba (ES teisėkūros institucijos) priimdami sprendimus dėl pasiūlymų dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų visapusiškai atsižvelgia į Komisijos atliktą poveikio vertinimą.

¹⁹ Plačiau apie *ex ante* vertinimą žr. *Verschuuren J. M.* (Ed.). *The impact of legislation: A critical analysis of ex ante evaluation*. Leiden-Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

²⁰ Žr., pvz., Lietuvos žuvininkystės sektoriaus 2014–2020 metų veiksmų programos išankstinis vertinimas. Galutinė ataskaita, parengta UAB „BGI Consulting“. Prieiga per internetą: <<https://zum.lrv.lt/uploads/zum/documents/files/Ex%20ante%20vertinimo%20ataskaita.pdf>> [žiūrėta 2017-10-17].

²¹ Europos Komisijos pranešimas spaudai. Geresnio reglamentavimo darbotvarkė. Skaidrumo didinimas ir griežtesnė patikra siekiant geresnės ES teisėkūros. 2015-05-19.

veiksmingumą. Buvo pastebėta, kad vairavimo išgėrus atvejų iš tiesų sumažėjo, kaip ir avarijose žūstančių žmonių. Deja, jau 1995 m. pavasarį buvo atkreiptas dėmesys, kad situacija grįžo į ankstesnę padėtį. Kilo klausimas, kodėl įstatymas buvo veiksmingas tik jį priėmus, tačiau vėliau pasirodė, kad savo tikslų jis nepasiekia. Ištyrus situaciją buvo nustatyta, kad tik išsigaliojus įstatymui buvo labai padidėjusi įstatymo vykdymo priežiūra – policija itin dažnai stabdydavo ir tikrindavo automobilius. Antra, naujasis įstatymas buvo garsiai ir plačiai aptariamasis masinės informacijos priemonėse, tai vertė žmones susimąstyti. Kai visa tai aptilo, žmonės grįžo prie ankstesnių įpročių. Tai dar kartą patvirtino, kad teisės aktų pasikeitimas taip paprastai nepakeičia žmonių elgesio, būtinos ir papildomos neformalios priemonės, sinchronizuotai veikiančios tradicijas ir įprastinę elgseną. Jei to nėra, tik griežtos ir aktyvios įgyvendinimo priemonės gali prisidėti prie įstatymo veiksmingumo²².

Kaip patvirtina šis pavyzdys, nešališkas retrospektyvus intervencijos vertinimas leidžia nustatyti, kaip teoriniu lygmeniu sumodeliuota intervencinė priemonė veikia praktiškai ir kodėl. Taigi, atsižvelgiant į *ex post*, kaip galutinio vertinimo pobūdį, toks vertinimas, projektuojamas teisėkūros proceso pabaigoje, yra natūrali proceso tąsa, kurios rezultatai taip pat turi įtakos sprendimų priėmimui ateityje.

EBPO parengtame Vertinimo ir rezultatais grindžiamo valdymo terminų žodynelyje²³ pateikta tokia *ex post* vertinimo samprata:

Ex post vertinimas – tai jau užbaigto veiksmo vertinimas. Pažymėtina, kad jis gali būti vykdomas tiesiogiai po veiksmo užbaigimo ar vėliau. Siekiama identifikuoti sėkmės ir nesėkmės faktorius, įvertinti rezultatų ir poveikio tvarumą bei padaryti išvadas, kurios būtų vėlesnių veiksmų pagrindas.

2014 m., toliau plėtodama *ex post* vertinimo apibrėžimą, EBPO nurodė²⁴:

Reguliari programinė teisės aktų bazės peržiūra vertina reglamentus vadovaudamasi aiškiai apibrėžtais politikos tikslais, įskaitant sąnaudų ir naudos vertinimą, siekdama užtikrinti, kad teisės aktai būtų aktualūs, ekonomiškai naudingi ir tinkami tikslams pasiekti. Tai apima ekonominių ir socialinių poveikį ir (arba) poveikį aplinkai.

Bendri kriterijai, sudarantys *ex post* vertinimo bendrąjį pagrindą, yra teisės akto

²² *Aeken van K.* From Vision to Reality: Ex Post Evaluation of Legislation // *Legisprudence*, 2011, Vol. 5(1). Su panašia situacija buvo susidurta šalyse, kuriose buvo priimami įstatymai, reikalaujantys motociklininkams dėvėti šalmus. Kadangi iš pradžių motociklininkai šalmų dėvėjimą laikė nestilingu dalyku, užtruko pakankamai ilgai, kol priimti įstatymai kartu su kitomis neformaliomis priemonėmis įtikino, kad šalmų dėvėjimas iš tiesų reikalingas.

²³ *OECD.* Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. 2010. Prieiga per internetą: <<https://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>> [žiūrėta 2017-10-17].

²⁴ *OECD.* Framework for Regulatory Policy Evaluation. Prieiga per internetą: <<http://www.oecd.org/regreform/framework-for-regulatory-policy-evaluation.htm>> [žiūrėta 2017-10-17].

tinkamumas, veiksmingumas, efektyvumas, darnumas, jo paprastumas, aiškumas ir prieinamumas, taip pat atitiktis socialiniam, ekonominiam, kultūriniam ir politiniam kontekstui išlaikymas²⁵. *Ex post* vertinimas grindžiamas kiekybine ir kokybine analize. Siekiant visapusiškai įvertinti teisės akto poveikį, remiamasi statistiniais duomenimis, tyrimais, ekspertų ataskaitomis ir kt.

Analizuojant teisės aktus vadovaujantis minėtais kriterijais ir remiantis nustatytais metodais, *ex post* vertinimas padeda (i) įvertinti, ar teisės akto tikslai, numatomi padariniai, sąnaudos ir nauda buvo pasiekti, (ii) nustatyti bet kokius sunkumus ar nenumatytus padarinius, kurių galėjo atsirasti dėl teisės aktų, (iii) užtikrinti, kad teisė būtų įgyvendinama kuo veiksmingiau, ir prireikus ją patikslinti, bei (iv) nustatyti reguliavimo rezultatus. Be to, *ex post* vertinimas leidžia (v) įvertinti bendrą socialinį, ekonominį ar aplinkosauginį teisės aktų poveikį, (vi) nubrėžti teigiamo įstatymo poveikio gaires, (vii) teikti rekomendacijas dėl teisės aktų aspektų, kuriuos reikia peržiūrėti, (viii) identifikuoti įgyvendinimo problemas ir kitas galimas problemas ir (ix) užtikrinti valdymo institucijų atskaitingumą²⁶.

Vis dėlto, nors *ex post* vertinimo reikalingumas, svarba ir nauda minima jau kurį laiką, dauguma valstybių gana vėlavai įtvirtino sisteminių retrospektyvų reglamentuojančių aktų vertinimą. Tačiau reikia pripažinti, kad pastarąjį dešimtmetį *ex post* vertinimas EBPO šalyse tampa vis labiau formalizuotu procesu, kurio tvarka, reguliarumas, principai ir kriterijai įtvirtinami valstybių nacionalinės teisės aktuose. EBPO narės vis nuosekliau įveda privalomą periodinį *ex post* vertinimą – bent 20 EBPO valstybių yra nurodžiusios, kad jose yra automatinis įstatymų peržiūrėjimo mechanizmas²⁷. Tačiau sistemiškas *ex post* vertinimas yra mažiau įprastas, ir tokių vertinimų skaičius bei rezultatai retai sistemškai pateikiami²⁸.

Reikia pripažinti, kad abu teisės aktų vertinimo tipai turi savo privalumų ir trū-

²⁵ Taip pat žr. *OECD. Regulatory Policy in Perspective. A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, p. 202. Prieiga per internetą: <<http://www.oecd.org/publications/regulatory-policy-in-perspective-9789264241800-en.htm>> [žiūrėta 2017-10-17].

²⁶ Plačiau žr.: *OECD. Improving Regulatory Governance. Trends, Practices and the Way Forward*, 2017, p. 263. Prieiga per internetą: <<http://www.oecd.org/publications/improving-regulatory-governance-9789264280366-en.htm>> [žiūrėta 2017-10-17]. Taip pat plačiau žr. Lietuvos teisės instituto tyrimas „Teisinio reguliavimo *ex post* vertinimo perspektyvos Lietuvoje“ (aut. D. Bublienė, P. Ragauskas, A. Limantė, E. Vitkutė), 2017.

²⁷ *OECD. Regulatory Policy in Perspective. A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, p. 202. Prieiga per internetą: <<http://www.oecd.org/publications/regulatory-policy-in-perspective-9789264241800-en.htm>> [žiūrėta 2017-10-17].

²⁸ *OECD. Evaluating Laws and Regulations. The Case of the Chilean Chamber of Deputies*. 2012. Prieiga per internetą: <<http://www.oecd.org/publications/evaluating-laws-and-regulations-9789264176263-en.htm>> [žiūrėta 2017-10-17], p. 81.

kumų. *Ex post* vertinimo ciklas gali nesutapti su politikos ciklu, be to, pakeisti teisės aktą gali būti ne taip paprasta, kaip tikimasi. *Ex ante* atveju valdžios institucijos gali piktnaudžiauti šia priemone, pavyzdžiui, apsvarstydamos tik pageidaujamą variantą ar netirdamos galimo šalutinio poveikio²⁹. Dėl šių priežasčių geriausių rezultatų pasiekama sistemiškai naudojant abi šias teisės aktų vertinimo rūšis³⁰.

III. EBPO REKOMENDACIJOS SKATINANT TEISĖS AKTŲ VERTINIMO TOBULINIMĄ ŠALYSE NARĖSE

Paskutiniame XX a. dešimtmetyje teisinio reguliavimo bei teisės aktų vertinimo tobulinimo srityje itin aktyviai pradėjo veikti EBPO. Iš tiesų nuo 1995 m. EBPO priėmė grupę dokumentų šioje srityje (vadinamieji idėjų generavimo dokumentai) ir nuolat vertina EBPO valstybes nares rekomenduojamų modelių atitikties atžvilgiu (priimdama vadinamuosius ekspertinio vertinimo dokumentus).

Pagrindiniai EBPO „idėjų generavimo“ dokumentai šio tyrimo srityje yra (i) 1995 m. EBPO rekomendacijos dėl vyriausybinių reguliavimo kokybės gerinimo³¹; (ii) 1997 m. EBPO ataskaita ministrams, nustatanti išsamų veiksmų planą reguliavimo reformai³²; (iii) 2005 m. EBPO principai dėl reguliavimo kokybės ir rezultatų³³; (iv) 2005 m. APEC-EBPO integruotas klausimynas dėl reguliavimo reformos³⁴; (v) 2012 m. Rekomendacija dėl reguliavimo politikos ir valdymo³⁵. Taip pat reikšmingas

²⁹ Verschuuren J. M., Gestel van R. A. J. *Ex ante* evaluation of legislation: An introduction // Verschuuren J. M. (Ed.) *The impact of legislation: A critical analysis of ex ante evaluation*. Leiden-Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

³⁰ Šiuo aspektu žr. Mergaert L., Minto R. *Ex Ante and Ex Post Evaluations: Two Sides the Same Coin? The Case of Gender Mainstreaming* // *Symposium on Policy Evaluation in the EU*. 2015(1)EJRR, p. 47–56.

³¹ OECD. *Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation*, 1995. C(95)21/FINAL. Prieiga per internetą: <<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=128&InstrumentPID=124&Lang=en&Book=False>> [žiūrėta 2017-10-17].

³² OECD. *OECD Report on Regulatory Reform*, 1997. Prieiga per internetą: <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2391768.pdf>> [žiūrėta 2017-10-17].

³³ OECD. *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, 2005. Prieiga per internetą: <<http://www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf>> [žiūrėta 2017-10-17].

³⁴ APEC-OECD *Integrated Checklist on Regulatory Reform*, 2005. Prieiga per internetą: <<http://www.oecd.org/regreform/34989455.pdf>> [žiūrėta 2017-10-17].

³⁵ OECD. *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, 2012. Prieiga per internetą: <<http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>> [žiūrėta 2017-10-17].

ir (vi) 2017 m. Projektas (viešosioms konsultacijoms): gerosios praktikos principai dėl suinteresuotų subjektų įtraukimo į reguliavimo politiką.

Šie EBPO dokumentai puikiai atspindi, kaip per kiek daugiau nei du dešimtmečius kito teisės aktų vertinimo svarbos suvokimas, nes kiekviena naujesnė EBPO rekomendacija ar principai pateikia vis detalesnių ir išsamesnių teisės aktų vertinimo tobulinimo gairių. 1995 m. EBPO rekomendacijos dėl vyriausybinių reguliavimo kokybės gerinimo – pirmasis tarptautinis dokumentas reguliavimo kokybės srityje – daugiausia kalba apie reguliavimo kokybę (pradinį etapą), pateikdami klausimus, kurie turėtų padėti įsivertinti reguliavimo tinkamumą³⁶, o štai vėlesniuose dokumentuose vis daugiau dėmesio skiriama tiek *ex ante*, tiek *ex post* vertinimui ir konkreitiems tokio vertinimo veiksmingumo aspektams. Štai 1997 m. EBPO ataskaita jau aiškiau nurodo, kad reglamentuojantys teisės aktai turi būti sistemiškai peržiūrėti, siekiant užtikrinti, kad jie ir toliau tinkami siekti nustatytų tikslų veiksmingai ir efektyviai.

2005 m. EBPO principai dėl reguliavimo kokybės ir rezultatų daugiausia atkartoja 1997 m. EBPO ataskaitą apie reguliavimo reformą ir joje nustatytus principus. Kita vertus, šių principų paaiškinimai tobulinami. Dokumente akcentuojama, kad *ex ante* ir *ex post* vertinimas yra kertiniai dalykai, siekiant užtikrinti įrodymais pagrįstą valdymą. Principų paaiškinimuose nurodoma, kad reglamentuojantys teisės aktai turi būti vertinami gero reguliavimo principų atžvilgiu bei iš vartotojo, o ne iš regulatoriaus pusės. Reglamentai turėtų būti peržiūrėti vadovaujantis automatinės peržiūros metodais, tokiais kaip naikinimo. Be to, kai tai tinkama ir galima, turėtų būti įvertintos alternatyvos reglamentams, tokios kaip savireguliacija, kuri suteikia daugiau erdvės piliečiams ir įmonėms. Analizuojant alternatyvas, turi būti atsižvelgiama į jų kaštus, naudą, paskirstymo efektą, poveikį konkurencijai ir rinkos atvirumui bei administracinius reikalavimus. Siūloma, jog turėtų būti peržiūrėti tiek nauji, tiek egzistuojantys reglamentuojantys teisės aktai, atsižvelgiant į jų reguliavimo kokybę, konkurenciją, rinkos atvirumą. Instituciniu požiūriu 2005 m. EBPO principuose siūloma, kad reglamentų priežiūra būtų atliekama prižiūrint tam tikslui sukurtos institucijos. Nurodoma, kad, rengiant, peržiūrint ir keičiant reikšmingus teisės aktus, reikėtų naudoti reguliavimo poveikio vertinimą (angl. *regulatory impact analysis, RIA*). RIA turėtų būti papildoma mokymų programomis bei *ex post* vertinimu, kad būtų įvertinta kokybė ir įgyvendinimas. Teigiama, kad į RIA turėtų būti įtraukti rizikos vertinimo ir rizikos valdymo variantai, be to, reikia užtikrinti, kad

³⁶ Rekomenduojama atsakyti į klausimus, ar problema tinkamai apibrėžta; ar vyriausybės įsikišimas pagrįstas; ar reglamentas tinkamiausia priemonė vyriausybės veikimui; ar reglamentas turi teisinį pagrindą; kuris valdymo ar vyriausybės lygmuo (lygmenys) tokiam veiksmui tinkamiausi; ar reglamento nauda pateisina kaštus; ar poveikio pasiskirstymas visuomenėje skaidrus; ar reglamentas aiškus, nuoseklus, suprantamas ir prieinamas naudotojams; ar visos suinteresuotosios šalys turėjo galimybę pareikšti savo nuomonę; kaip bus pasiektas reglamento laikymasis.

RIA vaidintų esminį vaidmenį gerinant reguliavimo kokybę, kad jis būtų atliekamas laiku, aiškiu ir skaidriu būdu. Panašius principus atkartoja ir 2005 m. APEC-EBPO klausimyno dėl reguliavimo reformos.

Plačiau apžvelgtina naujausia 2012 m. EBPO rekomendacija dėl reguliavimo politikos ir valdymo³⁷, kuri numato bene išsamiausias ir pažangiausias tarptautines gaires ir principus, kurie turi būti įgyvendinami EBPO šalių narių siekiant reguliavimo kokybės ir efektyvumo. Rekomendacija numato priemones, kurių vyriausybės gali ir turėtų imtis, siekdamas paremti sistemišką reguliavimo reformą, jos įgyvendinimą ir tobulinimą tam, kad teisės aktai atitiktų viešosios politikos tikslus ir turėtų teigiamą poveikį ekonomikai ir visuomenei. Šios priemonės, kaip nurodo EBPO, turėtų būti integruojamos į nuoseklų politinį ciklą, kuriame reglamentai kuriami, analizuojami ir vertinami *ex ante* ir *ex post*, peržiūrimi ir įgyvendinami visuose valdymo lygmenyse, padedant tinkamoms institucijoms.

2012 m. EBPO rekomendaciją sudaro 12 rekomendacijų³⁸ valstybėms, kurių paaiškinimai pateikiami dokumento priede. Šio tyrimo kontekste svarbiausios su teisės aktų vertinimu susijusios rekomendacijos.

2012 m. EBPO rekomendacijose pirmiausia nurodoma (pirmoji rekomendacija), kad vyriausybės turėtų įtvirtinti tęstinį reguliacinių sprendimų priėmimo politinį ciklą, apimančią visus etapus nuo politinių tikslų identifikavimo, reglamento sukūrimo iki jo įvertinimo. Valstybėje turėtų egzistuoti reguliavimo valdymo sistema, apimanti tiek *ex ante*, tiek *ex post* vertinimą, kaip esminius elementus įrodymais pagrįstam sprendimų priėmimui. Reglamentų bazė turėtų būti sistemiškai peržiūrima, siekiant identifikuoti, panaikinti ar pakeisti nebetinkamus reglamentus³⁹.

EBPO rekomenduoja sukurti nuolatinę instituciją, kuriai būtų priskirta reguliavimo priežiūros funkcija; tokia institucija turėtų būti įsteigta prie centrinės vyriausybės bei turėtų siekti, kad reguliavimas atitiktų visa apimančią vyriausybines politiką (trečioji rekomendacija). EBPO siūlymu reguliavimo priežiūros institucijai turėtų būti priskirta įvairių funkcijų ir užduočių, kad būtų skatinamas aukštos kokybės įrodymais pagrįstas sprendimų priėmimas. Institucija turėtų atlikti tokias užduotis kaip (1) kokybės kontrolė, atliekama peržiūrint poveikio vertinimų kokybę ir grąžinant

³⁷ OECD. Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, 2012. Prieiga per internetą: <<http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>> [žiūrėta 2017-10-17]. Apie kitus EBPO dokumentus plačiau žr. Lietuvos teisės instituto tyrimas „Teisinio reguliavimo *ex post* vertinimo perspektyvos Lietuvoje“ (aut. D. Bublienė, P. Ragauskas, A. Limantė, E. Vitkutė), 2017.

³⁸ Visas šioje Rekomendacijoje pateikiamas rekomendacijas lietuvių kalba galima rasti Lietuvos teisės instituto tyrime „Teisinio reguliavimo *ex post* vertinimo perspektyvos Lietuvoje“ (aut. D. Bublienė, P. Ragauskas, A. Limantė, E. Vitkutė), 2017.

³⁹ Pirmosios rekomendacijos paaiškinimai.

pasiūlymus, jei poveikio vertinimas nepakankamas; (2) prisidėjimas prie sisteminio reguliavimo politikos taikymo gerinimo; (3) *ex post* vertinimo koordinavimas bei *ex ante* metodų atnaujinimas bei kita⁴⁰.

Ketvirtoji rekomendacija tiesiogiai kalba apie *ex ante* vertinimą. Joje nurodoma, kad reikia integruoti reguliavimo poveikio vertinimą (RIA) į ankstyvasias politikos proceso stadijas formuluojant naujus reglamentuojančių aktų pasiūlymus. Siūloma numatyti *ex ante* poveikio vertinimo metodus, kurie būtų proporcingi teisės akto reikšmei ir įtrauktų ekonominės naudos analizę, kuri atsižvelgtų į akto poveikį gerovei, ekonominę, socialinę ir aplinkosauginę poveikį, įskaitant ilgalaikį pasiskirstymo poveikį, nustatant, kam atsirastų naudos ir kas gali patirti nuostolių.

EBPO taip pat nurodo, kad reikėtų aiškiai nustatyti politikos tikslus ir įvertinti, ar reguliavimas yra būtinas ir kaip jis galėtų būti veiksmingiausias ir efektyviausias siekiant šių tikslų. Atitinkamai *ex ante* vertinimo politika turėtų numatyti poreikį apsvarstyti alternatyvius būdus, kaip įgyvendinti viešosios politikos tikslus, įskaitant reguliavimo ir ne reguliavimo alternatyvas, siekiant nustatyti ir pasirinkti tinkamiausią priemonę arba priemonių rinkinį. *Ex ante* vertinimas daugeliu atvejų turėtų nustatyti metodus, galinčius atnešti didžiausią naudą visuomenei, įskaitant papildomus metodus, tokius kaip reguliavimas, švietimas ir savanoriški standartai. Taigi reikėtų apsvarstyti kitas priemones nei reglamentai ir įvertinti skirtingų požiūrių plusus ir minusus siekiant nustatyti geriausią požiūrį.

Penktoji EBPO rekomendacija tiesiogiai skirta *ex post* poveikio vertinimo klausimui. Ji nurodo, jog reikia vykdyti sisteminę programines reikšminių teisės aktų bazės peržiūras remiantis aiškiai apibrėžtais politiniais tikslais, įskaitant sąnaudų ir naudos vertinimą, siekiant užtikrinti, kad reglamentai lieka aktualūs, finansiškai pateisinami ir suderinami bei toliau tinkami siekti nustatytų tikslų. Šioje rekomendacijoje EBPO primenama, kad esamų politikų įvertinimas per *ex post* poveikio vertinimo analizę yra būtinas siekiant užtikrinti, kad teisės aktai būtų veiksmingi ir efektyvūs. Taip pat pažymima, kad kai kuriomis aplinkybėmis formalūs *ex post* poveikio vertinimo procesai gali būti veiksmingesni nei *ex ante*. Taip gali būti, pvz., tokiais atvejais, kai teisės aktai buvo sukurti esant spaudimui greitai reaguoti į aplinkybes.

EBPO siūlo, kad ankstyvuose politinio ciklo etapuose turėtų būti apsvarstomi *ex post* vertinimo kriterijai, įskaitant, ar reglamento tikslai aiškūs, kokiais duomenimis remiantis bus vertinamas reglamento veikimas, kaip skiriami instituciniai resursai. Dokumente pažymima, kad RIA metodai turėtų būti integruojami į esamų reglamentų peržiūros programas. Šiomis programomis turi būti siekiama reglamentų veiksmingumo ir efektyvumo. Naudotini praktiniai metodai galėtų apimti saulėlydžio nuostatas ar privalomo periodinio vertinimo reikalavimą, planuotas

⁴⁰ Trečiosios rekomendacijos paaiškinimai.

peržiūros programas ar kitus mechanizmus, kuriais remdamasi visuomenė galėtų siūlyti modifikuoti esamą reguliavimą.

Dokumente pripažįstama, kad gali būti sudėtinga skirti ribotus politinius resursus visai esamai reguliavimo bazei peržiūrėti, todėl reikia sistemškai programuoti reglamentų peržiūrą. Peržiūra turėtų būti numatoma visiems reikšmingiems reglamentams, ja turėtų būti siekiama reguliavimo bazės nuoseklumo ir suderinamumo, nereikalingos reguliacinės naštos sumažinimo bei potencialių neplanuotų reglamentų pasekmių identifikavimo. Prioritetas turėtų būti skirtas neefektyviam reguliavimui ir reglamentams, sukuriantiems reikšmingą poveikį naudotojams ar poveikį rizikos valdymui. Be to, turėtų būti apsvarstyta galimybė sukurti nuolatinį peržiūros mechanizmą, kuris įtraukiamas į taisykles (peržiūros nuostatos įstatymuose ir pan.).

Taigi EBPO iš esmės reikalauja sistemiško, nuoseklaus požiūrio į teisės aktų vertinimą ir rekomenduoja aukščiausiu lygmeniu įtvirtinti svarbiausius tokio vertinimo principus. Svarbu, kad nors rekomendacijoje pateikiami pasiūlymai gana griežti ir detalūs, kartu jie palieka valstybėms lankstumo, pasirenkant tinkamiausias teisės aktų vertinimo sistemas, bei leidžia planuoti teisės aktų vertinimą remiantis proporcingumo principu – pasirenkant svarbiausius vertintinus teisės aktus.

IV. TEISĖS AKTŲ VERTINIMAS LIETUVOJE

Lietuvoje teisės aktų poveikio *ex ante* bei *ex post* vertinimo pareigą įtvirtina Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas⁴¹. Įstatymo nustatytos taisyklės detalizuojamos įstatymo įgyvendinamuosiuose teisės aktuose.

Šio įstatymo 15 straipsnis skirtas *ex ante* vertinimui, kuris įvardijamas kaip „numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimas“⁴². Jame nurodoma, kad, rengiant teisės akto, kuriuo siekiama reglamentuoti iki tol nereglamentuotus santykius, taip pat kuriuo iš esmės keičiamas teisinis reguliavimas, projektą, privalo būti atliekamas numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimas. Šio vertinimo išsamumas turi būti proporcingas galimoms numatomo teisinio reguliavimo pasekmėms. Šiame straipsnyje taip pat įtvirtinama, kad, atliekant numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimą, nustatomas galimas teigiamas ir neigiamas poveikis to teisinio reguliavimo sričiai, asmenims ar jų grupėms, kuriems bus taikomas šis teisinis reguliavimas. Be to, atsižvelgiant į teisės akte nustatomo naujo teisinio reguliavimo pobūdį, mastą, turi būti įvertinamas poveikis ekonomikai, valstybės finansams,

⁴¹ Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas // Valstybės žinios, 2012-09-22, Nr. 110-5564.

⁴² Apie šio instituto raidą Lietuvoje žr. Andruskevičius A., Kriaučiūnas D., Lastauskienė G. Atsakingas valdymas // Krizė, teisės viešpatavimas ir žmogaus teisės (moksl. red. E. Kūris). Vilniaus universitetas, 2015.

socialinei aplinkai, viešajam administravimui ir kitoms sritims.

Įstatymo ar kito Seimo teisės akto projekte numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo rezultatai pateikiami aiškinamajame rašte arba atskiru dokumentu. Šiuo atžvilgiu svarbi Seimo statuto⁴³ 135 straipsnio 3 dalis, be kita ko, reikalauja kartu su įstatymo projektu pateikiamame aiškinamajame rašte nurodyti, kokios siūlomos naujos teisinio reguliavimo nuostatos ir kokių teigiamų rezultatų laukiama, numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo rezultatai⁴⁴, galimos neigiamos priimto įstatymo pasekmės ir kokių priemonių reikėtų imtis, kad tokių pasekmių būtų išvengta, kokią įtaką priimtas įstatymas turės kriminogeninei situacijai, korupcijai, kaip įstatymo įgyvendinimas atsilieps verslo sąlygoms ir jo plėtrai, kiek biudžeto lėšų pareikalaus ar leis sutaupyti įstatymo įgyvendinimas.

Ex ante vertinimas atliekamas vadovaujantis ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtinta Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metodika⁴⁵. Ši metodika detalai nustato poveikio vertinimo principus, aspektus, reguliuoja poveikio vertinimo procesą, taip pat nustato klausimyną pagal numatomo teisinio reguliavimo poveikio aspektus⁴⁶. Svarbus šios metodikos aspektas – prioritetinių teisėkūros iniciatyvų ir kitų projektų vertinimo atskyrimas. Prioritetinių teisėkūros iniciatyvų atveju vertinimas planuojamas iš anksto ir atliekamas išsamiai, o parengtas apibendrinimas pristatomas ir viešinamas. Kitų projektų atveju vertinimas atliekamas gana glaustai, laikantis proporcingumo principo.

Visgi šių teisės aktų įgyvendinimo praktika kritikuojama. 2015 m. EBPO ataskaitoje dėl Lietuvos⁴⁷ nurodoma, kad nors teisės aktai iš esmės nustato tinkamus reikalavimus, proporcingus *ex ante* vertinimui, numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimas daugiausia naudojamas pagrįsti jau pasirinktus reguliavimo variantus, trūksta kokybės kontrolės. Ataskaitoje taip pat pažymima, kad nėra itin aišku, kokie įstatymai ir kiti teisės aktai turėtų būti vertinami išsamiau. Be to, daugiau

⁴³ Lietuvos Respublikos Seimo statutas // Valstybės žinios, 1994-02-25, Nr. 15-249.

⁴⁴ Jeigu rengiant įstatymo projektą toks vertinimas turi būti atliktas ir jo rezultatai nepateikiami atskiru dokumentu.

⁴⁵ Dėl Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metodikos patvirtinimo // Valstybės žinios, 2003-03-05, Nr. 23-975.

⁴⁶ Joje taip pat nurodoma, kad projekto poveikis kiek įmanoma turėtų būti įvertintas ir išreikštas kiekybiškai. Dėl šios priežasties rekomenduojama taikyti kiekybinius analizės metodus – sąnaudų ir naudos arba sąnaudų efektyvumo. Leidžiama taikyti ir kitus kiekybinius analizės metodus (pavyzdžiui, standartinį sąnaudų modelį, simuliacijos technikas, regresijos analizes, statistinius metodus ir kitus).

⁴⁷ OECD. Regulatory Policy in Lithuania. Focusing on the Delivery Side, 2015. Prieiga per internetą: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/regulatory-policy-in-lithuania_9789264239340-en#.WRRmb9Jp9A> [žiūrėta 2017-10-17], p. 15.

dėmesio turėtų būti skirta konsultavimuisi su visuomene, taip labiau užtikrinant skaidrumo reikalavimą. EBPO pažymi, kad numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimas turėtų būti planuojamas anksti teisėkūros ciklo pradžioje, taip pat turėtų būti nustatytas testas, skirtas sistemiskai identifikuoti, kokie teisės aktai turėtų būti vertinami išsamiau.

Tenka pripažinti, kad nors prioritетinių teisėkūros iniciatyvų išskyrimas ir išsamnio vertinimo reikalavimas yra labai prasmingas, praktika iš tiesų kelia abejonių. Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2012 m. prie prioritетinių teisėkūros iniciatyvų priskyre 19, 2013 m. – 14, 2014 m. – 26 įstatymų pakeitimo projektus, tačiau 2015 m. tokių projektų buvo tik 9, o 2016 m. – tik 7⁴⁸. 2017 m. Vyriausybė nepriėmė nutarimo dėl atitinkamo sąrašo patvirtinimo. Akivaizdu, kad šie skaičiai labai maži ir ne visuomet aišku, kodėl vienas ar kitas projektas nepriskiriamas prie prioritетinių. Be to, pastebėtina, kad dalis numatytų poveikio vertinimų niekada nebuvo atlikti, o dalis atliktų vertinimų buvo gana prastos kokybės⁴⁹.

Kalbant apie *ex post* vertinimo reglamentavimą ir praktiką Lietuvoje pažymėtina, kad ji naujesnė nei *ex ante* bei ribotesnė⁵⁰. Teisės aktų *ex post* vertinimas Lietuvoje buvo pradėtas vykdyti tik 2009 m. rugsėjį⁵¹, priėmus Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. gegužės mėn. nutarimą „Dėl norminių teisės aktų stebėsenos“⁵². Vėliau reglamentavimas kito ir šiuo metu *ex post* vertinimą reguliuoja Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymo IV skirsnis. Be to, Teisėkūros pagrindų įstatymo nustatytas taisyklės detalizuoja Teisingumo ministro patvirtintas Teisinio reguliavimo stebėsenos atlikimo tvarkos aprašas⁵³. Jis nustato teisinio reguliavimo stebėsenos objektus ir subjektus, teisinio reguliavimo stebėsenos atlikimo sąlygas, teisinio reguliavimo stebėsenos pradžią ir pabaigą, teisinio reguliavimo stebėsenos koordinavimą.

⁴⁸ Dėl 2016 metų prioritетinių teisėkūros iniciatyvų sąrašo patvirtinimo. TAR, 2016-04-11, Nr. 8640. Atitinkami Vyriausybės nutarimai buvo priimti ir ankstesniems metams.

⁴⁹ Kritika plačiau pateikiama: *Maniokas K.* Viltis, o ne protas veda Lietuvos valstybę // Delfi, 2017-05-03. Prieiga per internetą: <<https://www.delfi.lt/news/ringas/lit/k-maniokas-viltis-o-ne-protas-veda-lietuvos-valstybe.d?id=74536598>> [žiūrėta 2017-10-17].

⁵⁰ Po Teisėkūros pagrindų įstatymo įsigaliojimo 2014 m. sausio 1 d. iš viso Lietuvoje ministerijos parengė tik 37 teisės aktų stebėsenos pažymas, 14 planuojama parengti 2017 m. Nemaža dalis ministerijų per nurodytą laikotarpį nėra parengusios nė vienos pažymos.

⁵¹ Plačiau apie istorinį kontekstą ir pradinius taikymo etapus žr.: *Kūris E.* (red.). Krizė, teisės viešpatavimas ir žmogaus teisės // Vilniaus universitetas, 2015, p. 94–97.

⁵² 2009 m. gegužės 13 d. LRV nutarimas „Dėl norminių teisės aktų stebėsenos“ // Valstybės žinios, 2009, Nr. 59-2294.

⁵³ Teisinio reguliavimo stebėsenos atlikimo tvarkos aprašas // Valstybės žinios, 2013, Nr. 48-24.

Atkreiptinas dėmesys, kad Lietuvoje *ex post* vertinimas vadinamas teisinio reguliavimo stebėseną⁵⁴. Teisėkūros pagrindų įstatymo 23 straipsnis apibrėžia teisinio reguliavimo stebėsenos objektą. Jame nurodoma, kad, atliekant teisinio reguliavimo stebėseną, vertinama: (1) teisės aktuose nustatytų teisinio reguliavimo priemonių efektyvumas siekiant teisinio reguliavimo tikslų; (2) teisinio reguliavimo teigiamas poveikis ir neigiamos pasekmės reguliuojamai sričiai ir kitoms sritims, asmenims ar jų grupėms; (3) tiesioginė ir netiesioginė teisinio reguliavimo nauda, šios naudos gavėjai; (4) teisinio reguliavimo pasekmių atitiktis nustatant teisinį reguliavimą planuotiems tikslams ir pasekmėms; (5) reikalingumas keisti teisinį reguliavimą ar jo atsisakyti. Šios užduotys iš esmės sutampa su jau aptartais *ex post* vertinimo tikslais.

Teisėkūros pagrindų įstatymo 24 straipsnyje reguliuojama teisinio reguliavimo stebėsenos subjektai, atlikimo tvarka ir viešumas. Jame, be kita ko, nurodoma, kad teisinio reguliavimo stebėseną atliekama ne visuomet, o tik kai tai reikalinga įvertinus teisinio reguliavimo aktualumą ir problemišumą⁵⁵. Tai suderinama su EBPO rekomendacijomis, kurios nereikalauja atlikti visų teisės aktų *ex post* vertinimo, o tik nurodo, kad peržiūra turėtų būti numatoma visiems reikšmingiems reglamentams. Kita vertus, galime pasigesti sistemiško atrankos planavimo, aiškaus reikšminių teisės aktų, kuriems turėtų būti atliekamas *ex post* vertinimas, išskyrimo.

Pažymėtina, kad Lietuvoje teisinio reguliavimo stebėseną yra decentralizuota – stebėseną atlieka ministerijos, įstaigos prie ministerijų ir kitos Vyriausybės institucijos ir įstaigos pagal teisės aktuose nustatytą kompetenciją. Teisingumo ministerijai yra priskirtos teisinio reguliavimo stebėsenos koordinavimo funkcijos⁵⁶, tačiau jos

⁵⁴ Reikia pripažinti, tai ne itin tinkama ir neatitinka EBPO rekomendacijų. EBPO kaip tik nurodo, jog *ex post* vertinimas neturėtų būti tapatinamas su teisės aktų stebėseną, dar vadinama monitoringu. *Ex post* vertinimas tiria, „kas“ įvyko pakeitus reglamentavimą, „kodėl“ ir „kokia apimtimi“ įvyko ar neįvyko, „kas“ buvo paveiktas. Monitoringo kryptis visai kita – tai labiau sisteminis duomenų rinkimas pagal konkrečius indikatorius, skirtas informuoti apie įgyvendinimo progresą, eigą, pasiekimus. *OECD. Regulatory Policy in Perspective. A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, p. 202. Prieiga per internetą: <<http://www.oecd.org/publications/regulatory-policy-in-perspective-9789264241800-en.htm>> [žiūrėta 2017-10-17]. Taip pat, *OECD. Improving Regulatory Governance. Trends, Practices and the Way Forward*, 2017, p. 263. Prieiga per internetą: <<http://www.oecd.org/publications/improving-regulatory-governance-9789264280366-en.htm>> [žiūrėta 2017-10-17].

⁵⁵ Teisinio reguliavimo stebėsenos atlikimo tvarkos aprašas patikslina, kad teisės aktuose nustatyto teisinio reguliavimo stebėseną atliekama, kai tai reikalinga atsižvelgiant į Vyriausybės programą, Vyriausybės nustatytus veiklos prioritetus, ministrui pavestų valdymo sričių strateginius veiklos planus (strateginį veiklos planą), ministerijos strateginį ir metinį veiklos planus, įvertinus kilusias problemas ar atsiradusius pokyčius tam tikroje visuomeninių santykių srityje ir kitas aplinkybes. Be to, teisės akte gali būti numatyta pareiga atlikti šiame teisės akte nustatyto teisinio reguliavimo stebėseną.

⁵⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamentas, patvirtintas LRV 1994 m. rugpjūčio 11 d. nutarimu Nr. 728 // Valstybės žinios, 1994, Nr. 63-1238. 124 punktas.

ribotos, tad procesas netampa centralizuotas⁵⁷. Teisingumo ministerijos funkcijos neapima tokių svarbių užduočių kaip, pavyzdžiui, techninės ir metodinės pagalbos teikimo, proceso priežiūros bei kokybės kontrolės, tad atitinkamai kliudo tinkamam šio instituto įgyvendinimui ir plėtotei.

2015 m. apie Lietuvos reguliavimo politiką rengtoje ataskaitoje EBPO nurodė, kad Lietuvoje trūksta reguliavimo, apibrėžiančio, kaip turėtų būti atliekamas *ex post* vertinimas, taip pat trūksta aiškios institucinės sistemos. Dėl šių priežasčių atliekama reguliavimo stebėseną yra ne reali, o formali, nepasiekia savo tikrųjų tikslų. Deja, per dvejus metus situacija nepagerėjo. Tai patvirtino ir 2017 m. detalus tyrimas dėl *ex post* vertinimo Lietuvoje⁵⁸, identifikavęs nemažą kiekį esminių *ex post* vertinimo trūkumų ir paliudijęs, kad Lietuvos reglamentavimas ir praktika turėtų būti iš esmės tobulinami.

IŠVADOS

1. Teisės aktų vertinimas – svarbi teisėkūros ciklo dalis, kuri pastaruoju dešimtmečiu vis nuosekliau įtvirtinama modernių valstybių teisėje. Svarbus žaidėjas šioje srityje yra EBPO, kuri nuo 1995 m. priima dokumentus, skatinančius valstybes nares atlikti reguliavimo sistemos reformas ir, kaip svarbią tokių reformų dalį, tobulinti teisės aktų vertinimo reguliacinę bazę bei praktiką. EBPO dokumentų tyrimas atskleidžia, kad teisės aktų vertinimo institutas aktyviai plėtojasi, o valstybių praktikoje identifikuojami trūkumai ir pažanga leidžia šiai organizacijai formuluoti vis detalesnes ir nuoseklesnes gaires.
2. Gairės bei rekomendacijos, pateikiamos EBPO dokumentuose ir skirtos teisės aktų vertinimo institutui įtvirtinti ir tobulinti, itin svarbios Lietuvai svarstant dėl reikalingų reformų *ex ante* ir *ex post* teisės aktų vertinimo srityje. Ypač reikšminga šiuo aspektu yra 2012 m. EBPO rekomendacija dėl reguliavimo politikos ir valdymo.
3. *Ex ante* ir *ex post* vertinimas turėtų būti įtvirtinamas sistemiškai, koordinuojant šių vertinimų rezultatus, kadangi tik abiejų institutų koherentiškas naudojimas leidžia užtikrinti tobulesnį reguliavimą. Manytina, kad *ex ante* ir *ex post* vertinimo įtvirtinimas viename teisės akte, Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatyme, yra tinkamas sprendimas. Kita vertus, vertėtų labiau šiuos institutus susieti praktikoje, kadangi teisės aktų pakeitimų *ex ante* vertinimas turėtų atspindėti ir *ex post* vertinimo rezultatus.
4. Tyrimo metu nustatyta, kad *ex ante* ir *ex post* vertinimo praktika Lietuvoje gana nauja ir vis dar reikalaujanti tiek įdirbio praktikoje, tiek ir reguliavimo tobulinimo.

⁵⁷ Teisinio reguliavimo stebėsenos atlikimo tvarkos aprašas // Valstybės žinios, 2013, Nr. 48-24, 20 punktas.

⁵⁸ Lietuvos teisės instituto tyrimas „Teisinio reguliavimo *ex post* vertinimo perspektyvos Lietuvoje“ (aut. D. Bublienė, P. Ragauskas, A. Limantė, E. Vitkutė), 2017.

Džiugu, kad Lietuvos siekis tapti EBPO nare iniciatyvas šioje srityje suaktyvino. Dėl *ex ante* vertinimo Lietuvoje manytina, kad ši sritis tobulintina visų pirma nustatant, kad numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimas turėtų būti planuojamas anksti teisėkūros ciklo pradžioje bei aiškiau įtvirtinant prioritetinių teisėkūros iniciatyvų atrankos testus. Dėl *ex post* teisės aktų vertinimo – ši vertinimo rūšis Lietuvoje reikalauja esminės peržiūros ir tolesnės plėtotės, pasiūlymų kuriai jau ieškoma šiame straipsnyje minėtuose moksliniuose tyrimuose.

LITERATŪRA

I. Teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas // Valstybės žinios, 2012-09-22, Nr. 110-5564.
2. Dėl Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metodikos patvirtinimo // Valstybės žinios, 2003-03-05, Nr. 23-975.
3. Dėl 2016 metų prioritetinių teisėkūros iniciatyvų sąrašo patvirtinimo // TAR, 2016-04-11, Nr. 8640.
4. 2009 m. gegužės 13 d. LRV nutarimas „Dėl norminių teisės aktų stebėsenos“ // Valstybės žinios, 2009, Nr. 59-2294.
5. Teisinio reguliavimo stebėsenos atlikimo tvarkos aprašas // Valstybės žinios, 2013, Nr. 48-24.
6. Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamentas, patvirtintas LRV 1994 m. rugpjūčio 11 d. nutarimu Nr. 728 // Valstybės žinios, 1994, Nr. 63-1238.
7. Lietuvos Respublikos Seimo statutas // Valstybės žinios, 1994-02-25, Nr. 15-249.
8. 2016, Europos Parlamento, Europos Sąjungos Tarybos ir Europos Komisijos 2016 m. balandžio 13 d. tarpinstitucinis susitarimas dėl geresnės teisėkūros // OL L 123, 2016 5 12, p. 1–14.
9. Communication to the Commission from Grybauskaitė in agreement with the President. Responding to Strategic Needs: Reinforcing the use of evaluation. SEC (2007) 213.
10. Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui. Sumanus reguliavimas Europos Sąjungoje. KOM/2010/0543 galutinis.
11. Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui. ES reglamentavimo kokybė. COM/2012/0746 final.
12. Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir so-

cialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui. Pažangaus reglamentavimo pagrindų stiprinimas. Geresnis vertinimas. COM(2013) 686 final.

13. Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui. Geresnis reglamentavimas – geresni rezultatai. ES darbotvarkė. COM (2015) 215 final.

II. Mokslinė literatūra

14. *Alkin M. C.* (ed.). *Evaluation Roots – Tracing Theorists' Views and Influences*. Sage Publications, 2004.
15. *Andruškevičius A., Kriaučiūnas D., Lastauskienė G.* Atsakingas valdymas // Krizė, teisės viešpatavimas ir žmogaus teisės (moksl. red. E. Kūris). Vilniaus universitetas, 2015.
16. Lietuvos teisės instituto tyrimas „Teisinio reguliavimo *ex post* vertinimo perspektyvos Lietuvoje“ (aut. D. Bublienė, P. Ragauskas, A. Limantė, E. Vitkutė), 2017.
17. *Mergaert L., Minto R.* Ex Ante and Ex Post Evaluations: Two Sides the Same Coin? The Case of Gender Mainstreaming // Symposium on Policy Evaluation in the EU. 2015(1)EJRR, p. 47–56.
18. *Popper K.* *The Poverty of Historicism*. Routledge and Kegan Paul, New York, 1964, p. 67. Cituojama iš *Aeken van K.* From Vision to Reality: Ex Post Evaluation of Legislation // *Legisprudence*, 2011, Vol. 5(1).
19. *Segalovičienė I.* Vertinimas viešajame valdyme: samprata ir modeliai // *Viešojo politika ir administravimas*, 2011, t. 10, Nr. 3, p. 437–450.
20. *Verschuuren J. M.* (Ed.). *The impact of legislation: A critical analysis of ex ante evaluation*. Leiden-Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009.
21. *Verschuuren J. M., Gestel van R. A. J.* Ex ante evaluation of legislation: An introduction // *Verschuuren J. M.* (Ed.). *The impact of legislation: A critical analysis of ex ante evaluation*. Leiden-Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

III. Kiti šaltiniai

22. APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform, 2005. Prieiga per internetą: <<http://www.oecd.org/regreform/34989455.pdf>> [žiūrėta 2017-10-17].
23. *Council of Europe*. *Evaluation of Legislation: Proceedings of the Council of Europe's Legal Co-operation and Assistance Activities (2000-2001)*, 2001.
24. European Parliament Briefing. How does ex-ante Impact Assessment work in the EU? 2015-02. Prieiga per internetą: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/528809/EPRS_BRI\(2015\)528809_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/528809/EPRS_BRI(2015)528809_EN.pdf)> [žiūrėta 2017-10-17].

25. Europos Komisijos pranešimas spaudai. Geresnio reglamentavimo darbotvarkė. Skaidrumo didinimas ir griežtesnė patikra siekiant geresnės ES teisėkūros. 2015-05-19.
26. *Maniokas K.* Viltis, o ne protas veda Lietuvos valstybę // Delfi, 2017-05-03. Prieiga per internetą: <<https://www.delfi.lt/news/ringas/lit/k-maniokas-viltis-o-ne-protas-veda-lietuvos-valstybe.d?id=74536598>> [žiūrėta 2017-10-17].
27. *OECD.* Evaluating Laws and Regulations. The Case of the Chilean Chamber of Deputies. 2012. Prieiga per internetą: <<http://www.oecd.org/publications/evaluating-laws-and-regulations-9789264176263-en.htm>> [žiūrėta 2017-10-17].
28. *OECD.* Framework for Regulatory Policy Evaluation. Prieiga per internetą: <<http://www.oecd.org/regreform/framework-for-regulatory-policy-evaluation.htm>> [žiūrėta 2017-10-17].
29. *OECD.* Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. 2010. Prieiga per internetą: <<https://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>> [žiūrėta 2017-10-17].
30. *OECD.* Improving Regulatory Governance. Trends, Practices and the Way Forward, 2017. Prieiga per internetą: <<http://www.oecd.org/publications/improving-regulatory-governance-9789264280366-en.htm>> [žiūrėta 2017-10-17].
31. *OECD.* OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation, 2014. Prieiga per internetą: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-framework-for-regulatory-policy-evaluation_9789264214453-en#page1> [žiūrėta 2017-10-17].
32. *OECD.* OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance, 2005. Prieiga per internetą: <<http://www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf>> [žiūrėta 2017-10-17].
33. *OECD.* OECD Report on Regulatory Reform, 1997. Prieiga per internetą: <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2391768.pdf>> [žiūrėta 2017-10-17].
34. *OECD.* Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation, 1995. C(95)21/FINAL. Prieiga per internetą: <<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=128&InstrumentPID=124&Lang=en&Book=False>> [žiūrėta 2017-10-17].
35. *OECD.* Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, 2012. Prieiga per internetą: <<http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>> [žiūrėta 2017-10-17].
36. *OECD.* Regulatory Policy in Lithuania. Focusing on the Delivery Side, 2015. Prieiga per internetą: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/regulatory-policy-in-lithuania_9789264239340-en#.WRRmb9Jp9A> [žiūrėta 2017-10-17].
37. *OECD.* Regulatory Policy in Perspective. A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015, p. 202. Prieiga per internetą: <<http://www.oecd.org/publications/regulatory-policy-in-perspective-9789264241800-en.htm>> [žiūrėta 2017-10-17].

Dr. Agnė LIMANTĖ
Law Institute of Lithuania

TOWARDS IMPROVEMENTS IN LEGISLATIVE PROCESS: EVALUATION OF LEGAL ACTS, IT'S TYPES AND PRACTICE

Summary

This article deals with the evaluation of legislation as part of legislative circle. It aims to present the development of the evaluation of legislation, to disclose its concept and to identify the differences between *ex ante* and *ex post* evaluations. Furthermore, the article discusses the OECD recommendations in this area and assesses the advantages and shortcomings of Lithuanian regulatory framework.

The article claims that both, *ex ante* and *ex post* evaluation practice in Lithuania should be reformed. As for *ex ante* evaluation, back in 2015 the OECD report 'Regulatory Policy in Lithuania' identified that although requirements for *ex ante* evaluation in Lithuania are largely in place, RIA often used simply to justify the choices made. Such critics remain valid. Moreover, it is not clear which legislative proposals should undergo in-depth *ex ante* evaluation. Thus, this area should be improved, in particular, by anticipating that preparation of RIA should be started early in the decision-making process, and putting clearer emphasis on screening tests for priority legislative initiatives.

With regard to *ex post* evaluation, Lithuania's regulatory framework and practice should be substantially improved. The current system is described only as formal, it is carried out non-systemically without achieving its goals. These negative aspects are reinforced by the fact that, in the absence of clear provisions on the use of *ex post* evaluation results and due to the missing link between *ex post* and *ex ante* evaluation results, the findings of the *ex post* evaluation often do not appear in the next step of the legislative cycle.