

TEISĖKŪRA IR TEISĖS SOCIALINIS VEIKSMINGUMAS

Dr. Remigijus Šimašius

Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Teisės filosofijos katedra
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius
Telefonas 271 46 97
Elektroninis paštas Remigijus@lrinka.lt

Pateikta 2004 m. gegužės 7 d.

Parengta spausdinti 2004 m. liepos 9 d.

Pagrindinės sąvokos: teisėkūra, teisės socialinis veiksmingumas, teisės socialinis efektyvumas.

Santrauka

Straipsnyje analizuojamos teisės veiksmingumo sampratos problemos, teisės veiksmingumo rūšys, užtikrinimo galimybės ir prielaidos. Atkreipiamas dėmesys į teisės efektyvumą kaip teisės pasiektų rezultatų ir patirtų sąnaudų santykį, parodant, kad šis teisės veiksmingumo aspektas iš esmės skiriasi nuo teisės rezultatyvumo kaip siektų ir pasiektų rezultatų santykio. Straipsnyje parodoma, kad veiksmingumo matavimo galimybės yra labai ribotos ir pagrindžiama, kad teisės veiksmingumas turi būti vertinamas analitiškai iš metodologinio individualizmo pozicijų. Parodoma, kad teisės veiksmingumas yra esminė sąvoka, nustatant teisės galiojimo faktą, tačiau negalima remtis vien teisės veiksmingumu. Atsižvelgiant į teisės dinaminį pobūdį, parodoma, kokios yra galimos problemos, dėl kurių teisė tampa neveiksminga (nenaudinga, nerezultatyvi arba neefektyvi). Pagrindžiama, kad teisės veiksmingumą nulemia visų pirma teisėkūra ir teisinė politika, todėl teisėkūroje būtina ne tik vertinti teisėkūros juridinę techniką, bet ir teisės poveikio socialiniams santykiams pobūdį bei teisės veiksmingumo perspektyvas. Straipsnyje taip pat aptariamos dabar taikomos su teisėkūra susijusios priemonės teisės veiksmingumui užtikrinti, parodomos šių priemonių tobulinimo gairės.

Pratarmė: požiūriai į teisės neveiksmingumą kaip teisėkūros ir teisės įgyvendinimo padarinių

Viešuose diskursuose dažnai galima stebėti neakivaizdžią įstatymų leidėjų ir teisės vykdytojų diskusiją dėl to, kas kaltas dėl neveiksmingos teisės. Pirmieji teigia, kad teisės aktai yra geri, tereikia juos tinkamai įgyvendinti, antrieji – kad juos būtina tobulinti, norint tinkamai įgyvendinti. Be abejo, praktikoje pasitaiko visokių atvejų, tačiau jei į teisinę sistemą pažiūrėsime iš šalies – jos „vartotojo“ akimis ir priimsime teisinės valstybės prielaidą, tai turėsime priimti ir teiginį, kad toną teisinei sistemai diktuoja arba bent turi diktuoti teisėkūra. Ji lemia ne tik teisės turinį, bet ir tai, kas ir kiek leidžiama įgyvendinant teisę, kokia kryptis įgyvendinant teisę nurodoma kaip privaloma. Jei atmestume šią prielaidą, turėtume pripažinti,

kad visa teisinė sistema iš esmės yra nihilistiška ir pati teisė nevidina esminio vaidmens teisės sistemai. Prielaida, kad teisinės sistemos veikimą labiausiai nulemia teisėkūra, yra ganėtinai paplitusi. Remiantis Lietuvos laisvosios rinkos instituto apklausa, verslininkai mano, kad jų nuosavybei didžiausią grėsmę kelia blogi įstatymai (41 proc.), o visos kitos priežastys esmingai atsilieka¹ [11]. Kiti apklausos rezultatai taip pat rodo, kad netinkami įstatymai yra didžiausia yda pasiekti teisės uždavinius. Tokiu būdu buvo išsakyta nuomonė, kuri atitinka straipsnio hipotezę – teisės socialinio efektyvumo esminės problemos susijusios ne su netinkamu teisės įgyvendinimu arba jos neįgyvendinimu (pvz., dėl korupcijos, nusikalstamumo, teisės pažeidimų arba kitų priežasčių), o su pačia teise. Teisės veiksmingumas yra problema, kurią visų pirma nulemia pati teisė, o tiksliau – jos norminis lygmuo.

Straipsnyje keliami hipotezė, kad teisės įgyvendinimą labiausiai nulemia pati teisė, teisės moksluose nėra paneigiama, tačiau nėra ir priimama. Išaugusi teismų praktikos reikšmė ir populiarėjantis teiginys, kad gyvoji teisė yra tai, kaip ją taiko teismai *de facto*, remiasi prielaida, priešinga straipsnyje išsikeltai – kad teisės įgyvendinimas priklauso nuo teismų veiklos ir teisės aiškinimo, o ne nuo teisėkūros. Teisės teorijoje apie teisės įgyvendinimą pradėdama kalbėti baigus teisėkūros, teisės normų ir teisės šaltinių (arba teisės išraiškos formų) temas. Nekvestionuojant šio požiūrio, atkreiptinas dėmesys į faktą, kad teisės normų veiksmingumo analizei teisėkūros procese dėmesio neskiriama², teisės veiksmingumas yra tik tema, kuria baigiama teisės proceso analizė. Prielaida, kad teisės normos ir teisės aktai nulemia teisės įgyvendinimą ir jos veiksmingumą, praktiškai nesiremiama ir teisėkūros praktikoje. Teisės įgyvendinimo efektyvumas laikomas teisės įgyvendinimo institucijų reikalu, ir praktiškai vienintele galima įgyvendinimo problema laikomas išteklių trūkumas. Nors ir imtasi tam tikrų žingsnių numatyti teisės aktų veikimą, tačiau tai nėra tapę įprastu reiškiniu.

Teisės veiksmingumas ir jo tyrimo problemos

Norint apibrėžti teisės socialinį veiksmingumą, labai svarbu suvokti, apie kokią teisę ir apie kokį veiksmingumą kalbama. Nuolatinės temos, kas yra teisė, šiuo atveju gal ir neverta plačiai iš naujo aptarinėti, nes kad ir koks būtų atsakymas, tolesnė analizė galioja vienodai. Galima apsiriboti nuostatomis, kad teisė, kurios veiksmingumas gali būti nagrinėjamas, yra privalomų ir objektyviai išreikštų taisyklių visuma, nors klausimai, kas yra privalomumas, kas yra taisyklės ir ar visuma reiškia sistemą, o jei taip – vieną sistemą ar daugiau, toli gražu nėra akivaizdūs.

Teisės veiksmingumas – ganėtinai nauja sąvoka, kuri jau spėjo įgauti daug aspektų, tačiau konvencijos dėl sąvokos vartojimo dar nesusiklostė. Teisės veiksmingumo sąvoka siejama su formaliu veiksmingumu, socialiniu veiksmingumu, veiksmingumu kaip teisei keltų tikslų pasiekimu, t. y. kaip siektų ir pasiektų tikslų santykiu³, veiksmingumu kaip pasiektų tikslų ir sąnaudų santykiu⁴. Toliau tekste veiksmingumo sampratą vartosime tik tuomet, kai ji tiks visiems šiems veiksmingumo aspektams įvardyti. Analizuodami specifinius aspektus, vartosime specialesnes sąvokas: socialinis veiksmingumas, teisės formalusis veiksmingumas, rezultatyvumas ir efektyvumas.

Teisinis (formalusis) teisės veiksmingumas rodo, kad teisė veikia taip, kaip jai numatyta. **Socialinis (turiningasis) teisės veiksmingumas** rodo, kad yra pasiekti šių teisės

¹ Klausimas iš esmės yra apie teisės socialinį veiksmingumą nuosavybės apsaugos srityje. Pastaroji sritis ypač svarbi dėl to, kad joje teisės vaidmuo bene mažiausiai kvestionuojamas – teisė, kaip pripažįsta netgi minarchistai, pasisakantys už minimaliai įmanomą valstybinį teisinį reguliavimą, skirta apsaugoti nuosavybę.

² Tiesa, prof. A. Vaišvila pamini, kad teisės veiksmingumą galima analizuoti ir teisėkūros, ir teisės įgyvendinimo lygmeniu [21, p. 372]. Tačiau tai yra kitas šios problemos aspektas, nes teisėkūros veiksmingumas ir teisės veiksmingumas yra netapatūs dalykai: teisėkūra yra procesas, o teisė – šio proceso rezultatas.

³ Teisės veiksmingumas suprantamas kaip teisinio poveikio žmonių elgesiui rezultatyvumas [21, p. 371].

⁴ Pastarasis aspektas nėra išryškintas teisėje, tačiau, kaip parodytume toliau, tai itin svarbu.

normų socialiniai tikslai [21, p. 372]. Socialinis teisės veiksmingumas, jei jis atitinka teisės adresatų lūkesčius, taip pat gali būti įvardijamas kaip **teisės naudingumas**.

Teisės, kaip ir bet kurio kito reiškinio, veiksmingumas neišvengiamai matuojamas ekonominiais (plačiaja prasme) kriterijais, vertinant, kiek pasistūmėta tikslo link. Kitaip tariant, teisė yra socialiai veiksminga, jei ji padeda priartėti prie tikslo, ir yra socialiai neveiksminga, jei nepadeda. Šia prasme teisės veiksmingumas yra tapatus **teisės rezultatyvumui**. Teisės rezultatyvumas savo ruožtu gali būti matuojamas kaip siektų ir pasiektų rezultatų santykis arba vertinamas kaip kryptingumas arba tikslingumas, t. y. vertinamas ne tiek kiekybiniais, kiek kokybiniais kriterijais – kaip artėjimas prie siektų tikslų.

Be rezultatyvumo, daugeliu atvejų būtinas ir **teisės efektyvumo** (ang. *efficiencies*) kriterijus, kuriuo įvertinama, ar teisė efektyviai padeda priartėti prie tikslo, ar ne. Tiesa, efektyvumas neretai sutapatinamas su veiksmingumu (angl. *effectiveness*) ir daugumos teisės sociologų nagrinėjamas taip, tarsi tai būtų detalizuotas, sukonkretintas veiksmingumas. Vartojant efektyvumo sąvoką, kitaip nei ekonomikoje, teisėje dauguma autorių sąnaudų neįvertina¹. Taigi integruotų socialinių studijų kontekste atsiranda problema, kad efektyvumas suprantamas dvejopai. Atsižvelgiant į dažniausiai ignoruojamas sąnaudas, tinkamas variantas būtų efektyvumo, kaip veiksmingumui netapačios sąvokos, supratimas. Tokiu būdu efektyvumo sąvoka atskleistų naują aspektą į teisės socialinį vertinimą – ar sąnaudos, skirtos rezultatui pasiekti, vertos šio rezultato, kiek sąnaudų prireikė siekiant šio rezultato, ar nebuvo kitų alternatyvų, kurios leistų pasiekti tokį patį arba panašų rezultatą su mažesnėmis sąnaudomis. Kaip rodo teisės ekonominė analizė, būtent socialinių sąnaudų problema yra esminė, apsisprendžiant dėl teisių ir pareigų [9]. Efektyvumo prasme, jei yra prieinamos įvairios priemonės rezultatui pasiekti, tai net pačios efektyviausios priemonės naudojimas nebus laikytinas efektyviu, nors ir bus veiksmingas.

Veiksmingumą galima vertinti dviem lygmenimis: 1) kaip sąlygas, kuomet teisė veiksminga apskritai (*makrolygis*); arba 2) kaip atskirų teisės normų veiksmingumą (*mikrolygis*). Laikantis nuostatos, kad vienokia arba kitokia teisė yra ne tik veiksminga, bet ir būtina visuomenei egzistuoti [18], šiame straipsnyje naudojamas antrasis variantas ir nebeįrodinėjamas teisės kaip priemonės veiksmingumas. Straipsnyje nagrinėjamas atskirų teisės elementų – teisės normų veiksmingumas laikantis nuostatos, kad teisė gali būti vienokia arba kitokia, ir prielaidos, kad tai gali daryti įtaką jos veiksmingumui. Taigi teisės veiksmingumas straipsnyje suprantamas kaip teisės normų veiksmingumas.

Vertinant veiksmingumą ir efektyvumą, svarbu atkreipti dėmesį į keletą metodologinių problemų, kurios nulemia analizės ir jos naudojimo ribas. Pirma, bet kuris metodas artėti prie tikslo (taigi ir bet kuri teisės norma, jei daroma prielaida, kad ji skirta padėti įgyvendinti individų interesus) gali būti veiksmingas konkrečiam individui, tačiau šis veiksmingumas dažniausiai bus santykinis, nes teisės normos egzistavimas retai yra vienintelis veiksnys, nulemiantis tikslo pasiekimą arba priartėjimą prie jo. Pavyzdžiui, nustačius griežtesnius greičio apribojimus mieste, sumažėja gatvėse žuvusiųjų skaičius. Tačiau tai dar neįrodo, kad žuvusiųjų skaičius sumažėjo dėl greičio apribojimų. Pakitusiam žmonių elgesiui (ir atitinkamai elgesio padariniams) įtakos galbūt turėjo padidėjęs policijos dėmesys greičio apribojimų stebėjimui, viešumo kampanija saugiam greičiui skatinti, viešos diskusijos saugaus greičio klausimu, kitos, su bendru reguliavimu nesusijusios, saugaus greičio priemonės arba dar kiti veiksniai. Net jei visus šiuos veiksnius paskatino nauja teisės norma, negalima teigti, kad pasiekti rezultatai atsirado dėl teisės normos (pvz., galbūt kaip tik visuomenės nuomonės pasikeitimas paskatino teisėkūros subjektus priimti naują teisės normą, o teisės subjektus – pakeisti savo elgesio). Beje, išvada, kad atsiradus naujai teisės normai (tarkime, jau minėtam greičio apribojimui) ir neatsiradus siektam rezultatui, teisės norma yra neveiks-

¹ Dviprasmiškas sąvokos traktavimas atsispindi ir Tarptautinių žodžių žodyne, kuriame randame, kad „efektyvus“ ir „veiksmingas“ yra sinonimai [20], tačiau „efektyvumas“ jau nebepateikiamas kaip sinonimas „veiksmingumui“ ir paryškina turininga sąvokos prasmė: rezultato ir sąnaudų, reikalingų jam pasiekti, santykis arba jų atitikimo laipsnis [20].

minga, taip pat būtų nepagrįsta, nes be teisės normos rezultatai galėjo tapti dar prastesni dėl įvairių šalutinių veiksnių. Visa tai nulemia, kad empiriniai metodai ir koreliacijos gali būti tik pagalbiniai instrumentai, padedantys susidaryti nuomonę apie teisės normų socialinį veiksmingumą, tačiau išsami mokslinė analizė turėtų remtis ne istorine, o teorine analize ir aprioriniais metodais.

Antra, tuomet, kai teisė nagrinėjama socialinio rezultatyvumo ir efektyvumo požiūriu, ypač svarbu analizėje apibrėžti vertintoją, nes tiek rezultato, tiek sąnaudų vertinimas yra metodologine prasme subjektyvus [16]. Teisė gali būti naudinga vieniems individams, tačiau nenaudinga kitiems. Tai, be abejo, nepaneigia bendrų tam tikrai individų grupei vertybių egzistavimo, galima netgi pagrįstai teigti, kad šios vertybės būtinos bet kokiai visuomenei, tačiau net jei kalbėtume apie visuomeninį arba bendrąjį gėrio supratimą, tai vis tiek bus tik dalies arba visų visuomenei priklausančių individų nuostatos. Dar daugiau: teisė gali būti naudinga atskiram individui arba siaurai jų grupei, tačiau žalinga daugumai visuomenės narių. Galiausiai, neretai tas rezultatas, kuris bus priimtinas vienam individui, gali būti visiškai nepriimtinas kitam individui. Kita vertus, teisės sprendžiama problema visuomet yra ta, kaip suderinti skirtingus socialinėje terpėje besireiškiančius interesus¹. Taigi teisės rezultatyvumo ir efektyvumo vertinimas visuomet bus sąlyginis ir tegali būti naudojamas ne kaip fakto konstatavimas, bet kaip iškelimas pagrįstos prielaidos, kuri gali būti pasitelkiama kaip sprendimo orientyras.

Trečia, svarbu išskirti dvi teisės formas, kurias tiksliai nustatė, atskyrė ir aprašė F. Hayekas: *nomos* (teisingumo taisyklės) ir *thesis* (organizacijos taisyklės) [13]. Pirmuoju atveju teisė bus socialiai efektyvi, jeigu ji padės išvengti ginčų ir juos spręsti, o antruoju – jei padės pasiekti centralizuotai užsibrėžtą tikslą. Nors tiek *nomos*, tiek *thesis* visuomenės nariams gali būti vienodai priimtinos arba nepriimtinos, pirmuoju atveju pripažįstame, kad tikslus turi skirtingi individai, ir socialinį veiksmingumą bei efektyvumą neabejotinai turime vertinti pagal šiuos tikslus. Šia prasme teisės vaidmuo yra padėti individams koordinuoti veiksmus taip, kad būtų sprendžiama interesų konfliktų problema. Antruoju atveju pripažįstame arba preziumuojame bendrą organizacijos tikslą. Būtina atkreipti dėmesį į tai, kad jeigu tik suformuojamas bendras tikslas, teisės vaidmuo tampa vadovujančiu ir teisės veiksmingumas bei efektyvumas neišvengiamai pradedamas matuoti neatsižvelgiant į individų nuostatas.

Ketvirta, *nomos* atveju pagal patį teisės tikslo apibrėžimą, o *thesis* atveju – jei pripažinsime teisės neautoritarinę kilmę, teks susidurti su socialinio veiksmingumo matavimo problema. Bandydami ignoruoti šią problemą gali leisti sukurti išsamias J. Benthamo maniera konstruojamas vertinimo sistemas, tačiau šių sistemų santykis su tikrove visuomet bus tolimas. Individualūs tikslai ir priartėjimo prie jų laipsnis yra nepažinūs tyrėjui [12]. Taigi teisės socialinio veiksmingumo negalima matuoti vienu matu, o mato kitų individų nuostatoms, taigi ir veiksmingumui matuoti, apskritai nėra. Tačiau tai nereiškia, kad nėra jokio objektyvaus pagrindo veiksmingumo ir efektyvumo vertinimui: tai, ką individai vertina labiau, rodo jų pasirinkimai (nors šie pasirinkimai centralizuotos teisės atveju negali būti nustatomi taip lengvai, kaip tai vyksta rinkoje).

Veiksmingumo kaip teisėtumo kriterijaus problema

H. Kelsenas išryškina skirtingus požiūrius, kaip teisės galiojimas susijęs su teisės formaliuoju efektyvumu (veiksmingumu)². Kaip jis teisingai pastebi, aiškinant šį santykį, galima rasti teiginių, kad tarp šių reiškinių jokio ryšio nėra (t. y. teisės galiojimas niekaip nesusijęs

¹ Šioje srityje atsakymų bandoma ieškoti įvairiais būdais. Visų pirma verta išskirti centralizuotą būdą, kuris būdingas teisiniam pozityvizmui bei etatistinei teisės sampratai, ir decentralizuotą būdą [18]. Centralizuoto sprendimo paieškos remiasi skirtingais kriterijais: J. Benthamo tipo utilitarizmu; įsivaizduojamos sutarties teorijomis, kurias pateikia J. Rawlsas, J. Buchananas ir G. Tullockas bei kiti autoriai; visuomenėje susiklosčiusia tradicija ir evoliucija, kaip tai daro F. Hayekas.

² Nors pats H. Kelsenas vartoja efektyvumo sąvoką, iš konteksto akivaizdu, kad galvoje turimas ne tik efektyvumas, bet ir rezultatyvumas arba veiksmingumas plačiąja šios sąvokos prasme.

su realiu jos įgyvendinimu), ir teiginių, kad tik veiksminga teisė gali būti laikoma galiojančia (t. y. kad tik realiai veikianti teisė gali būti laikoma galiojančia). Taip pat teisingai įvardijama, kad nei viena, nei kita pozicija negali būti iki galo priimtina [15, p. 184]. Pats H. Kelsenas teigia, kad tiek teisės veiksmingumas, tiek jos atitiktis privalomo ir legitimaus reiškinių kriterijams yra vienodai svarbūs teisės galiojimo pagrindai [15, p. 184–185]. Galima pastebėti, kad žmonių stebimas veiksmingumas įgyvendinant teisę dažnai nulemia žmonių nuomonę, kad būtent ši teisė ir yra legitimi (priešingu atveju sunku būtų paaiškinti, kodėl žmonės atskiria teisės ir teisingumo klausimus, nors ir keldami teisei teisingumo kriterijų). Tačiau tai nėra būtinas ryšys – normų neveiksmingumo faktas savaime teisės nepaverčia neteise. Gali egzistuoti legitimi teisė, kuri nėra veiksmingai įgyvendinama. Galima sutikti su H. Harto teiginiais, kad efektyvumas (taip pat formaliojo efektyvumo prasme) gali būti vienas iš pripažinimo taisyklės elementų [14, p. 192–193], kartu atkreipiant dėmesį į tai, kad pats H. Hartas vienareikšmiškai teigia, kad pripažinimo taisyklė yra fakto (t. y. ne teisės) klausimas [14, p. 201].

Vertinant individualiu požiūriu, reikia pripažinti, kad nukrypimas nuo teisės normos individams gali padėti pasiekti išsikeltus tikslus ir dažnai netgi netrukdyti kitiems individams. Be to, formaliai galiojanti, teisinga, pripažinimo kriterijus atitinkanti teisės norma gali pasirodyti nenaudinga tam tikroje situacijoje arba netgi ilgą laiką daugelyje situacijų. Ar tai reiškia, kad naudingumas arba kiti su veiksmingumu susiję kriterijai – pagrindinis teisės legalumo ir legitimumo matas, ir nustatydami, kas yra teisėta, turėtume remtis tokia efektyvumo analize? Formaliaja prasme minėtos galimybės, kad teisės nesilaikymas gali būti efektyvus, nepaneigia teisės galiojimo, kuris apibrėžiamas formaliais kriterijais. Be to, būtina atkreipti dėmesį į dar bent du svarbius aspektus, dėl kurių veiksmingumas gali būti klaidinantis orientyras teisės legitimumui nustatyti. Pirma, tai, kas atrodo nenaudinga trumpalaikėje prasme, gali būti labai naudinga ilgalaikėje prasme (kartais tai net nėra tiesiogiai suvokiama). Pavyzdys gali būti netgi pamatinės žmogaus teisės, kurių dažnai tarsi neapsimoka gerbti, nes vieno žmogaus labui tarsi aukojami kitų žmonių interesai. Tačiau ganėtinai akivaizdu, kad pradėjus negerbti žmogaus teisių visuomenės interesų labui, galiausiai kiekvieno žmogaus teisės bus pažeidžiamos, pateisinant tai abstrakčia beasmene visuomene. Antra, remiantis veiksmingumu, linkstama ignoruoti individualius tikslus, ypač individualias sąnaudas. Taigi siekiant teisėje išlaikyti tinkamą individų tikslų ir sąnaudų jiems pasiekti pusiausvyrą, veiksmingumo negalima naudoti kaip vienareikšmių legalumo ir legitimumo kriterijų. Kaip tai pabrėžia F. Hayekas, laisvoje visuomenėje būtina, kad principai vyrautų pragmatizmo atžvilgiu [13].

Tačiau nuvertinti veiksmingumo, kaip teisės legalumo ir legitimumo kriterijaus, taip pat nereikėtų. Visų pirma individas turi dideles paskatas nesilaikyti nenaudingos teisės normos, o tai automatiškai reikštų didelę teisės neveiksmingumo (formaliaja prasme) galimybę. Tokios formaliaja prasme neveiksmingos teisės taikymas priešokiais ne tik nepadėtų pasiekti teisės tikslų, bet ir dezorganizuotų visuomenę, keltų chaosą ir sukurtų netikrumo jausmą. Taigi tais atvejais, kai teisės neveiksmingumas tampa akivaizdus, formaliuosius teisės galiojimo kriterijus daugeliu atvejų tikslinga pakeisti taip, kad jie atitiktų praktiką, susiklosčiusią ieškant efektyvių sprendimų.

Antra, teisės laikymosi nenaudingumas konkrečiam individui gali būti tik tiesioginis, tačiau gali atnešti netiesioginę naudą, o teisės socialinis neveiksmingumas gali būti iliuzinis, veiksmingumui pasireiškiant netiesiogiai. Pavyzdžiui, laikytis sutarties arba susilaikyti nuo vagystės gali būti labai nenaudinga, tačiau sugriauti savo reputaciją – dar nenaudingiau, o gyventi visuomenėje, kurioje toleruojamos vagystės ir nesilaikoma susitarimų – pražūtinga. Trečia, netgi tuomet, kai teisės subjektas nesuvokia teisės reikalavimo naudingumo, tai gali reikšti tik nežinojimą, bet nebūtinai reikalavimo neefektyvumą. Tai ypač aktualu dėl to, kad teisės efektyvumas susijęs ne su vienu subjektu, bet su subjektų grupe, kuriai priklausyti subjektui naudinga [18].

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje yra įtvirtintos tam tikros privalomos nuorodos įstatymų leidėjams, kurios suponuoja veiksmingumą kaip teisėtumo matą. Pavyzdžiui,

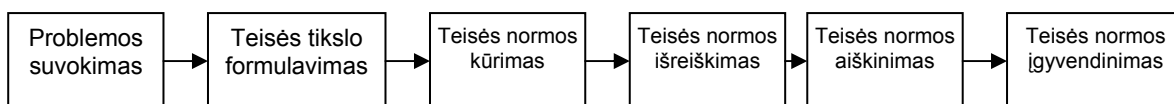
Konstitucijos 46 straipsnis įtvirtina, kad valstybė remia visuomenei naudingas ūkines pas-tangas ir iniciatyvą, gina vartotojo interesus. 46 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad valstybė reguliuoja ūkinę veiklą taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei, 23 straipsnio 3 dalyje – kad nuosavybė gali būti paimta visuomenės poreikiams.

Taigi teisės veiksmingumas, nors ir negali būti naudojamas kaip vienareikšmis teisės normų pagrindimo, legalumo ir legitimizavimo kriterijus, faktiškai atlieka šį vaidmenį, pasi-reikšdamas kaip esminis veiksnys, nulemiantis individų pasirinkimą pripažinti arba nepripa-žinti teisės reikalavimus ir atitinkamai laikytis arba nesilaikyti jų.

Teisės socialinis veiksmingumas teisės dinamikoje

Jei atkreipsime dėmesį net į supaprastintą teisės dinaminio proceso schemą (teisinės idėjos – teisės normos – teisiniai santykiai) [21], negalėsime nepastebėti, kad teisės sociali-nis veiksmingumas yra ne tik tai, kaip teisės normos, išreikštos teisės aktuose, įdiegiamos visuomenėje, o daug platesnis reiškinys – labai bendros teisei keliamos užduoties įgyvendi-nimo įvertinimas. Tačiau, kaip minėta, nagrinėjant teisės socialinį veiksmingumą, teisės turi-nys dažniausiai priimamas kaip duotybė. Ganėtinai plačiai yra įsivyravusi tradicija teisės tu-rinį analizuoti moraliniu, politiniu, ekonominiu požiūriu, o veiksmingu arba neveiksmingu lai-kyti teisės įgyvendinimą. Pastarasis jau nagrinėjamas vadybiniu, administraciniu arba so-ciologiniu požiūriu. Kitaip tariant, laikoma, kad neveiksmingas yra teisės įgyvendinimas, o ne teisės normos. Su teisės veiksmingumu susiję veiksniai kol kas nėra lemiantys teisėkūroje.

Jei teisę vertiname kaip įrankį, tai teisėkūros subjektas, siekiantis įtvirtinti veiksmingą ir efektyvią teisę, turi atkreipti dėmesį į procesą, kuris vyksta teisei veikiant žmogaus elgesį.



Suvokiant tokią dinaminę teisės prigimtį, teisės kaip įrankio veiksmingumo kritiniai momentai yra net keli:

- 1) netinkamas problemos suvokimas. Tai gali būti susiję su įvairiausio pobūdžio klaidomis, pavyzdžiui, atskirų individų tikslų laikymu bendraisiais tikslais, klaidomis vertinant problemos mastus, savo subjektyvios nuomonės apie reiškinius primetimu kitiems visuomenės nariams (kuriems tam tikras dalykas gali visiškai nebūti pro-blema);
- 2) netinkamas teisės tikslo supratimas arba klaidingos teisinės idėjos. Panašu, kad ypač dažnai teisei formuluojami nerealistiški tikslai, pavyzdžiui, siekis, kad neliktų nusikalstamumo¹ arba atskirų neigiamų reiškinų²;
- 3) netinkamas teisinių idėjų detalizavimas teisės normose. Pavyzdžiui, norint mažesnių kainų, nustatomas jų reguliavimas ir taip sukuriama prastos kokybės, investicijų trūkumo, deficito ir juodosios rinkos problemos, dėl kurių galų gale kainos ne tik nesumažėja, bet gali ir padidėti, o ką jau kalbėti apie neigiamą poveikį kitiems tiks-lams;
- 4) netinkamas teisės normų išreiškimas teisės išraiškos formomis (teisės šaltiniuose) – dažniausiai teisės aktų tekstuose. Tai apimtų tokius atvejus kaip klaidos oficialiuose

¹ E. Durkheimas puikiai parodė, kad nusikalstamumo panaikinti neįmanoma [11, p. 79].

² Reiškiniai, kurie suvokiami kaip neigiami (narkomanija, alkoholizmas, prostitucija), dažnai yra pageidaujami, todėl tikslas juos visiškai išnaikinti būtų tolygus totalitariniam tikslui vardan naujos tvarkos sukurti naują žmogų.

teisės aktų tekstuose, nevienaprasmių interpretavimo galimybės (antrinės kolizijos), sąvokų neatitikimai ir kiti reiškiniai, susiję su teisėkūros technikos klaidomis arba tikrovės raida, kurios ankstesnė teisėkūra tiesiog negalėjo apimti;

- 5) netinkamas teisės išraiškos formos (šaltinio) aiškinimas. Tai apimtų tuos atvejus, kuomet pati teisė iš principo išreiškta neproblemiškai, tačiau dėl vienokių arba kitokių priežasčių praktikoje yra nevienareikšmiškai arba neteisingai suvokiama. Beje, atkreiptinas dėmesys, kad netinkama teisės normų išraiška ir netinkamas jų aiškinimas – labai vienas su kitu susiję reiškiniai, nes teisės normos išraiška niekuomet nėra absoliučiai adekvati jos turiniui, o teisės normos suvokimas – absoliučiai adekvatus jos išraiškai [10];
- 6) netinkamas teisės įgyvendinimas arba apskritai neįgyvendinimas, kuris gali pasireikšti tiek dėl sąmoningo sprendimo, tiek dėl galimybių neturėjimo.

Galima analizuoti, kurios iš šių problemų yra svarbiausios, tačiau analitiškai žiūrint į teisės socialinį veiksmingumą, pirmiausia būtina pasiekti, kad tinkamos būtų teisinės idėjos ir išreikštos tinkamos teisės normos. Ši argumentacija veda dar toliau: jei teisei buvo iškeltas klaidingas tikslas, šis tikslas pasireiškė kaip netinkamos teisinės idėjos iškėlimas, teisinė idėja buvo netinkamai sukonkretinta teisės normoje arba pati teisės norma buvo netinkamai išreikšta, tai puikus teisės normos įgyvendinimas tik atsitiktiniais atvejais gali turėti tokius rezultatus, kurie padėtų priartėti prie teisei kelto tikslo (kitais tariant, viena klaida gali atsitiktinai ištaisyti kitą klaidą)¹. Taigi nagrinėjant teisės socialinį veiksmingumą, pirmiausia kyla teisės tikslų, turinio ir formos problemos, su kuriomis yra susijęs teisėkūros, o ne teisės įgyvendinimo procesas. Taip pat atkreiptinas dėmesys į tai, kad teisės veiksmingumas ir teisės įgyvendinimo veiksmingumas nėra tas pats.

Tai, kad teisės socialinis veiksmingumas yra esminė problema, spręstina teisėkūros metu, parodo ir R. Coase analizė: teisių ir pareigų persiskirstymas gali įvykti nepriklausomai nuo to, kaip šios teisės ir pareigos yra nustatytos teisės normų aktais, tačiau dėl sąnaudų, susijusių su persiskirstymu, tai gali neįvykti, o efektyviausias persiskirstymas yra tuomet, kai teisės normos iš karto tinkamai paskirsto teises ir pareigas [10]. Kitaip tariant, teisėkūros subjektas turi numatyti teisės socialinį veiksmingumą ir efektyvumą.

Kaip teisingai pastebėjo A. Fergusonas ir vėliau detalai pagrindė Austrų ekonomikos mokykla, „istorija yra žmogaus veiksmų, o ne sumanymų rezultatas“. Teisė susijusi su normatyvumu, t. y. žmogaus sumanymais apie tai, kaip turėtų būti atliekami žmogaus veiksmai visuomenėje. Be abejo, šie sumanymai daro įtaką veiksams, bet jos nederėtų suabsoliutinti. Būtina priimti prielaidą, kad žmogaus elgesį veikia daugybė veiksnių, ir socialinės normos tėra vienas iš jų. Iš to išplaukiant, galimybė, kad dalis veiksnių neatitiks teisės reikalavimų, yra neišvengiama. Tai, kad tam tikro laipsnio nukrypimas nuo teisės yra normalus ir netgi pageidautinas reiškinys normaliai teisės evoliucijai, gana įtaigiai parodė E. Durkheimas [10, p. 82–83]. Taigi nederėtų nei kurti, nei juo labiau vaikytis iliuzijų apie absoliutų teisės veiksmingumą ar juo labiau efektyvumą. Tačiau teisės veiksmingumas ir efektyvumas be abejonės yra būtinas, jei norime kalbėti apie teisės prasmę apskritai, t. y. apie teisės vaidmenį koreguojant žmonių elgesį. Neveiksminga teisė tik liks beprasmė „teisė knygoje“, kaip teigia gyvosios teisės teorija. Netgi teisės pozityvistai, kaip minėta, pripažįsta, kad tokia neveiksminga teisė tam tikru metu gali būti pradėta laikyti nebe teise. Todėl jau teisėkūroje kaip į besąlygišką kriterijų būtina atsižvelgti į tai, ar tokia kuriama teisė gali būti veiksminga ir efektyvi.

Teisė gali būti neveiksminga arba neefektyvi dėl įvairiausių priežasčių. Toliau aptarsime kai kurias teisės neveiksmingumo priežastis, susijusias su teisėkūra.

¹ Teisės aiškinimo problematikos kontekste tai kelia rimtą problemą, ar aiškinant teisę būtina vadovautis tik teisės normos išraiška, ar ir numanomu teisėkūros subjekto ketinimu, teisinėmis idėjomis arba numanomu teisės normos tikslu. Tačiau ši problematika nėra šio straipsnio detalaus nagrinėjimo objektas.

Teisėkūros juridinės technikos ribotumai

Praktikoje teisėkūros problemos siejamos su vadinamąja teisėkūros juridine technika. Teisėkūros juridinė technika suvokiama kaip sistema priemonių ir procedūrų, kuriomis formuluojamos, aiškinamos, išdėstomos teisės normos, rengiami, sudaromi, įforminami, išleidžiami, sisteminami, saugomi ir randami teisės normų aktai [21, p. 187]. Kaip matome, sąvoka apima tik grynai teisinius teisėkūros aspektus, tačiau ne teisės poveikio analizę. Praktikoje šis apibrėžimas suvokiamas dar siauriau. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Seimo Teisės departamento išvadose, kurios, remiantis Lietuvos Respublikos Seimo statuto 136 straipsnio 3 dalimi, turi pateikti tik išvadas dėl projekto atitikties galiojantiems įstatymams (pabrėžtina, kad vartojama sąvoka „įstatymai“, o ne „teisė“), juridinei technikai ir aiškinamojo rašto atitikties Statuto reikalavimams. Remiantis Lietuvos Respublikos Seimo teisės departamento ir Europos teisės departamento išvadų analize, galima teigti, kad ši pareiga atliekama siaurai. Išvados dažniausiai susiveda į tokio pobūdžio teisėkūros juridinės technikos problemų įvardijimą, kaip netikslus sąvokų vartojimas (absoliuti dauguma pastabų), netikslus žodžių arba linksnių vartojimas, nesuderinamumas su kitais teisės normų aktais, nuostatų pasikartojimas. Tik retais atvejais nurodomos conceptualaus pobūdžio pastabos, pavyzdžiui, susijusios su žmogaus teisių įgyvenimu, atitiktimi Konstitucijos principams, bendriesiems teisės principams arba teisinės sistemos logikai. Išvados pateikiamos atsietai nuo aiškinamuosiuose raštuose įvardytų tikslų. Pavyzdžiui, neretai projektų rengėjai teigia, kad projektas parengtas siekiant įgyvendinti ES teisės nuostatas, tačiau teisinėse išvadose neatkreipiamas dėmesys į tai, kad ES teisė siūlomų nuostatų dažnai nenumato, numato kaip neprivalomas. Tai akivaizdžiai rodo, kad dėmesys sutelktas tik į juridinės technikos problemas, nesprendžiant kitų su teisinės politikos kokybe susijusių problemų.

Be abejo, teisėkūros juridinės technikos trūkumai, dėl kurių atsiranda teisės normų prieštaravimai, sukuriamos teisės spragos, dviprasmiško interpretavimo galimybės neretai tampa rimta kliūtimi teisės veiksmingumui. Tačiau teisės sistemoje dorotis būtent su šiais trūkumais yra pakankamai neblogi mechanizmai – teisėkūros juridinės technikos trūkumai gali būti užpildomi aiškinant teisę ir naudojant teisės mokslo žinias. Galbūt todėl, kad teisiškai veikla nukreipta į problemas, susijusias su formaliais teisės trūkumais, kylančiais didžia dalimi dėl teisėkūros juridinės technikos netobulumų, teisėkūros juridinei technikai dažnai tenka daugiausia dėmesio ir teisės moksle.

Teisės turinio trūkumai

Vis dėlto teisėkūros juridinė technika yra tik įrankis, kuriuo tenka įforminti tam tikras nuostatas. Akivaizdu, kad netgi tinkamas netinkamos nuostatos įforminimas neatneša siekiamo rezultato, todėl teisėkūros juridinė technika yra svarbus, tačiau ne pagrindinis dalykas teisėkūroje, siekiant užtikrinti teisės veiksmingumą. Teisėkūros technika tepadedą geriau išreikšti teisės normas, tačiau koks yra teisės normos reikalavimo turinys – jau socialinės teorijos bendrai ir atskirų socialinių mokslų veiklos sritis. Tam tikrų problemų, susijusių su teisės turiniu, sprendimas yra teisės mokslo uždavinys. Pažymėtina, kad Seime svarstomi Teisėkūros tobulinimo metmenys įvardija nemažai teisėkūros problemų ir siūlo būdus joms spręsti, peržengiančius tradicinius teisėkūros juridinės technikos „rėmus“. Aptarsime kai kurias conceptualias problemas.

Teisės ir individų tikslų¹ atitikimo problema. Kai kurios teisėkūros problemos netgi nėra atsitiktinai pasitaikančios teisėkūros klaidos. Tai greičiau sąmoningi politinės valios aktai (nors dažnai paremti klaidinga argumentacija) arba teisės sampratos atspindys (pvz.,

¹ Tikslų sąvoką tam tikrais aspektais tinkamai pakeistų interesų sąvoka, tačiau interesai suponuoja empirinį ir turiningą požiūrį, tuo tarpu tikslai – grynai formali loginė konstrukcija, būtina žmogaus veikimui paaiškinti, todėl analizei ši sąvoka tinkamesnė.

teisės fragmentiškumas šiandienos teisinėje visuomenėje laikomas greičiau vertybe nei problema¹). Iš to išlaukia, kad, norint pateikti išvadas dėl teisėkūros tobulinimo siekiant didesnio teisės socialinio efektyvumo, dėmesį būtina kreipti ne tik į teisėkūros techniką, kuri gali padėti išspręsti teisės išraiškos formos problemas, bet visų pirma į tinkamo teisės turinio užtikrinimo priemones.

Teisės apimties (ribų) problema. Tai, kad teisė yra naudinga vieniems subjektams, dar nereiškia, kad ji naudinga kitiems subjektams. Šį faktą nulemia tiek skirtingi subjektyvūs kriterijai (visų pirma tai, kad individų tikslai yra skirtingi), tiek skirtingos objektyvios sąlygos (individų sugebėjimų, gamtinės bei socialinės aplinkos skirtumai). Taigi praktiškai niekuomet negalima vienareikšmiai pasakyti, kad tam tikras reikalavimas yra naudingas arba nenaudingas, o pati teisė – veiksminga arba neveiksminga. Atsakymą nulemia atsakymas į klausimus „kam?“ ir „kokiomis aplinkybėmis?“. Net jei atmestume veiksmingumo vertinimo problemą, susijusią su objektyviai neapčiuopiamais individualiais tikslais, konkreti teisė gali būti laikoma veiksminga tik tam tikromis laiko, vietos, subjektų ir kitomis, labiau specifinėmis, aplinkybėmis. Šios problemos neišvengiamos dėl to, kad teisė pagal savo esmę yra bent tam tikru mastu universali, o tai reiškia – tam tikriems socialiniams santykiams tinkanti teisė dažnai pritaikoma ir tiems socialiniams santykiams, kuriems reguliuoti ji netinka [19].

Nors ir kaip tiksliai būtų bandoma nubrėžti skirtingų teisės normų veikimo ribas, šios ribos visuomet bus dirbtinės. Pavyzdžiui, galima neabejotinai teigti, kad sveikas suaugęs žmogus suvokia savo, kaip visuomenės nario, pareigas ir gali būti patraukiamas atsakomybėn už daugelį teisės pažeidimų. Kita vertus, kūdikis akivaizdžiai to nesuvokia ir negali būti traukiamas atsakomybėn. Tačiau teisė susiduria ne tik su šiais akivaizdžiais, bet ir su sudėtingais marginaliniais atvejais, kai individui yra 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 ir daugiau metų. Riba dažniausiai pasirenkama formaliai ir vienareikšmiškai, tačiau kartu būtina suvokti, kad virsmas individu įvyksta toli gražu ne per vieną dieną, o jei esminis lūžis ir įvyktų per vieną dieną, tai nebūtinai būtų gimtadienio diena.

Teisės formos problema. Teisės normos perteikimas kitiems individams yra būtinas siekiant, kad teisės norma apskritai atliktų kokį nors vaidmenį visuomenėje. Tam, kad teisės normą būtų galima perteikti, jai būtina suteikti objektyviai atpažįstamą išraišką. Tačiau jei iki materialinės išraiškos suteikimo teisės normos buvo mintinės konstrukcijos, jas išreiškus jos tapo vienokiu arba kitokiu fiziniu kūnu². Tačiau kartu su neišvengiamu materialinės išraiškos formos teisės normai suteikimu kyla ir komunikacijos problemų. Pirma, suteikiant teisės normai išraišką, dalis informacijos neišvengiamai „nubyra“; antra, pati materialinė teisės normos išraiška gali kisti tol, kol pasieks teisės adresatą; trečia, teisės adresatas mąsto vėlgi ne materialinę teisės normos išraišką, bet teisės normą kaip mintinę konstrukciją, o iš išraiškos išgaunant tam tikrą prasmę – mintinę konstrukciją neišvengiamai kyla suvokimo (aiškinimo) adekvatumo problema. Kitaip tariant, tai, ką manosi sukūręs teisėkūros subjektas, nėra tolygu tam, ką manosi supratęs teisėkūros adresatas. Galima pridurti, kad neatsitiktinai būtent teisėkūra ir teisės aiškinimas yra sudėtingiausi ir praktikai aktualiausi teisės aspektai.

Be jau aptartų, paminėtina ir daugiau reikšmingų teisėkūros problemų Lietuvoje: chaotiškumas; fragmentiškumas; teisės aktų „infiacija“; neradimas detalumo ir abstraktumo pusiausvyros; tik paviršutiniškas padarinių vertinimas *ex ante*; tik atsitiktinis padarinių vertinimas *ex post*; visuomenės nariams nenaudingų politinių susitarimų įtaka.

¹ Nors nuolat skundžiamasi teisės aktų gausa, dar dažniau galima išgirsti, kad vienai arba kitai sričiai reikia teisinio reglamentavimo, dažnai net nepasigilinant, ar tam nepakanka jau (vis dar) egzistuojančių bendrų teisės normų. Bendros teisės normos, ypač teisės principų arba bendrų kriterijų (kurie neišvengiamai yra ne iki galo apibrėžti ir tai, kitaip nei specialiųjų normų atveju, pastebi kiekvienas) įtvirtinimas susilaukia daugiau kritikos nei eilinis itin siaurai problematikai skirtas įstatymas.

² Beje, būtina pabrėžti, kad šis materialumas gali būti labai įvairus. Garsai, vizualūs simboliai ir praktiniai pavyzdžiai yra tai, kuo žmonija naudojami šiuo metu.

Teisės normų aktų ir jų projektų vertinimas

Šios teisės adekvatumo, apimties, formos ir kitos problemos būdingos bet kuriai teisei, tačiau teisėkūroje jos gali paryškėti arba būti minimizuotos. Deja, tai dažniausiai nebus įmanoma padaryti, jei teisėkūros kokybės užtikrinimą siesime tik su teisėkūros juridine technika.

Šiam tikslui pasiekti būtinas kryptingas teisės vertinimas tiek *ex ante*, tiek *ex post*, kuriuos yra esminės teisinės politikos priemonės. Norint, kad vertinimas padėtų pasiekti keliamus tikslus, jis turi būti suprantamas gerokai plačiau nei vertinimas teisėkūros juridinės technikos požiūriu. Teisės normų aktų projekto vertinimas turi neišvengiamai peržengti teisės ribas, ir būtina atsižvelgti į kitų socialinių mokslų (visų pirma ekonomikos) įžvalgas bei remtis konservatyvia nuostata, kad tai, kas ilgainiui yra susiklostę ir sėkmingai gyvuoja, greičiausiai yra pagrįsta ir nekeistina. Turi būti palikta reikšminga vieta susiklosčiusiems ir laiko patikrintiems teisės principams, nekvestionuojant jų tikslingumo, ir nuo principų nutolti tik akivaizdžiai pasitvirtinus jų nepagrįstumui. Vertinti teisę veiksmingumo požiūriu būtina nuosekliai. Visų pirma turi būti įvertinama, ar tikrai teisė turi kelti tam tikrą tikslą. Tada turi būti vertinami galimi būdai pasiekti tikslą ir išsirenkamas efektyviausias. Šiame etape turi būti atsakyta, kokios normos turi būti naudojamos ir koks jų įtvirtinimo būdas pasirenkamas. Tik trečia stadija teisės normoms turi būti suteikiama teisės išraiškos forma.

Teorijoje teisės politika kaip teisės norminių aktų sąmoningas priėmimas, įvertinant jų padarinius teisės moksluose, jau yra nagrinėjamas ir tai davė nemažų rezultatų [17]. Deja, Lietuvoje šie rezultatai naudojami gana mažai. Atkreiptinas dėmesys, kad nors iki šiol galiojantys teisės aktai įpareigoja įstatymų projektų aiškinamuosiuose raštuose [2], įstatymų koncepcijose [6] nurodyti teigiamus ir neigiamus padarinius, problema yra tiek teigiamų padarinių hiperbolizavimas, tiek neigiamų sumenkinimas. Gana akivaizdi ir praktika konkrečių teisės aktų nuostatų projektus parengti be conceptualaus jų pagrindimo. Sekant Europos Komisijos pavyzdžiu [4], Lietuvoje jau pradedama diegti sprendimų (visų pirma – sprendimų dėl teisės normų aktų sukūrimo, pakeitimo arba panaikinimo) poveikio vertinimo sistema. Tačiau atkreiptinas dėmesys į tai, kad faktiškai šis vertinimas dažniausiai yra paviršutinis. Vertinant neigiamus padarinius, visais atvejais nurodomi tik finansiniai padariniai valstybės institucijoms, ignoruojant tiesiogiai finansams įtakos neturinčius padarinius ir privačių subjektų patiriamas bet kokias sąnaudas arba kitus jų patiriamus neigiamus padarinius.

Tokia nepalanki teisės veiksmingumui teisėkūros praktika susijusi su įvairiomis priežastimis: finansinėmis (vertinimas nėra svarbiausias biudžetinio finansavimo uždavinys), administracinėmis (nėra pakankamo suinteresuotumo tinkamai vertinti teisės normų aktų projektus ir neretai gebėjimų), politinėmis (neretai egzistuoja politinio pobūdžio interesas ir spaudimas priimti net neigiamai vertintinus teisės normų aktų projektus). Visų šių problemų sprendimas, kuris leistų tinkamiau Lietuvoje vertinti teisės normų aktų projektus, yra aktualus, tačiau atskiro nagrinėjimo reikalaujanti tema.

Išvados

1. Teisės veiksmingumas yra daugiaprasmė sąvoka. Be teisės teorijoje pripažįstamo skirstymo į teisinį (formalųjį) ir socialinį (turiningąjį) veiksmingumą, būtina atkreipti dėmesį į tai, kad veiksmingumas gali būti suvokiamas kaip rezultatyvumas (siektų ir pasiektų rezultatų santykis) arba kaip efektyvumas (pasiektų rezultatų ir sąnaudų santykis).

2. Teisės veiksmingumas negali būti išmatuotas tiksliai dėl socialinės metodologijos ribotumo. Vertinant veiksmingumą, būtina kritiškai vertinti empirinius duomenis bei koreliacijas ir remtis teoriniais metodais, atsižvelgti į tai, kad socialinių reiškinių vertinimas metodologine prasme priklauso nuo individo nuostatų.

3. Teisės veiksmingumas, nors ir negali būti naudojamas kaip vienareikšmis teisės pagrindimo, legalumo ir legitimumo kriterijus, faktiškai atlieka šį vaidmenį, pasireikšdamas tik kaip veiksnys, nulemiantis žmonių teisės pripažinimą arba nepripažinimą.

4. Teisės veiksmingumą nulemia ne tik teisės įgyvendinimas. Esminį vaidmenį vaidina teisės tikslų formulavimas, priemonių parinkimas, teisės formos ir teisinio reguliavimo apimčių parinkimas. Siekiant užtikrinti teisės socialinį veiksmingumą, pirminis yra teisėkūros, o ne teisės įgyvendinimo procesas.

5. Siekiant efektyviai spręsti teisės socialinio veiksmingumo problemas, būtina realiai vertinti teisės normų aktų projektų poveikį ir sąnaudas.



LITERATŪRA

1. **Lietuvos Respublikos** Konstitucija // Valstybės žinios. 1992. Nr. 33–1014.
2. **Lietuvos Respublikos** Seimo statutas // Valstybės žinios. 1994. Nr. 15–249.
3. **Lietuvos Respublikos** Vyriausybės nutarimas Dėl sprendimų projektų poveikio vertinimo metodikos patvirtinimo. 2003 m. vasario 26 d. Nr. 276 <http://www.lrv.lt/strateginis/Pov_metod.doc 2004 02 24>
4. **Impact Assessment in the Commission** <http://www.lrv.lt/strateginis/vadovas_en.pdf 2004 02 24>
5. **Seimo** nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos teisėkūros tobulinimo metmenų patvirtinimo ir jų įgyvendinimo“ projektas IXP–2514(2) <<http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=211561&Condition2=>>
6. **Lietuvos Respublikos** teisingumo ministro įsakymas dėl įstatymų koncepcijų rengimo metodikos patvirtinimo // Valstybės žinios. 2002. Nr. 1–10.
7. **Lietuvos Respublikos** Seimo Teisės departamento ir Europos teisės departamento išvados (Nuo 2004 01 01 iki 2004 01 31, iš viso 125 išvados) <www.lrs.lt>
8. **Šimašius R.** Teisės aiškinimo teorija ir praktika // Teisės problemos. 2004. Nr. 2 (rankraščio teisėmis).
9. **Coase R.** The Problem of Social Cost // The Journal of Law and Economics. October 1960. Vol. III.
10. **Durkheim E.** Sociologijos metodo taisyklės. – Vilnius: Vaga, 2001.
11. **Įmonių** apklausa „Mokesčių administravimas ir nuosavybės apsauga“. Lietuvos laisvosios rinkos institutas, Spinter, 2003 <<http://www.lrinka.lt/Tyrimai/Mokest/Nuosaps.phtml>>.
12. **Hayek F. A.** The Use of Knowledge in Society // American Economic Review. 1945. Vol. XXXV. No. 4.
13. **Hayek F. A.** Teisė, įstatymų leidyba ir laisvė. 1 tomas: Taisyklės ir tvarka. – Vilnius: Eugrimas, 1998.
14. **Hart H. L. A.** Teisės samprata. – Vilnius: Pradai, 1997.
15. **Kelsen H.** Grynoji teisės teorija. – Vilnius: Eugrimas, 2002.
16. **Mises L.** Human Action. A Treatise on Economics (Fourth revised edition). – San Francisko: Fox and Wilkes, 1963.
17. **Podgorecki A.** Sociologizna teoria prawa. – Warszawa: Interart, 1998.
18. **Šimašius R.** Teisinis pliuralizmas (daktaro disertacija). Lietuvos teisės universitetas, 2002.
19. **Šimašius R.** Universal Rights, Particular Rights, and Minorities // Nation and – state building, Citizenship and minority rights in the Baltic Sea Region: Continuity and Change <<http://www.jur.ku.dk/Balticlaw/PDF/simasius.pdf>>
20. **Tarptautinių** žodžių žodynas. – Vilnius: Alma Litera, 2001.
21. **Vaišvila A.** Teisės teorija. – Vilnius: Justitia, 2000.



Legislation and Efficiency of Law

Dr. Remigijus Šimašius

Law University of Lithuania

Keywords: *Efficiency of Legislation, Effectiveness of Legislation, Efficiency of Law, Effectiveness of Law.*

SUMMARY

The article analyses the concept of efficiency of law, including different aspects of efficiency, methods and preconditions to ensure efficient legislation. The difference is shown between efficiency of law and effectiveness of law – concepts that are usually mixed up in legal theory and sociology of law. Efficiency of law shows the degree of the results achieved through law, while effectiveness shows these results in relation to the input needed to achieve them. The article also explores the relation between efficiency and legitimacy of law. The conclusion is drawn that efficiency is not and ought not to serve as a ultimate criterion of legitimacy, but as a matter of fact plays very important role in determining whether a set of rules may be called law.

The article also shows problems, which may have negative effects on the efficiency of law. These problems contrary to the popular belief are related mostly not to the realization of existing legal rules, but with the formation of these rules. In order to ensure efficiency of law the most important task is to evaluate both proposed rules and the manner in how these rules are brought to legislation. The conclusion is drawn that the system of legislation in Lithuania is equipped with basic necessary tools to evaluate efficiency of draft legislation, but attention has to be focused on further development and implementation of these methods. The focus of these efforts shall be the evaluation of the consequences of proposed draft rules, not the legislation procedures and techniques of law drafting.

