

**LIETUVOS RESPUBLIKOS VYRIAUSYBĖS KANCELIARIJOS
TEISĖS GRUPĖ**

**PAŽYMA
DĖL TEISĖKŪROS FUNKCIJŲ KONSOLIDAVIMO MINISTRŲ VALDYMO SRITYSE**

2019-02-10 Nr. NV-380

Vilnius

Projekto rengėja: Teisingumo ministerija.

Projekto tikslas: siūloma Vyriausybės pasitarime pritarti darbo grupės parengtam ir Teisingumo ministerijos teikiamam pasiūlymui, pagal kurį ministerijose dviem etapais būtų konsoliduotos teisėkūros funkcijos (įstatymų, Vyriausybės nutarimų ir ministrų norminių teisės aktų rengimas):

- iki 2019 m. balandžio 1 d. įvertinamas teisėkūros funkcijas vykdančių specialistų pareigybių skaičius ir parengiamas šių specialistų perkėlimo iš pavaldžių įstaigų į ministeriją planas;
- 2019 m. balandžio 1 d. – 2019 m. liepos 1 d. teisėkūros funkcijas pavaldžiose įstaigose vykstantys specialistai perkeliama į ministerijas bei parengiama jų adaptacijos programa.

Šias priemones siūlytina įgyvendinti iš ministerijoms skirtų asignavimų.

Dabartinė situacija:

Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2018 m. rugsėjo 12 d. pasitarime (protokolas Nr. 41, 3 klausimas) pavedė Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijai kartu su Vyriausybės kanceliarija: pirma, pateikti Vyriausybei siūlymus dėl teisės funkcijų centralizavimo ministro valdymo sričių lygmeniu ir jų apimties; antra, pateikti Vyriausybei Vyriausybės kanceliarijos, ministerijų, Vyriausybės įstaigų, Vyriausybės atstovų tarnybų, atitinkamo ministro valdymo sritims priskirtų įstaigų prie ministerijos, kitų įstaigų, kurių savininko teisės ir pareigas įgyvendina Vyriausybė ar jos įgaliota institucija, pasirengimo atilikti teisės funkcijas ministrų valdymo sričių lygmeniu priemonių plano projektą; trečia, sudaryti institucinę darbo grupę, kuri pateiktų Teisingumo ministerijai pasiūlymus dėl anksčiau minėtų pavedimų ir koordinuotų priemonių plano įgyvendinimą. Lietuvos Respublikos teisingumo ministras 2018 m. lapkričio 21 d. įsakymu Nr. 1R-248 „Dėl institucinės darbo grupės teisės funkcijų efektyvumui didinti sudarymo“ iš visų ministerijų ir Vyriausybės kanceliarijos atstovų sudarė darbo grupę teisės funkcijų efektyvumui didinti, kuri apsvarstė šį klausimą ir parengė siūlymus dėl teisėkūros funkcijų konsolidavimo ministrų valdymo srityse.

Dalis ministerijų jau šiuo metu yra konsolidavusios teisėkūros funkcijas ministrų valdymo srityse.

Tik šešiose ministerijose dalį įstatymų, Vyriausybės nutarimų ir norminių ministro įsakymų projektų rengė jų pavaldžios įstaigos: SAM (165 projektai arba 22 %), VRM (155 projektai arba 27 %), KAM (60 projektų arba 15 %), KM (20 projektų arba 6 %), TM (8 projektai arba 2 %) ir SADM (6 projektai arba 0,5 %).

Pasiūlymo esmė:

Siūloma ministerijų lygiu konsoliduoti (perkelti į ministerijų lygmenį) įstatymų, Vyriausybės nutarimų ir norminių ministrų įsakymų projektų rengimo ir vertinimo funkcijas.

Siūloma neperkelti į ministerijų lygmenį pavaldžių įstaigų vadovų priimamų teisės aktų (įsakymų) teisėkūros, t. y. projektų rengimo, vertinimo ir derinimo, nes tai:

1) Neatitiktų Septynioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programoje numatyto valstybės tarnybos optimizavimo, nereikalingų funkcijų atsisakymo skatinimo (259 punktas) - ministerijos turi atsisakyti (nepriimti) joms nebūdingų, su valstybės politikos formavimu nesusijusių funkcijų, ir jas perduoti (palikti) ministrui pavestose valdymo srityse veikiančioms įstaigoms;

2) Neatitiktų viešojo administravimo įstatyme įtvirtintų efektyvumo principo (ministerijų teisėkūros funkcijas vykdantys tarnautojai savo brangiau apmokamą darbo laiką turėtų skirti ne politiką formuojančių teisės aktų projektų rengimui, vertinimui, bet įgyvendinančių ir individualaus pobūdžio teisės aktų projektų rengimui ir derinimui) ir įstatymo viršenybės principo (ministerijos teisės funkcijas vykdančių valstybės tarnautojų dalyvavimas pavaldžių įstaigų teisės aktų teisėkūroje galėtų būti laikomas nepagrįsta (neteisėta) intervencija į pavaldžios įstaigos kompetenciją ir jai įstatymu priskirtos funkcijos vykdymą);

3) Neužtikrintų valstybės regreso teisės įgyvendinimo, nes neaišku, koku būdu pavaldžios įstaigos vadovas, pripažinus jo priimtą teisės aktą – įsakymą, neteisėtu ir dėl to atsiradus žalai, kurią įstaiga atlygino, galėtų regreso tvarka reikalauti šios žalos atlyginimo iš kitoje institucijoje – ministerijoje, dirbančio valstybės tarnautojo – teisininko, vertinusio neteisėtu pripažinto teisės akto projektą ir dėl kurio neteisėtumo buvo padaryta žala.

Derinimas: Teisingumo ministerijos siūlymas nėra formaliai derintas su kitomis institucijomis, nors jų atstovai dalyvavo Teisingumo ministro sudarytos darbo grupės veikloje.

Atitiktis Vyriausybės programos nuostatoms: Septynioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programoje numatytas valstybės tarnybos optimizavimo, nereikalingų funkcijų atsisakymo skatinimas (259 punktas), o Vyriausybės programos įgyvendinimo plane – viešojo sektoriaus įstaigų sistemos (institucinės sąrangos) optimizavimas (3.1 krypties 3.1.1 darbas).

Dalykinio vertinimo išvada:

Nors teisės (teisėkūros) funkcijų konsolidavimas turėtų būti pagrįstas optimizavimo ir efektyvinimo tikslais, tačiau pateiktoje medžiagoje nėra atskleidžiama, ar siūlomas variantas yra optimalus ir kodėl būtent jis yra efektyviausias, tuo labiau, kad teigiama priešingai – „viešojo sektoriaus įstaigų sistemoje pavaldžios įstaigos yra žemesnėje grandyje nei ministerijos ir jų žmogiškųjų išteklių „kaina“ yra mažesnė nei ministerijų“, todėl net ir perkėlus dalį teisės aktų rengimo į ministerijų lygį papildomus kaštus. Galimų kaštų padidėjimas nėra aptariamas.

Nepateikiami kiekybiniai rodikliai, kiek valstybės tarnautojų turėtų būti perkelta į ministerijas ir kiek padidėtų konkrečių ministerijų etatų skaičius (pvz., lydinčiojoje medžiagoje prie VRM nurodyta, kad jai pavaldžiose įstaigose tokius į ministerijos lygmenį perkelti siūlomus teisėkūros aktus rengia ir derina 58 tarnautojai).

Nepateikta geroji ar blogoji praktika tų 8 ministerijų, kurios jau yra konsolidavusios teisėkūros funkcijas ministerijos lygmenyje.

Jei 8 ministerijos konsolidavo teisėkūros funkcijas be jokio priemonių plano, svarstyтина, ar jis apskritai reikalingas ir ar likusios 6 ministerijos negalėtų to padaryti be plano ir savarankiškai.

Nėra pateikta jokių paaiškinimų ir analizės, kodėl aptariamose 6 ministerijose yra susiklosčiusi tokia skirtinga praktika (pvz., SAM (165 projektai arba 22 %), VRM (155 projektai arba

27 %), KAM (60 projektų arba 15 %), todėl negalima įvertinti, ar siūlomas sprendimas įvertina tokių ministerijų specifiką ir ar tikrai yra optimalus ir efektyviausias jų atžvilgiu.

Pasiūlymas grindžiamas abejotinu argumentu, kad įstatymų, Vyriausybės nutarimų ir ministrų norminių teisės aktų *rengimas ir derinimas* yra politikos formavimas, todėl jų negali rengti niekas kitas, o tik ministerijų valstybės tarnautojai. Lietuvoje projektus rengia įvairios institucijos, taip pat nepriklausomi ekspertai, ir tai jokių būdu neįtakoja ministro teisės formuoti politiką jam pavestoje valdymo srityje pateikiant užduotis, nurodant siekiamo reguliavimo tikslus ir nusprendžiant, kokio turinio projektus turi būti teikiamas svarstyti Vyriausybei ar tvirtinamas ministro įsakymu.

Į pateiktą lydimąją medžiagą siūlome įtraukti informaciją ir apie Energetikos ministeriją;

Teisės grupės vyriausiasis patarėjas

Deividas Kriauciūnas

Deividas Kriauciūnas, tel. 870663817, el. p. deividas.kriauciunas@lr.lt