



**VILNIAUS UNIVERSITETO  
TEISĖS FAKULTETAS**

Lietuvos Respublikos Seimo  
Sveikatos reikalų komitetui

2023-10-25 Nr. (1.5E)220000-S-149  
į 2023-09-14 Nr. S-2023-3916

**DĖL TEISINIO REGULIAVIMO POVEIKIO VERTINIMO IŠVADOS**

Atsakydami į Lietuvos Respublikos Seimo Sveikatos reikalų komiteto 2023 m. rugsėjo 14 d. raštą Nr. S-2023-3916 „Dėl teisinio reguliavimo poveikio vertinimo išvados“, perduodame Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Privatinės teisės katedros partnerystės docento Gintauto Bartkaus parengtą išvadą.

PRIDEDAMA.

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Privatinės teisės katedros partnerystės docento Gintauto Bartkaus parengta išvada, 12 lapų.

Dekanas

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'H. Šinkūnas'.

doc. dr. Haroldas Šinkūnas

Rasa Aleksienė, tel. Nr. 85 236 6185, el.p. rasa.aleksiene@tf.vu.lt

## IŠVADA DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS ODONTOLOGŲ RŪMŲ ĮSTATYMO PROJEKTO

Lietuvos Respublikos Seime (toliau – **Seimas**) yra svarstomas Lietuvos Respublikos odontologų rūmų įstatymo projektas Nr. XIVP-163(2) (toliau – **Įstatymo projektas** arba **Projektas**) ir jį lydintieji teisės aktai – Lietuvos Respublikos odontologijos praktikos įstatymo Nr. I-1246 2,5 ir 12 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas (toliau – **Odontologijos praktikos įstatymo projektas**) ir Lietuvos Respublikos sveikatos priežiūros įstaigų įstatymo Nr. I-1367 1 ir 2 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas (toliau – **Sveikatos priežiūros įstaigų įstatymo projektas**) (toliau visi kartu – **Įstatymų projektai**)

Šiais projektais siekiama<sup>1</sup>:

- Įtvirtinti ir įgyvendinti realią odontologų ir burnos priežiūros specialistų profesinę savivaldą ir savireguliaciją;
- Sudaryti sąlygas pagerinti asmens sveikatos priežiūros paslaugų kokybę ir pacientų saugą odontologinės priežiūros (pagalbos) ir burnos priežiūros paslaugų srityje;
- Sumažinti administracinę naštą ir supaprastinti administracines procedūras išduodant minėtas licencijas.

Lietuvos Respublikos Seimo sveikatos reikalų komitetas, būdamas pagrindiniu komitetu, svarstančiu Įstatymų projektus, kreipėsi dėl Įstatymų projektų numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo išvados parengimo.

Sveikatos reikalų komitetas suformulavo šiuos klausimus:

1. Atlikti Odontologų rūmams planuojamų perduoti licencijavimo ir šios veiklos priežiūros funkcijų naudos analizę bei ekonominį pagrįstumą;
2. Įvertinti planuojamų pokyčių įtaką odontologijos paslaugų prieinamumui regionuose ir ten dirbančių specialistų darbo patrauklumui;
3. Koks būtų poveikis sveikatos priežiūros sistemai, paslaugų teikimo kokybei, veiklos priežiūros kokybei ir kvalifikacijos kėlimo išlaidoms, jei priėmus įstatymų pakeitimus toks reglamentavimas būtų perkeltas ir į kitas sveikatos priežiūros sritis: mediciną, slaugą ir kt.;
4. Kokį poveikį (vadybinį ir finansinį) reglamentuojamai sričiai galėtų turėti dažna teisinio reglamentavimo kaita.

Atsižvelgiant į tai, kad pagrindinis Įstatymų projektų tikslas yra odontologų ir burnos priežiūros specialistų profesinės savivaldos ir savireguliacijos įtvirtinimas, šiame dokumente didžiausias dėmesys bus skiriamas savireguliacijos analizei, jos privalumams ir trūkumams bei teisinėms prielaidoms savireguliacijos įtvirtinimui.

Tyrimas, atliktas rengiant šią išvadą, suskirstytas į keturias dalis:

- Savireguliacijos samprata;
- Savireguliacijos nauda;
- Efektyvią savireguliaciją lemiantys veiksniai;
- Teisinės prielaidos privalomai narystei Lietuvos odontologų rūmuose.

Išvados pabaigoje pateikiami atsakymai į Sveikatos reikalų komiteto užduotus klausimus.

Išvada yra parengta atsižvelgiant į Įstatymų projektus, jų *travaux preparatoires*, remiantis Lietuvos Respublikos civiliniu kodeksu (toliau – **Civilinis kodeksas**)<sup>2</sup>, Lietuvos Respublikos asociacijų įstatymu (toliau – **Asociacijų įstatymas**)<sup>3</sup>, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (toliau – **Konstitucinis teismas**) nutarimais<sup>4</sup>, Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (toliau

<sup>1</sup> Lietuvos Respublikos odontologų rūmų įstatymo projekto Nr. XIVP-163(2) aiškinamasis raštas, 1 dalis

<sup>2</sup> Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas, Žin., 2000, Nr. 74-2262, galiojanti suvestinė redakcija nuo 2021-01-23 iki 2021-12-31

<sup>3</sup> Lietuvos Respublikos asociacijų įstatymas, Žin., 2004, Nr. 25-745, galiojanti suvestinė redakcija nuo 2020-06-01

<sup>4</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. gruodžio 21 d. nutarimas byloje Nr. 8/99,, 2008 m. sausio 7 d. nutarimas byloje Nr. 44/06, 2010 m. lapkričio 9 d. nutarimas byloje Nr. 26/2009, 2016 m. spalio 5 d. nutarimas Nr. KT25-N12/2016, 2019 m. liepos 11 d. nutarimas Nr. KT21-N10/2019, 2020 m. rugsėjo 11 d. nutarimas Nr. KT166-A-N14/2020

– **EBPO**) Mokslo, technologijų ir inovacijų direktorato ataskaita „Savireguliacija: vaidmuo ir nauda užtikrinant vartotojų teises“<sup>5</sup> (toliau – **EBPO ataskaita**).

Taip pat rengiant Nuomonę buvo remtasi tarptautinių organizacijų bei mokslininkų atliktais tyrimais, *inter alia*, Ulf Papefuß ir Christian A. Schmidt straipsniu „Savireguliacijos supratimas politinės kontrolės ir politikos formavimo tikslais: Valdymo mechanizmų poveikis atskaitomybei“<sup>6</sup>, Margot Priest straipsniu „Reguliavimo privatizavimas: keli savireguliacijos modeliai“<sup>7</sup>, Ian Bartle ir Peter Vass straipsniu „Savireguliacija reguliavimo valstybėje: Naujos reguliavimo paradigmos link?“<sup>8</sup>, Anthony Ogus ir Emanuela Carbonara straipsniu „Savireguliacija“<sup>9</sup>.

Pažymime, kad tyrimas, kurio pagrindu parengta išvada, yra atliekamas aplinkoje, kurioje teisės aktai ir jų interpretavimas gali keistis. Todėl, ypač dėl situacijų, kurių vertinimas yra dviprasmiškas ir (ar) ne visiškai aiškus, nuomonė gali keistis.

Mūsų nuomonė, pateikia šioje išvadoje, yra grindžiama mūsų teisės supratimu ir profesiniu vertinimu pagal šiuo metu galiojančius teisės aktus. Dėl vėlesnių teisės aktų ir kitų šaltinių pakeitimų mūsų nuomonė gali nebeatitikti faktinės situacijos. Mes nesame atsakingi už galinčias iškilti situacijas, kai teisės aktai atitinkamų valstybinių ar tarptautinių institucijų būtų interpretuojami kitaip, nei mes nurodome.

## I. TYRIMAS

### 1. Savireguliacijos samprata

Neegzistuoja vieningas termino „savireguliacija“ apibrėžimas, tačiau Europos institucijos tarpinstituciniame susitarime „Geresnė teisėkūra“, ratifikuotame 2003 metais, savireguliaciją apibrėžė kaip „galimybę verslo subjektams, socialiniams atstovams, nevyriausybinėms organizacijoms ar asociacijoms priimti bendras gaires (ypač elgsenos kodeksus ar sektorinius susitarimus)“<sup>10</sup>.

Teisės mokslininkų darbuose nurodoma, kad:

*„Teisiniame kontekste žodis "savireguliacija" nevartojamas tiesiogine prasme. Tai veikiausiai reiškia tam tikrą kolektyvinio apibrėžimo laipsnį, siekiant rezultatų, kurių nebūtų pasiekta vien tik individualiu elgesiu rinkoje. Taip pat paprastai tai reiškia „gana gerai nusistovėjusį ir visuotinai pripažintą taisyklių rinkinį, nesvarbu, ar jos yra įprastos, ar surašytos raštu, pagal kurį veikla yra reguliuojama“<sup>11</sup><sup>12</sup>.*

*„Profesinė savireguliacija - tai reguliavimo modelis, kai valstybė sukuria (pavyzdžiui, įvesdama licencijavimą) monopoliją, kurioje reguliuojama verslo šaka yra regulatorius. Šis įstatyminės savireguliacijos modelis pirmiausia buvo taikomas profesijoms, kurioms šis išskirtinis vaidmuo istoriškai buvo suteiktas dėl patirties ir ypatingų santykių su klientais. Todėl profesijos statuso buvo noriai siekiama, o didžioji dalis profesinio reguliavimo buvo įgyvendinama pačių reguliuojamų narių prašymu.“<sup>13</sup>*

<sup>5</sup> OECD: *Industry Self Regulation. Role and Use in Supporting Consumer Interests*, interaktyvus, prieiga per internetą: [https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/industry-self-regulation\\_5js4k1fjqkwh-en](https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/industry-self-regulation_5js4k1fjqkwh-en)

<sup>6</sup> Ulf Papefuß, Christian A. Schmidt - Understanding self-regulation for political control and policymaking: Effects of governance mechanisms on accountability, *Governance*, 2020;1–27

<sup>7</sup> Priest, M. - The Privatization Of Regulation: Five Models Of Self-Regulation, *CanLIIDocs* 19, 1998, p. 235-302

<sup>8</sup> Ian Bartle, Peter Vass - Self-Regulation Within The Regulatory State: Towards A New Regulatory Paradigm?, *Public Administration*, volume 85, issue 4, 2007, p. 885-905

<sup>9</sup> Anthony Ogus & Emanuela Carbonara, 2011. "Self-regulation," Chapters, in: Francesco Parisi (ed.), *Production of Legal Rules*, chapter 13, Edward Elgar Publishing

<sup>10</sup> Saldana, M.M., *The Importance of Self-regulation and Co-regulation in the New Digital Audiovisual Market*, *Observatorio (OBS\*) Journal*, vol.9 - n°1 (2015), 101-114, interaktyvus, prieiga per internetą: [https://www.researchgate.net/publication/283804016\\_The\\_Importance\\_of\\_Self-regulation\\_and\\_Co-regulation\\_in\\_the\\_New\\_Digital\\_Audiovisual\\_Market](https://www.researchgate.net/publication/283804016_The_Importance_of_Self-regulation_and_Co-regulation_in_the_New_Digital_Audiovisual_Market)

<sup>11</sup> Cane, Peter (1987), "Self Regulation and Judicial Review", *Civil Justice Quarterly*, 6: 324–47

<sup>12</sup> Anthony Ogus & Emanuela Carbonara, 2011. "Self-regulation," Chapters, in: Francesco Parisi (ed.), *Production of Legal Rules*, chapter 13, Edward Elgar Publishing, p. 229

<sup>13</sup> Priest, M. - The Privatization Of Regulation: Five Models Of Self-Regulation, *CanLIIDocs* 19, 1998, p. 301

EBPO savireguliaciją apibrėžia kaip „grupę subjektų konkrečiame sektoriuje ar sektoriaus dalyje, kurie susitaria veikti konkrečiu būdu, vadovaudamiesi nusistatytais principais ir taisyklėmis“<sup>14</sup>.

Autorė M.M. Saldana išskiria<sup>15</sup> du pagrindinius aspektus, kurie atspindi, kad egzistuojantis modelis iš tiesų yra savireguliacija:

- 1) jis kilo iš savanoriško sektoriuje dalyvaujančių ar jo veikiamų šalių įsipareigojimo;
- 2) jis nebūtinai turi reikšti teisės akto, reguliuojančio atitinkamą sektorių, egzistavimo, tačiau jis neturi atsiriboti nuo egzistuojančio teisinio reguliavimo, jei toks yra.

Šios išvados kontekste savireguliacija (arba savivalda) laikysime tam tikros pramonės šakos ar viso pramonės sektoriaus dalyviais, kurie susitaria veikti nustatytais būdais pagal tam tikras taisykles ar principus. Subjektų dalyvavimas tokiose grupėse gali būti tiek savanoriškas, tiek teisiškai privalomas<sup>16</sup>.

Savireguliacijos skatinimas yra tarptautinė tendencija. Kaip nurodoma mokslininkų darbuose:

*„Tarptautinės politikos formuotojai skatina savireguliaciją kaip vertingą valdymo mechanizmą, turintį ypatingų privalumų, nes juo galima lanksčiai spręsti rimtas valdymo problemas, tokias kaip nepakankama politinė kontrolė, atskaitomybės stoka ir neaiškios atsakomybės sritys.“<sup>17</sup>*

Grupės gali būti visiškai atsakingos už savireguliacijos priemonių kūrimą, jų laikymosi stebėseną ir vykdymo užtikrinimą arba jos gali bendradarbiauti su vyriausybėmis institucijomis ir kitais suinteresuotaisiais subjektais šiose srityse, vykdydamos bendro reguliavimo funkciją. Bendras reguliavimas gali būti laikomas tęstinumo tarp savireguliacijos ir valstybinio reguliavimo dalimi. Savireguliacijos sistemos, kuriose tam tikru mastu dalyvauja vyriausybė, yra įprastos, tačiau dalyvavimo lygis įvairiose sistemose gali labai skirtis. Vyriausybė gali atlikti įvairius vaidmenis, skatindama savireguliacijos sistemas ir sąveikaudama su jomis, net ir netaikydama bendro reguliavimo modelio.

Kaip nurodoma doktrinoje:

*„Egzistuoja daugybė institucinių susitarimų, kurie, viena vertus, yra kažkur tarp valstybinio reguliavimo ir, kita vertus, individualaus, nevaržomo elgesio, todėl juos galima laikyti savireguliacija“<sup>18</sup> <sup>19</sup>. Šias galimybes galima vertinti pagal du spektrus, atitinkamai nusakančius autonomijos nuo valdžios ir teisinės galios laipsnį<sup>20</sup> <sup>21</sup>. Pirmasis spektras svyruoja nuo kraštutinių, privačių įmonių, grupių ar organizacijoms taikomų taisyklių iki vyriausybės ministro ar kitos nepriklausomos valdžios institucijos patvirtintų taisyklių; tarp jų yra ir toks, kai viešojo intereso atstovai gali dalyvauti priimančiam sprendimui, bet ne galutinai juos lemti. Antroji kategorija apima skirtingo teisinės galios laipsnio taisykles. Taisyklės gali būti: oficialiai privalomos, už kurių nesilaikymą taikomos viešosios arba privatinės teisės sankcijos; praktikos kodeksai, kurie gali būti taikomi, nebent įtariamas pažeidėjas gali įrodyti, kad tam tikru alternatyviu elgesiu buvo galima tinkamai pasiekti reguliavimo tikslus; normos, už kurių*

<sup>14</sup> OECD: *Industry Self Regulation. Role and Use in Supporting Consumer Interests*, interaktyvus, prieiga per internetą: [https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/industry-self-regulation\\_5js4k1fjqkwh-en](https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/industry-self-regulation_5js4k1fjqkwh-en)

<sup>15</sup> Saldana, M.M., *The Importance of Self-regulation and Co-regulation in the New Digital Audiovisual Market*, *Observatorio (OBS\*) Journal*, vol.9 - n°1 (2015), 101-114, interaktyvus, prieiga per internetą:

[https://www.researchgate.net/publication/283804016\\_The\\_Importance\\_of\\_Self-regulation\\_and\\_Co-regulation\\_in\\_the\\_New\\_Digital\\_Audiovisual\\_Market](https://www.researchgate.net/publication/283804016_The_Importance_of_Self-regulation_and_Co-regulation_in_the_New_Digital_Audiovisual_Market)

<sup>16</sup> Iš esmės toks pat savireguliacijos apibrėžimas taikomas EBPO ataskaitoje

<sup>17</sup> Ulf Papenfuß, Christian A. Schmidt - *Understanding self-regulation for political control and policymaking: Effects of governance mechanisms on accountability*, *Governance*, 2020, p. 2

<sup>18</sup> Rees, Joseph (1988), *Reforming the Workplace: A Study of Self-Regulation in Occupational Safety*, Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press

<sup>19</sup> Cheit, Ross E. (1990), *Setting Safety Standards: Regulation in the Public and Private Sectors*, Berkeley, CA: University of California Press

<sup>20</sup> Page, Alan C. (1986), "Self-Regulation: The Constitutional Dimension", *Modern Law Review*, 49: 141-67.

<sup>21</sup> Baggott, Rob (1989), "Regulatory Reform in Britain: The Changing Face of Self-Regulation", *Public Administration*, 67: 435-54

*nesilaikymą taikomos neteisinės sankcijos, pavyzdžiui, ostrakizmas; arba standartai, kurių laikymasis yra visiškai savanoriškas.*<sup>22</sup>

*„Savireguliacija yra lanksti ir skaidri sistema, kuri konkretizuoja neišsamius ryšius tarp visų valdymo sistemos vadovų ir vykdytojų ir gali turėti įtakos atskaitomybės elgsenai.*“<sup>23</sup>

*„Sąvoka "savireguliacija" apima įvairias reguliavimo sistemas. Nuo to, kiek vyriausybė atlieka tiesioginį vaidmenį, ir nuo to, kiek pramonės šaka ar grupė turi reguliavimo atsakomybę už savo veiksmus, skiriasi.*“<sup>24</sup>

Įvedant savireguliaciją, būtina atsakyti į esminį klausimą, koks yra optimalus centralizuoto (arba valstybinio) reguliavimo ir savireguliacijos santykis. Skirtumas tarp centralizuoto ir savireguliacijos nėra toks aiškus, nes daugelis savireguliacijos grindžiamų schemų reiškia tam tikrą vyriausybės kontrolę<sup>25 26</sup>.

Kai kuriais atvejais vyriausybė gali tiesiogiai prižiūrėti ar audituoti savireguliacijos mechanizmo funkcijas. Kai kuriais kitais atvejais vyriausybė gali nedalyvauti aktyviai, o reguliavimo funkcijas gali atlikti pati organizacija arba pramonės sektorius. Tačiau net ir pastaruoju atveju savireguliacijos sistema dažnai veikia vyriausybės įsikišimo šešėlyje, nes jai impulsą suteikia vyriausybės veiksmų perspektyva<sup>27</sup>.

Kaip teisinis reiškinys savireguliacija dažniausiai analizuojama kaip sąmoningas valstybės teisės aktų leidybos įgaliojimų perdavimas savireguliacijos mechanizmui (subjektui), kurios nariais visiškai arba daugiausia yra įmonių ar asmenų, kurių veikla reguliuojama, atstovai.

Viešojo intereso argumentai dėl tokio delegavimo gali būti grindžiami principine agentų teorija<sup>28</sup>. Kai užsakovas (paprastai įstatymų leidėjas) nusprendžia, kad veiklą reikia reguliuoti dėl rinkos nepakankamumo, pavyzdžiui, išorinių veiksnių arba informacijos asimetrijos, kyla klausimas, kokia reguliavimo forma yra tinkama<sup>29</sup>.

Tai galima įvertinti atsižvelgiant į tokius kintamuosius, kaip informacijos, kuria turi būti grindžiami sprendimai dėl taisyklių priėmimo, sąnaudos, susijusios su taisyklių laikymosi stebėsenos ir jų vykdymo užtikrinimu. Užsakovas gali padaryti racionalią išvadą, kad šios sąnaudos būtų minimalios, jei taisyklių nustatymo, stebėsenos, ginčų nagrinėjimo ir sprendimų priėmimo užduotys būtų pavestos savireguliacijos mechanizmui (subjektui)<sup>30 31</sup>.

Vyriausybė nebūtinai turi perduoti visas reguliavimo funkcijas savireguliacijos mechanizmui. Ji gali nuspręsti pasilikti taisyklių ir politikos formavimo funkciją ir perduoti tik operatyvinio valdymo atsakomybę už programos vykdymą; tai yra savivaldos arba bendradarbiavimo įgyvendinimo modelis<sup>32</sup>.

Teisės doktrinoje nurodoma, kad:

*„Paprastai privalomas deleguoto savireguliacijos pobūdis reiškia, kad visas verslo sektorius priskiriamas savireguliacijos institucijai, todėl pašalinama "atsiskyrusių" įmonių arba laisvai besinaudojančių įmonių (angl. free-riders) problema;*

<sup>22</sup> Anthony Ogus & Emanuela Carbonara, 2011. "Self-regulation," Chapters, in: Francesco Parisi (ed.), Production of Legal Rules, chapter 13, Edward Elgar Publishing, p. 229

<sup>23</sup> Ulf Papenfuß, Christian A. Schmidt - Understanding self-regulation for political control and policymaking: Effects of governance mechanisms on accountability, Governance, 2020, p. 2

<sup>24</sup> Priest, M. - The Privatization Of Regulation: Five Models Of Self-Regulation, CanLIIDocs 19, 1998, p. 237

<sup>25</sup> Ogus, Anthony (1995), "Rethinking Self-Regulation", Oxford Journal of Legal Studies, 15: 97–108

<sup>26</sup> Black, Julia (1996), "Constitutionalising Self-Regulation", Modern Law Review, 59: 24–55

<sup>27</sup> Priest, M. - The Privatization Of Regulation: Five Models Of Self-Regulation, CanLIIDocs 19, 1998, p. 238

<sup>28</sup> Tuohy, Carolyn and Wolfson, Alan (1978), "Self-Regulation: Who Qualifies?", in Slayton, Philip and Trebilcock, Michael J. (eds), The Professions and Public Policy, Toronto: University of Toronto Faculty of Law

<sup>29</sup> Anthony Ogus & Emanuela Carbonara, 2011. "Self-regulation," Chapters, in: Francesco Parisi (ed.), Production of Legal Rules, chapter 13, Edward Elgar Publishing, p. 232

<sup>30</sup> Trebilcock, Michael J. (1983), "Regulating Service Quality in Professional Markets", in Dewees, Donald N. (ed.), The Regulation of Quality: Products, Services, Workplaces and the Environment, London: Butterworths, chapter 4

<sup>31</sup> Cane, Peter (1987), "Self Regulation and Judicial Review", Civil Justice Quarterly, 6: 324–47

<sup>32</sup> Priest, M. - The Privatization Of Regulation: Five Models Of Self-Regulation, CanLIIDocs 19, 1998, p. 300

*iš tiesų tai yra pagrindinis deleguoto savireguliacijos, o ne savanoriško savireguliacijos pagrindas.*<sup>33</sup>

Siūlomais Įstatymų projektais būtent siekiama įvesti deleguotą (tarpinį) savireguliacijos modelį, t.y. su valstybės užtikrintu dalyvavimu savireguliacijos mechanizme ir teisės aktais įtvirtintomis sankcijomis, tačiau paliekant svarbiausių sprendimų priėmimą (licencijų suteikimo, licencijų sustabdymo ir panaikinimo) save reguliuojantiems subjektams.

## **2. Savireguliacijos nauda**

Savireguliacija gali padėti palengvinti valstybinio reguliavimo našta ir gali būti veiksmingesnis, nes galima geriau pasinaudoti vietos informacija ir veiksmingesnėmis priemonėmis užtikrinti vykdymą<sup>34</sup>.

Kaip nurodoma doktrinoje:

*„Savireguliacijos, kaip reguliavimo kontrolės būdo, pasirinkimas turi praktinių privalumų. Savireguliacija leidžia valdžiai daryti įtaką elgesiui tiesiogiai neįsitraukiant į verslo šakos veiklą. Ji leidžia taikyti reguliavimą, kuris kitu atveju būtų praktiškai neįmanomas dėl ribotų finansinių, personalo ar kompetencijos išteklių. Valstybė, kaip esminis reguliuotojas, savo reguliavimo galią ir išteklius panaudoja naudodamasi reguliuojamos pramonės šakos ištekliais.*<sup>35</sup>

Savireguliacija gali būti (ir dažniausiai yra) naudingas vyriausybės politikos papildymas. Tuo pat metu savireguliacija gali suteikti svarbios naudos tiek verslui<sup>36</sup>, tiek vartotojams. Savireguliacijos modelių sėkmė priklauso nuo daugelio veiksnių, įskaitant: (i) dalyvių prisiimtų įsipareigojimų tvirtumą; (ii) savireguliacijos aprėptį sektoriuje; (iii) tai, kaip dalyviai laikosi įsipareigojimų; ir (iv) įsipareigojimų nesilaikymo pasekmes.

Savireguliacija taip pat gali būti naudinga ir valdžiai. Valdžia gali būti suinteresuota steigti ir vystyti savireguliaciją, nes ji gali būti ekonomiškai efektyvesnė, kai vykdymo ir stebėsenos našta būtų sumažinta ir (arba) perkelta verslui. Kaip nurodoma EBPO ataskaitoje:

*„Kai kuriais atvejais vyriausybė atlieka svarbų vaidmenį rengiant, tvirtinant, vykdančią ir stebint savireguliacijos susitarimus. Tai ypač pasakytina apie savireguliacijos susitarimus, susijusius su finansinėmis paslaugomis ar kitomis, pagal kurias gali būti reikalaujama, kad įmonės prisijungtų prie schemų, kad gautų veiklos licenciją, ir gali būti remiami vykdymo užtikrinimo veiksmai, kurių imamasi pagal susitarimą, pavyzdžiui, panaikinant veiklos licenciją.*<sup>37</sup>

EBPO nurodo, kad jos praktikoje savireguliacijos tikslai dažniausiai susiję su: (i) sektoriaus praktikos tobulinimu ir vartotojų pasitikėjimo didinimu; (ii) geresnės informacijos vartotojams teikimu; ir (iii) veiksmingesnių ginčų sprendimo mechanizmų užtikrinimu.

EBPO ataskaitoje yra išskiriami bendri privalumai (juos dar galima pavadinti privalymais valstybei), privalumai verslui ir privalumai vartotojams.

### **2.1. Bendri privalumai (arba privalumai valstybei)**

Savireguliacija gali būti politiškai patraukli. Savireguliacija leidžia valdžiai parodyti stebėtojams, kad tam tikra sritis yra reguliuojama (ir tokiu būdu saugomas viešasis interesas), tačiau jai nereikia prisiimti tiesioginės atsakomybės už reguliavimo režimą. Reguliavimas yra „ne valdžios sąskaitose“, o reguliavimo užduotims atlikti neskiriami papildomi valstybės tarnautojai. Savireguliacija, kaip ir dauguma reguliavimo priemonių, teikia naudą tam tikriems visuomenės sluoksniams ir lemia sąnaudas, kurios pasiskirsto tarp gyventojų. Pasirinkti savireguliaciją gali būti politiškai racionalu.

<sup>33</sup> Ten pat, p. 299

<sup>34</sup> Anthony Ogus & Emanuela Carbonara, 2011. "Self-regulation," Chapters, in: Francesco Parisi (ed.), Production of Legal Rules, chapter 13, Edward Elgar Publishing, p. 221

<sup>35</sup> Priest, M. - The Privatization Of Regulation: Five Models Of Self-Regulation, CanLIIDocs 19, 1998, p. 268

<sup>36</sup> Šios nuomonės kontekste sąvoka „verslas“ apima subjektus, vykdančius bet kokį produktų ir (ar) paslaugų teikimą vartotojams, kurį atlieka ne valstybės ar savivaldybių subjektai, net jei pagal konkretų sektorių reguliuojančius teisės aktus tokie subjektai nelaikomi verslininkais, o yra laisvųjų profesijų atstovai ar pan.

<sup>37</sup> EBPO ataskaita, p. 9

Be to, savireguliacija gali leisti vyriausybei perkelti galimą atsakomybę už reguliavimo veiksmus savireguliacijos organizacijoms<sup>38</sup>.

EBPO išskiria šiuos bendruosius privalumus:

- *Daugiau lankstumo.* Dažnai verslo reakcija į naujus klausimus, taikant savireguliacijos sistemas, gali būti greitesnė ir efektyvesnė nei valstybės sprendimų priėmimas, kuris gali užtrukti ilgai, būti sudėtingas ir susijęs su didelėmis procedūrinėmis kliūtimis.

Doktrinoje nurodoma, kad:

*„Vienas iš argumentų už savireguliaciją yra tai, kad jis yra lankstus. Taisyklės galima greitai ir lengvai koreguoti atsižvelgiant į besikeičiančias aplinkybes, priešingai nei santykinai lėtas ir sudėtingas teisėkūros procesas vyriausybėje.“<sup>39</sup>*

- *Aukštesnė specifinė (techninė) kompetencija.* Dėl didesnės specialistų kompetencijos savireguliacijos mechanizmai gali turėti geresnes galimybes pritaikyti taisyklės ir gaires prie konkrečios situacijos.
- *Aukštesnis atitikties lygis.* Valstybės nustatomas reguliavimas gali nesulaukti visapusiškos paramos subjektų, kuriems jis skirtas, o tai gali lemti silpną jo laikymąsi. Tuo tarpu savireguliacijos mechanizmų laikymasis gali būti stipresnis dėl verslo atstovų, kurie galėjo padėti juos sukurti ir kurie gali būti suinteresuoti jų sėkme, pritarimo.

Doktrinoje nurodoma, kad:

*„Teigiama, kad reguliuojamų įmonių dalyvavimas savireguliacijoje lemia aukštesnį atitikties lygį. Tam tikra prasme tai lemia psichologinis pritarimas reguliavimui, prie kurio kūrimo jos prisidėjo ir už kurį yra atsakingos. Tikėtina, kad savireguliacinėje struktūroje reguliuojamos įmonės geriau supranta reguliavimo tikslus ir žino jo privalumus, pavyzdžiui, vienodas sąlygas pramonės dalyviams arba „blogų veikėjų“ pašalinimą.“<sup>40</sup>*

- *Valstybės išteklių taupymas.* Žvelgiant iš valstybės perspektyvos, savarankiškas verslo reguliavimas yra ekonomiškai efektyvesnis, nes didžiąją dalį (jei ne visas) reguliavimo sąnaudų padengtų verslas, o ne valstybė.

Doktrinoje nurodoma, kad:

*„Nepriklausomai nuo to, ar savireguliacijos sistemą prižiūri vyriausybė, ar ne, vyriausybės sąnaudos tikriausiai bus mažesnės nei tuo atveju, jei vyriausybė prisiimtų didžiąją dalį reguliavimo pareigų. Tai yra vienas iš pagrindinių savireguliacijos patrauklumų šiuolaikinėms vyriausybėms.“<sup>41</sup>*

## **2.2. Privalumai verslui:**

- *Mažesnės išlaidos.* Savireguliacijos tyrimai rodo, kad toks modelis dažnai yra pigesnis ir mažiau apsunkinantis verslą nei panašus valstybinis reguliavimas, neatsižvelgiant į vyriausybės dalyvavimo lygį.
- *Vartotojų pasitikėjimo didinimas ir verslo įvaizdžio gerinimas.* Dauguma EBPO analizuotų savireguliacijos mechanizmų buvo naudingi stiprinant vartotojų pasitikėjimą, nes padėjo užtikrinti produktų ir paslaugų kokybę ir gerą komercinę praktiką.
- *Verslo drausminimas.* Savireguliacija efektyviai užtikrina verslo, kuris nesilaiko įsipareigojimų, drausminimą.
- *Efektyvesnis ginčų sprendimas.* Savireguliacijos mechanizmų dalyviai atkreipė dėmesį į išorinių ginčų sprendimo mechanizmų veiksmingumą ir efektyvumą nagrinėjant skundus,

<sup>38</sup> Priest, M. - The Privatization Of Regulation: Five Models Of Self-Regulation, CanLIIDocs 19, 1998, p. 269

<sup>39</sup> Ten pat, p. 269

<sup>40</sup> Ten pat, p. 270

<sup>41</sup> Ten pat, p. 270

taip pat į teigiamus vartotojų atsiliepimus, kai jie naudojami nebrangiomis, nepriklausomomis institucijomis problemoms spręsti.

- *Oficialaus valstybinio reguliavimo mažėjimas.* Daugeliu atvejų savireguliacija laikoma lankstesne priemone, kurią galima lengviau pritaikyti prie kintančių sąlygų.
- *Mokymo išteklių teikimas.* Gerai parengti savireguliacijos mechanizmai gali teikti centralizuotas paslaugas nariams, suteikdami, pavyzdžiui, mokymo ir dalijimosi informacija galimybes.

### **2.3. Privalumai vartotojams:**

- *Geresnis informavimas.* Reklamos kodeksai gali sumažinti riziką, kad vartotojai susidurs su klaidinančia ir apgaulinga reklama. Patikimumo ženklai gali padėti vartotojams atpažinti tam tikrus standartus atitinkančius produktus arba įmones, kurios laikosi svarbių komercinių principų. Vertinimo sistemos gali padėti vartotojams atpažinti norimus kriterijus atitinkančius produktus.
- *Geresnis vartotojų teisių užtikrinimas.* Savireguliacijos gali nustatyti vartotojams didesnę apsaugą ir teises, nei numato valstybinis reguliavimas. Be geresnio ginčų nagrinėjimo (aprašyta toliau), tai gali būti papildomos produktų ir paslaugų garantijos, palankesnė prekių grąžinimo ar paslaugų atsisakymo politika ir pan.
- *Efektyvesnis ginčų sprendimas.* Savireguliacija, kurioje numatyti specializuoti, nepriklausomi ir nebrangūs ginčų sprendimo mechanizmai, gali palengvinti problemų sprendimą ir padidinti vartotojų pasitikėjimą.
- *Kova su nesąžininga ar piktnaudžiavimo praktika.* Savireguliacija gali suteikti mechanizmus, kuriuos naudodamas verslas gali spręsti konkrečias problemas, susijusias su nesąžininga konkurencija ar kitokiu piktnaudžiavimu, nes tokius klausimus, esant savireguliacijai, sprendžia kolegos, kurie išmano ir atpažįsta tokias praktikas.

Apibendrinant galima konstatuoti, kad efektyvi verslo sektoriaus savireguliacija, ar ji būtų įtvirtinta visiškai savanoriškai (nesikišant valstybei), ar valstybės įpareigojimu, atneša konkrečią naudą visoms suinteresuotoms šalims – tiek vartotojams, tiek verslui, tiek valstybei.

### **3. Efektyvią savireguliaciją lemiantys veiksniai**

Savaime suprantama, ne kiekvienas savireguliacijos mechanizmas laikytinas efektyviu. EBPO ataskaitoje yra išskiriami veiksniai, kurių egzistavimas rodo, kad savireguliacija turi potencialą tapti efektyvia ir veiksminga. Šie veiksniai skirstomi į išorinius (t.y. išankstinius, egzistuojančius savireguliacijos atsiradimo metu) ir vidinius (t.y. tuos, kuriuos apsprendžia savireguliacijoje dalyvaujantys subjektai):

#### **Išoriniai veiksniai:**

- *Verslo interesai.* Verslas (*inter alia* laisvosios profesijos) yra labiau linkęs pritariti savireguliacijai ir laikytis jos atnešamų įsipareigojimų, jei mato aišką savireguliacijos teikiamą naudą.
- *Verslo, valstybės ir vartotojų interesų derinimas.* Bendri tikslai gali paskatinti pritarimą savireguliacijai.
- *Rinkos dalyvių skaičius.* Santykinai nedidelis dalyvių skaičius gali palengvinti savireguliacijos valdymą.
- *Rinkos aprėptis.* Kuo didesnis dalyvavimo savireguliacijoje lygis, tuo didesnis tikėtinas poveikis.
- *Produktų vienodumas.* Savireguliacijoje dalyvujančių subjektų tiekiamų produktų ar teikiamų paslaugų panašumas gali supaprastinti savireguliacijos taikymą.



- *Vartotojų patiriamos žalos pobūdis ir dydis.* Kuo rimtesnė galima žala, tuo svarbesnis poreikis užtikrinti didelę pramonės aprėptį ir atitiktį reikalavimams.
- *Konkurencija.* Savireguliacijos susitarimai neturėtų sudaryti kliūčių įeiti į rinką.

### **Vidiniai veiksniai:**

- *Savireguliacijos tikslų aiškumas ir tvirtumas.* Tai gali paskatinti reguliuojamų sektorių atstovus būti suinteresuotais dalyvavimu ir palengvinti norimo poveikio pasiekimą.
- *Atitiktis valstybės politikai.* Tai gali užtikrinti valstybinių reguliavimo institucijų paramą savireguliacijai.
- *Teisinis pagrindas.* Savireguliacija, kuria įgyvendinami teisės aktai, sulaukia platesnio palaikymo.
- *Vadovavimas.* Stiprus, nepriklausomas savireguliacijos valdymas gali padidinti patikimumą ir veiksmingumą.
- *Sektoriaus žinių panaudojimas nustatant taisykles.* Sektoriaus žinių panaudojimas gali pagerinti rezultatus ir padidinti verslo paramą.
- *Stebėseną, skaidrumą ir atskaitomybę visuomenei.* Tai yra pagrindinis veiksnys, padedantis didinti pasitikėjimą ir patikimumą savireguliacijos mechanizmais.
- *Vykdytas ir sankcijos.* Šios priemonės reikalingos siekiant paskatinti laikytis reikalavimų ir įtvirtinti neigiamas pasekmes tiems savireguliacijos dalyviams, kurie nesilaiko susitarimų.
- *Ginčų sprendimas ir žalos atlyginimas.* Suteikus vartotojams šiuos mechanizmus, galima sustiprinti vartotojų pasitikėjimą.
- *Suinteresuotųjų šalių dalyvavimas.* Tai gali pagerinti savireguliacijos sprendimų kokybę, padėti užtikrinti, kad būtų identifikuotos ir tinkamai sprendžiamos pagrindinės problemos.

Išanalizavus Įstatymų projektus, jų *travaux preparatoires* ir šiuo metu Lietuvoje egzistuojantį odontologų ir burnos priežiūros specialistų veiklos teisinį reglamentavimą, galima daryti išvadą, kad egzistuoja absoliuti dauguma veiksmių, kurie gali lemti savireguliacijos šiame sektoriuje sėkmę.

Visų pirma, net 96 proc. odontologų ir burnos priežiūros specialistų pritaria licencijavimo grąžinimui Lietuvos odontologų rūmams<sup>42</sup>, t.y. savireguliacijos stiprinimui. Taigi, egzistuoja akivaizdus šios profesijos atstovų interesas.

Antra, siūlomas įstatyminis įpareigojimas visiems rinkos dalyviams (odontologams ir burnos priežiūros specialistams) būti savireguliacijos organo (Lietuvos odontologų rūmų) nariais užtikrina rinkos aprėptį.

Trečia, savireguliacijoje dalyvaujančių (dalyvausančių) subjektų teikiamos paslaugos yra iš esmės identiškos, o tai supaprastina savireguliacijos taikymą.

Ketvirta, Įstatymų projektais yra sprendžiama dėl sveikatos paslaugų vieno iš sektorių savireguliacijos. Akivaizdu, kad sveikatos sektoriuje dėl paslaugų teikėjų klaidų galima žala vartotojams yra vertintina kaip itin rimta, todėl egzistuoja didelis poreikis užtikrinti paslaugų teikėjų atitiktį visiems reikalavimams.

Penkta, Įstatymų projektais siūlomas reguliavimas neapsunkins įėjimo į rinką naujiems paslaugų teikėjams lyginant su dabar egzistuojančiu reguliavimu, nes ir dabar odontologų ir burnos priežiūros specialistų veikla yra licencijuojama.

Šešta, savireguliacijos tikslai Įstatymo projekte yra išdėstyti aiškiai ir tvirtai. Tai turėtų paskatinti šios profesijos atstovus būti suinteresuotais dalyvavimu ir palengvinti norimo poveikio pasiekimą.

<sup>42</sup> Lietuvos Respublikos odontologų rūmų įstatymo projekto Nr. XIVP-163(2) aiškinamasis raštas, 1 dalis

Septinta, savireguliacijos stiprinimas šiame sektoriuje, jei būtų priimti Įstatymų projektai, atitiktų valstybės politiką, nes savireguliacija būtų įtvirtinta įstatymu.

Aštunta, savireguliacija, priėmus Įstatymų projektus, turėtų stiprų teisinį pagrindą.

Devinta, užtikrinant visų odontologų ir burnos priežiūros specialistų dalyvavimą savireguliacijos mechanizme (Lietuvos odontologų rūmuose), būtų užtikrinamas plačiausias sektoriaus žinių panaudojimas veiklos rezultatų gerinimui.

Dešimta, siūlomas reguliavimas užtikrintų efektyvų savireguliacijos mechanizme dalyvaujančių subjektų įsipareigojimų laikymąsi per griežtas sankcijas (*inter alia* licencijos stabdymą ar panaikinimą).

Vieniolikta, Įstatymų projektais siūlomas reguliavimas užtikrintų suinteresuotų šalių dalyvavimą (Sveikatos apsaugos ministrui skiriant dalį Lietuvos odontologų rūmų garbės teismo, licencijavimo, akreditavimo komisijų narių). Toks modelis, kaip nurodoma teisės doktrinoje, yra įprastas kalbant apie deleguotą savireguliaciją:

*„Daugeliu atvejų pasiekiamas kompromisas, kai nepriklausomas teismas nagrinėja savireguliacijos mechanizmo dalyvių apeliacijas pasirinktais klausimais, o vyriausybė atlieka tam tikrą vaidmenį skirdama dalį organo, nagrinėjančio tokias apeliacijas, narių ir (ar) reikalaujama visuomenės atstovavimo drausmės komitetuose.“<sup>43</sup>*

Taigi, egzistuoja mažiausiai 11 iš 16 veiksnių, kuriuos EBPO išskiria kaip galinčius lemti savireguliacijos atitinkamame sektoriuje sėkmę. Pažymėtina, kad dalis iš likusių 5 veiksnių taip pat negali būti laikomi neegzistuojančiais, tačiau jie priklausys nuo faktinės savivaldos veiklos kai (jei) tokia bus įteisinta (pavyzdžiui, vadovavimas, skaidrumas, atskaitomybė visuomenei, ginčų sprendimas).

#### **4. Teisinės prielaidos privalomai narystei Lietuvos odontologų rūmuose**

Lietuvos odontologų rūmai, kurie yra Lietuvoje veikianti odontologų ir burnos priežiūros specialistų savireguliacijos organizacija (nors šiuo metu ir su labai ribotomis funkcijomis), yra įsteigta ir veikia vadovaudamasi Asociacijų įstatymu.

Asociacijų įstatymas yra skirtas užtikrinti asociacijų laisvę, kuri yra įtvirtinta Lietuvos Respublikos Konstitucijos<sup>44</sup> 35 straipsnyje. Konstitucinis Teismas savo praktikoje yra ne kartą analizavęs asociacijų laisvės principą ir ypač jo suderinamumą su įstatymais įtvirtinta privaloma naryste asociacijose. Ši Konstitucinio Teismo doktrina yra aktuali sprendžiant dėl siūlomos odontologų ir burnos priežiūros specialistų savireguliacijos sistemos pertvarka, nes ši sistema yra paremta asociacijos (Lietuvos odontologų rūmų) veikla.

*„Konstitucinė teisė laisvai vienytis į bendrijas, politines partijas ar asociacijas yra daugialypė, jos turinį sudaro teisė steigti bendrijas, politines partijas ar asociacijas, teisė įstoti į jas ir dalyvauti jų veikloje, taip pat teisė nebūti bendrijų, politinių partijų ar asociacijų nariu, teisė išstoti iš šių susivienijimų.*

*<...>*

*šio konstitucinio principo turi būti laikomasi teisės aktuose reglamentuojant visų rūšių susivienijimų steigimą ir veiklą, narystės juose santykius nepriklausomai nuo to, kokių teisėtų tikslų šie susivienijimai siekia“<sup>45</sup>*

*„Konstitucijoje laiduojama teisė savo valia nuspręsti, priklausyti ar nepriklausyti kuriai nors bendrijai, politinei partijai ar asociacijai; asmuo šią konstitucinę teisę įgyvendina laisva valia, o ši asmens laisva valia yra pamatinis narystės įvairiose bendrijose, politinėse partijose, asociacijose principas.“<sup>46</sup>*

<sup>43</sup> Priest, M. - The Privatization Of Regulation: Five Models Of Self-Regulation, CanLIIDocs 19, 1998, p. 299-300

<sup>44</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucija, Žin., 1992, Nr. 33-1014

<sup>45</sup> Konstitucinio Teismo 2000 m. gruodžio 21 d. nutarimas byloje Nr. 8/99

<sup>46</sup> Konstitucinio Teismo 2016 m. spalio 5 d. nutarimas Nr. KT25-N12/2016

*„Konstitucijoje numatyti susivienijimai yra grindžiami savanoriška naryste ir įsisteigia bei veikia savo narių interesais.“<sup>47</sup>*

*„Įstatymu reguliuojant bet kurio susivienijimo steigimą, veiklą, narystės santykius, būtina paisyti Konstitucijos 35 straipsnio 2 dalies reikalavimo, kad niekas, t. y. nei joks fizinis asmuo, nei fizinių asmenų junginys, negali būti verčiamas priklausyti kokiam nors bendrijai, politinei partijai ar asociacijai.“<sup>48</sup>*

*„Konstitucijos 35 straipsnio 2 dalies nuostata yra konstitucinė garantija, ginanti asmenį nuo priklausymo kokiam nors susivienijimui prieš jo valią.“<sup>49</sup>*

*„Piliečių konstitucinė teisė laisvai vienytis į inter alia asociacijas nėra absoliuti, ji gali būti ribojama įstatymu, tačiau ne daugiau, negu leidžia pati Konstitucija“<sup>50</sup>.*

*„Visuotinai – ne tik Lietuvoje – pripažįstama, jog tokios valstybės kontroliuojamos profesijos kaip antstolio ir kt. (beje, ne vien teisinės profesijos), t. y. toks viešąjį interesą užtikrinančių funkcijų vykdymas, kai tai daro savarankiška profesine (privačia) veikla besiverčiantys asmenys (už atlygį), o jiems šias funkcijas vykdyti perdavusi valstybė turi kontroliuoti, kaip jos vykdomos, suponuoją atitinkamos profesijos savireguliaciją ir atitinkamą savivaldos sistemą, kuri apima visą šią profesiją (visus ją besiverčiančius asmenis) ir užtikrina <...> įstatymuose reikalaujamą tos profesijos asmenų veiklos kontrolę.*

*<...>*

*įstatymų leidėjas pagal Konstituciją turi įgaliojimus įstatymu nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kad asmenys, besiverčiantys tam tikra valstybės kontroliuojama profesine veikla, ex lege priklausytų tam tikrai asociacijai, užtikrinančiai šios profesijos savivaldą, inter alia vienodus profesinės etikos standartus ir jų laikymosi priežiūrą.*

*<...>*

*įstatymų leidėjas, reglamentuodamas valstybės kontroliuojamos profesijos savivaldą užtikrinančios asociacijos, kuriai pagal įstatymus yra pavesta vykdyti tam tikras valstybės funkcijas ar dalyvauti jas vykdamas ir kuriai ex lege priklauso asmenys, besiverčiantys atitinkama su viešojo intereso įgyvendinimu susijusia savarankiška profesine veikla, steigimą ir veiklą, įstatymu turi nustatyti narystės tokioje asociacijoje sustabdymo ir pasibaigimo pagrindus, be kita ko, susijusius su teise vykdyti šią profesinę veiklą <...>“<sup>51</sup>*

Apibendrinat Konstitucinio Teismo poziciją, išdėstyta asociacijų laisvės principo atžvilgiu, galima padaryti šias pagrindines išvadas, kurios yra aktualios odontologų ir burnos priežiūros specialistų savireguliacijos kontekste:

- Konstitucijos laiduojama asociacijų laisvė užtikrina, kad joks asmuo negali būti verčiamas priklausyti asociacijai prieš jo valią, bet koks priklausymas asociacijoms ar kitiems susivienijimams grindžiamas savanoriškumo principu;
- Asociacijų laisvės principo turi būti laikomasi ir kalbant apie asociacijas, kurios yra įtvirtintos įstatymais;
- Asociacijų laisvė gali būti ribojama, bet tik įstatymu ir tik tiek, kiek leidžia Lietuvos Respublikos Konstitucija;
- Konstitucija leidžia įstatymais nustatyti privalomą narystę asociacijose tik profesijų, kurios vykdo tam tikras valstybės ar valstybei svarbias funkcijas ir yra valstybės kontroliuojamos, atstovams, nes tai yra siejama su valstybės pareiga kontroliuoti tokių funkcijų atlikimą.

Šiame kontekste pažymėtina, kad odontologai ir burnos priežiūros specialistai nėra laikytini valstybės funkcijas vykdančiais asmenimis, tačiau jų, kaip sveikatos priežiūros paslaugų teikėjų, vykdomos funkcijos yra valstybei svarbios funkcijos ir valstybė kontroliuoja jų paslaugų teikimą (tiek per licencijavimą, tiek per veiklos priežiūrą po licencijavimo).

<sup>47</sup> Konstitucinio Teismo 2019 m. liepos 11 d. nutarimas Nr. KT21-N10/2019

<sup>48</sup> Konstitucinio Teismo 2016 m. spalio 5 d. nutarimas Nr. KT25-N12/2016

<sup>49</sup> Konstitucinio Teismo 2010 m. lapkričio 9 d. nutarimas byloje Nr. 26/2009

<sup>50</sup> Konstitucinio Teismo 2019 m. liepos 11 d. nutarimas Nr. KT21-N10/2019

<sup>51</sup> Konstitucinio Teismo 2020 m. rugsėjo 11 d. nutarimas Nr. KT166-A-N14/2020

Atsižvelgiant į tai, galima daryti išvadą, kad valstybė turi teisę įstatymu nustatyti privalomą odontologų ir burnos priežiūros specialistų narystę jų savireguliacijos (savivaldos) organizacijoje (šiuo atveju – Lietuvos odontologų rūmuose), jei šiai organizacijai yra perduodamos tam tikros valstybės funkcijos, susijusios su odontologų ir burnos priežiūros specialistų teikiamų paslaugų priežiūra ir kontrole (*inter alia* licencijavimas, veiklos kokybės priežiūra).

## **V. ATSAKYMAI Į KLAUSIMUS**

### **1. Atlikti Odontologų rūmams planuojamų perduoti licencijavimo ir šios veiklos priežiūros funkcijų naudos analizę bei ekonominį pagrindimą**

Odontologų rūmams planuojamų perduoti licencijavimo ir šios veiklos priežiūros funkcijų nauda valstybei, verslui ir vartotojams būtų:

#### **Valstybei:**

- *Daugiau lankstumo.* Odontologų savivaldos reakcija į naujus klausimus, taikant savireguliacijos sistemą, būtų greitesnė ir efektyvesnė nei valstybės sprendimų priėmimas, kuris gali užtrukti ilgai, būti sudėtingas ir susijęs su didelėmis procedūrinėmis kliūtimis.
- *Aukštesnė specifinė (techninė) kompetencija.* Dėl didesnės specialistų kompetencijos savireguliacijos odontologų savivalda turės geresnes galimybes pritaikyti taisykles ir gaires prie konkrečios situacijos.
- *Aukštesnis atitikties lygis.* Pačių odontologų (iš dalies) nustatomas reguliavimas per savivaldos sistemą lems geresnį reguliavimo laikymąsi, nes jį nustatys tie patys subjektai, kurie jį kurs.
- *Valstybės išteklių taupymas.* Savireguliacija yra ekonomiškai efektyvesnė, nes didžiąją dalį (jei ne visas) reguliavimo sąnaudų padengtų verslas, o ne valstybė.

#### **Odontologams ir burnos priežiūros specialistams:**

- *Mažesnės išlaidos.* Tyrimai rodo, kad savireguliacija dažnai yra pigesnis ir mažiau apsunkinantis paslaugų teikėjų modelis nei panašus valstybinis reguliavimas, neatsižvelgiant į valstybės dalyvavimo lygį.
- *Vartotojų pasitikėjimo didinimas ir verslo įvaizdžio gerinimas.* Savireguliacijos mechanizmai yra naudingi stiprinant vartotojų pasitikėjimą, nes padeda užtikrinti produktų ir paslaugų kokybę ir gerą komercinę praktiką.
- *Paslaugų teikėjų drausminimas.* Savireguliacija efektyviai užtikrina paslaugų teikėjų, kurie nesilaiko įsipareigojimų, drausminimą.
- *Oficialaus valstybinio reguliavimo mažėjimas.* Savireguliacija yra lankstesnė priemonė, kurią galima lengviau pritaikyti prie kintančių sąlygų.
- *Mokymo išteklių teikimas.* Savivalda turi geresnes galimybes teikti centralizuotas paslaugas nariams, *inter alia* mokymo ir dalijimosi informacija paslaugas.

#### **Vartotojams:**

- *Geresnis informavimas.* Savireguliacijos mechanizmai įprastai užtikrina geresnį vartotojų informaciją nei valstybinės priežiūros mechanizmai.
- *Geresnis vartotojų teisių užtikrinimas.* Savireguliacijos gali nustatyti vartotojams didesnę apsaugą ir teises, nei numato valstybinis reguliavimas.
- *Kova su nesąžininga ar piktnaudžiavimo praktika.* Savireguliacija gali suteikti mechanizmus, kuriuos naudodami paslaugų teikėjai gali spręsti konkrečias problemas, susijusias su nesąžininga konkurencija ar kitokiu piktnaudžiavimu, nes tokius klausimus, esant savireguliacijai, sprendžia kolegos, kurie išmano ir atpažįsta tokias praktikas.

Apibendrinant galima konstatuoti, kad efektyvi odontologijos sektoriaus savireguliacija, įtvirtinta įstatymu, turi potencialą atnešti konkrečią naudą visoms suinteresuotoms šalims – tiek vartotojams, tiek odontologams ir burnos priežiūros specialistams, tiek valstybei.

Ekonominė Odontologų rūmams planuojamų perduoti licencijavimo ir šios veiklos priežiūros funkcijų nauda valstybei yra akivaizdi, nes finansinė licencijavimo ir priežiūros našta būtų perkelta iš valstybės odontologų savivaldai.

## **2. Įvertinti planuojamų pokyčių įtaką odontologijos paslaugų prieinamumui regionuose ir ten dirbančių specialistų darbo patrauklumui**

Atsižvelgiant į tai, kad Įstatymų projektais nesūdoma keisti pačio odontologijos ir burnos priežiūros paslaugų licencijavimo reikalavimo ir teisės aktais įtvirtintų įsipareigojimų laikymosi (o siūdoma keisti tik licencijas išduodantį ir veiklą prižiūrintį subjektą), Įstatymų projektai tiesioginės įtakos odontologijos paslaugų prieinamumui regionuose ir ten dirbančių specialistų darbo patrauklumui neturės.

Netiesioginė pozityvi įtaka specialistų darbo patrauklumui regionuose nurodyta atsakant į pirmą klausimą dalyje apie savireguliacijos naudą odontologams ir burnos priežiūros specialistams.

## **3. Koks būtų poveikis sveikatos priežiūros sistemai, paslaugų teikimo kokybei, veiklos priežiūros kokybei ir kvalifikacijos kėlimo išlaidoms, jei priėmus įstatymų pakeitimus toks reglamentavimas būtų perkeltas ir į kitas sveikatos priežiūros sritis: mediciną, slaugą ir kt.**

Atsakymas į šį klausimą pateiktas atsakant į pirmą klausimą nurodant savireguliacijos mechanizmo naudas valstybei, odontologams ir burnos priežiūros specialistams bei vartotojams, nes šie savireguliacijos privalumai yra universalūs ir nepriklauso nuo to, kokiam konkrečiai verslo (*inter alia* laisvųjų profesijų) sektoriui yra taikomi.

## **4. Kokį poveikį (vadybinį ir finansinį) reglamentuojamai sričiai galėtų turėti dažna teisinio reglamentavimo kaita.**

Tam, kad įvertinti teisinio reguliavimo kaitos vadybinį ir (ar) finansinį poveikį bet kuriai sričiai būtina vertinti konkrečiai kiekvieno pokyčio apimtį ir turinį. Kalbant abstrakčiai, galima būtų teigti, kad dažna teisinio reguliavimo kaita nėra naudinga reglamentuojamoje srityje veikiantiems subjektams, nes tokia kaita dažnai reikalauja finansinių, laiko ir kitų išteklių siekiant prisitaikyti prie pokyčių.

Tačiau toks abstraktus vertinimas neatspindi konkrečių pokyčių poveikio (vadybinio ir finansinio) reglamentuojamai sričiai, nes skirtingi pokyčiai turi skirtingą poveikį. Tinkamai parengtų ir naudingų pokyčių turinio atnešamas teigiamas pokytis neabejotinai gali nusverti neigiamą pokytį, kylantį iš reglamentavimo keitimo *per se*.

Vertinant konkrečiai Įstatymų projektais siūlomą teisinio reglamentavimo reglamentuojamai sričiai pokytį ir atsižvelgiant į atsakymę į pirmą klausimą pateiktą naudų sąrašą, manytina, kad pozityvūs siūlomo teisinio reglamentavimo aspektai nusvertų galimą teorinį neigiamą poveikį, kurį galėtų sukelti pati reglamentavimo kaita kaip tokia.

*Originalas nebus siunčiamas*



**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO  
TEISĖS MOKYKLA**

Viešoji įstaiga. Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius.

tel. (8 5) 271 4561. el.p. [tm@mruni.eu](mailto:tm@mruni.eu). [www.mruni.eu](http://www.mruni.eu). PVM mokėtojo kodas LT119517219. Duomenys kaupiami ir saugomi Juridinių asmenų registre, kodas 111951726.

Lietuvos Respublikos Seimo  
Sveikatos reikalų komitetas

2023-10-13 Nr. 24T(11.21-20401)- 98  
į 2023-10-10 Nr. V-2023-13645

**DĖL ODONTOLOGŲ RŪMŲ ĮSTATYMO PROJEKTO NR. XIVP-163,  
ODONTOLOGIJOS PRAKTIKOS IR BURNOS PRIEŽIŪROS PRAKTIKOS ĮSTATYMO  
NR. I-1246 2, 5 IR 12 STRAIPSNIŲ PAKEITIMO ĮSTATYMO PROJEKTO NR. XIVP-164(2)  
IR SVEIKATOS PRIEŽIŪROS ĮSTAIGŲ ĮSTATYMO NR. I-1367 1 IR 2 STRAIPSNIŲ  
PAKEITIMO ĮSTATYMO PROJEKTO NR. XIVP-165 TEISINIO REGULIAVIMO  
POVEIKIO**

Mykolas Romeris universiteto Teisės mokykla (toliau – Teisės mokykla), atsakydama į Lietuvos Respublikos Seimo Sveikatos reikalų komiteto 2023 m. rugsėjo 13 d. raštą Nr. V-2023-13645 „Dėl teisinio reguliavimo poveikio vertinimo išvados“ (toliau – Raštas), teikia Teisės mokyklos Viešosios teisės instituto profesorės dr. Tomos Birmontienės parengtą nuomonę dėl teisinio reguliavimo poveikio. Cituojant prašome nurodyti šaltinį.

Odontologų rūmų įstatymo projekte Nr. XIVP-163, Odontologijos praktikos ir burnos priežiūros praktikos įstatymo Nr. I-1246 2, 5 ir 12 straipsnių pakeitimo įstatymo projekte Nr. XIVP-164(2) ir Sveikatos priežiūros įstaigų įstatymo Nr. I-1367 1 ir 2 straipsnių pakeitimo įstatymo projekte Nr. XIVP-165 siekiama nustatyti teisinį reguliavimą pagal kurį odontologų ir burnos priežiūros specialistų licencijavimą vykdys Lietuvos Respublikos odontologų rūmai, o asmens sveikatos priežiūros įstaigų, teikiančių odontologinės priežiūros (pagalbos) paslaugas, – Valstybinė akreditavimo sveikatos priežiūros veiklai tarnyba prie Sveikatos apsaugos ministerijos (toliau - Tarnyba). Šiuo metu ir įstaigų, ir specialistų licencijavimo veiklą vykdo minėta Tarnyba prie Sveikatos apsaugos ministerijos. Tokiems pokyčiams pritaria Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Sveikatos apsaugos ministerija, odontologų bendruomenė.

Minėtais įstatymų projektais siekiama sugrąžinti Odontologų rūmų prarastą teisinį statusą ir kai kurias anksčiau vykdytas funkcijas - odontologų ir burnos priežiūros specialistų profesinį licencijavimą, kurį Odontologų rūmai vykdė iki 2019 m. reformos. Seimas 2019 m. gruodžio 10 d. priėmė Lietuvos Respublikos odontologijos praktikos įstatymo Nr. I-1246 pakeitimo įstatymą ir Lietuvos Respublikos odontologų rūmų įstatymo Nr. IX-1929 pripažinimo netekusiu galios įstatymą, kurie įsigaliojo 2020 m. gegužės 1 d. Šiais įstatymais nuo 2020 m. gegužės 1 d. buvo panaikinti Rūmų

viešojo administravimo įgaliojimai, susiję su odontologų ir burnos priežiūros specialistų bei asmens sveikatos priežiūros įstaigų, teikiančių odontologinės priežiūros (pagalbos) paslaugas, licencijavimu, šias funkcijas perduodant Tarnybai, vykdančiai visų rūšių asmens sveikatos priežiūros veiklos licencijavimą. Taip pat buvo panaikinta ir specialistų privaloma narystė Odontologų rūmuose.

Pažymėtina, kad vykdant 2019 m. reformą, panaikinant įstatymu nustatytą odontologų profesinės savivaldos ir savireguliacijos modelį, nebuvo vertinamos įstatymų leidėjo diskrecijos ribos, nebuvo atsižvelgta ir į Odontologų rūmų teisėtus lūkesčius, kilusius iš ilgametės valstybės kontroliuojamos profesijos savivaldos ir savireguliacinės veiklos. Odontologų rūmai šią veiklą vykdė nuo 2004 m., tai numatė Odontologų rūmų įstatymas, jo galiojimas, vykdant 2019 m. reformą, 2020 m. buvo panaikintas.

Taigi, naujai siūlomu teisiniu reguliavimu siūloma koreguoti 2019 m. vykdytą reformą tam tikra apimtimi, sugrąžinant Odontologų rūmų vykdytas *inter alia* licencijavimo funkcijas, privalomą specialistų narystę rūmuose, Odontologų rūmų prarastą įstatymu nustatytą teisinį statusą.

Konstitucinis Teismas 2008 m. sausio 7 d., 2010 kovo 22 d., ir 2020 m rugsėjo 11 d. nutarimuose yra suformulavęs kai kuriuos valstybės reguliuojamų profesijų savireguliacijos principus, kurie yra svarbūs vertinant siūlomus įstatymų pakeitimus.

Konstitucinis Teismas, aiškindamas atitinkamas Konstitucijos nuostatas, formuluojamoje konstitucinėje doktrinoje yra pažymėjęs ir tai, kad *valstybė savo funkcijas gali vykdyti ne tik per atitinkamų institucijų sistemą, apimančią valstybės ir savivaldybių institucijas* (kaip ji paprastai daro), bet ir – tam tikra apimtimi – per kitas (ne valstybės) institucijas, kurioms pagal įstatymus yra pavesta (patikėta) vykdyti tam tikras valstybės funkcijas arba kurios tam tikromis įstatymuose apibrėžtomis formomis ir būdais dalyvauja vykdant valstybės funkcijas. Viešąjį interesą užtikrinančių funkcijų vykdymas, kai tai daro savarankiška profesine veikla besiverčiantys asmenys, suponuoja atitinkamos profesijos savireguliaciją ir atitinkamą savivaldos sistemą, kuri apima visą šią profesiją (visus ja besiverčiančius asmenis) ir užtikrina *inter alia* atstovavimą tai profesijai (ja besiverčiantiems asmenims) esant santykiams su valstybės ir savivaldos institucijomis bei tarptautiniu lygiu, kvalifikacijos tobulinimo organizavimą, vienodus profesinės etikos standartus ir jų laikymosi kontrolę, taip pat kitokią įstatymuose reikalaujamą tos profesijos asmenų veiklos kontrolę; įstatymu gali būti nustatytas toks teisinis reguliavimas, kad buvimas tokios asociacijos nariu būtų būtina vertimosi atitinkama profesine veikla sąlyga; tam tikra valstybės kontroliuojama profesija besiverčiantys ir *ex lege* priklausantys tam tikrai asociacijai, užtikrinančiai šios profesijos savivaldą, asmenys negali neturėti tam tikrų pareigų, susijusių su minėtos savivaldos sistemos veikimo užtikrinimu, *inter alia* su atitinkamos asociacijos išlaikymu.

Pažymėtina, kad ir Europos Žmogaus Teisių Teismo praktikoje *inter alia* pažymima, kad privaloma narystė įstatymu įsteigtose institucijose, kurių tikslas – reguliuoti ir skatinti tam tikras profesijas, kurios visuomenės apsaugos interesais atlieka svarbias viešosios teisės funkcijas, kyla iš individualaus kiekvieno asmens apsisprendimo užsiimti tokia profesine veikla, kuriai dėl jos prigimties reikalingas atitinkamas teisinis reguliavimas (2003 m. lapkričio 6 d. nutarimas dėl priimtino byloje *Popov ir kiti prieš Bulgariją*, peticijos Nr. 48047/99, Nr. 48961/99, Nr. 50786/99 ir Nr. 50792/99).

Pažymėtina, kad Odontologų rūmai *nuo jų veiklos pradžios* 2004 m. iki 2020 m. (2019 m. reformos) vykdė odontologų ir burnos priežiūros specialistų profesinio licencijavimo funkcijas ir tai niekaip *neigiamai nepaveikė šios profesijos patrauklumo*, ką liudija šios profesijos ilgametis prestižas, siekis užsiimti šia profesine veikla. Vertinamas teisinis reguliavimas, kuriuo siekiama *stiprinti odontologų profesinę savivaldą ir savireguliaciją*, grąžinant profesinio licencijavimo funkcijas, tikėtina, suteiks dar daugiau galimybių šios medicinos profesijos specialistams efektyviau spręsti su jų profesija susijusias problemas, kurias valstybės institucijų skiriami šiai sričiai vykdyti administravimo resursai, paprastai, yra susiję su didelėmis biurokratinėmis kliūtėmis ir valstybės biudžeto išlaidomis. Centralizuota visų medicinos profesijų licencijavimą vykdanči valdymo sistema,

be abejo, negali tinkamai įsigilinti į atskiros profesijos problemas, lanksčiai, efektyviai reaguoti į kylančius profesinės veiklos pokyčius.

Pažymėtina ir tai, kad vertinimui pateikti teisinio reguliavimo pokyčiai yra tiesiogiai nesietini su *odontologijos paslaugų prieinamumu*, kadangi jais sprendžiami kiti, su profesijos licencijavimo subjekto pakeitimais, siejami klausimai.

Ilgametė Odontologų rūmų veikla galėjo tapti pavyzdžiu ir kitoms medicinos profesijoms skatinant jų *savivaldos modelių kūrimą*, siekiant ne tik perimti kai kurias šiuo metu valstybės institucijų administruojamas funkcijas, bet ir prisiimti didesnę atsakomybę, siekiant gerinti profesinės veiklos prestižą ir kontrolę. Demokratinės valstybės funkcionavimo principai nereiškia tik valstybės valdžios institucijų lygiu decentralizacijos, jų vykdomų funkcijų savarankiškumo, tai ir visuomenės atsakomybės ir savarankiškumo ugdymas ir skatinimas, susijęs su tam tikrų pareigų, susijusių su profesinės savivaldos sistemos veikimo užtikrinimu.

Teisinio reguliavimo kaita, susijusi su siekiu tam tikra apimtimi atkurti anksčiau vykdytas Odontologų rūmų funkcijas, neabejotinai susijusi ir su tam tikrų finansinių ir vadybinių resursų klausimu. Vis dėlto, abejonės kyla ir dėl ankstesnio teisinio reguliavimo, kuriuo tokios funkcijos buvo pakeistos, jam įgyvendinti jau išleistų vadybinių ir finansinių resursų pagrįstumo, bei Odontologų rūmų patirtų teisėtų lūkesčių atlyginimo, tai nebuvo tinkamai įvertinta, vykdant 2019 m. reformą. Taip pat galėtų būti keliamas klausimas ir dėl priežasčių, kurios lėmė 2019 m. reformos, panaikinusių ilgametį, įstatymu nustatytą, profesinės savireguliacijos modelį, teisinio reguliavimo kaitos, kuri galėtų būti vertinami ir kaip esminis tam tikro srities teisinio reguliavimo stabilumo sutrikdymas.

Dekanė



Prof. dr. Lyra Jakulevičienė

Rengėja: Teisės mokyklos Viešosios teisės profesorė dr. Toma Birmontienė, [t.birmontiene@mruni.eu](mailto:t.birmontiene@mruni.eu),  
tel., 852 714 595





## LIETUVOS SVEIKATOS MOKSLŲ UNIVERSITETAS

Viešoji įstaiga, A. Mickevičiaus g. 9, 44307 Kaunas, tel. (8 37) 327200, el. p. [rektoratas@lsmu.lt](mailto:rektoratas@lsmu.lt)  
Duomenys kaupiami ir saugomi Juridinių asmenų registre, kodas 302536989

---

Lietuvos Respublikos Seimo  
Sveikatos reikalų komitetui  
El. p. [sveikrkt@lrs.lt](mailto:sveikrkt@lrs.lt)

2023-10- Nr. 2023-DVT2-

### **DĖL TEISINIO REGULIAVIMO POVEIKIO VERTINIMO IŠVADOS**

Lietuvos Respublikos Seimo Sveikatos reikalų komitete buvo nutarta kreiptis į tam tikrus subjektus, tame tarpe – Lietuvos sveikatos mokslų universitetą – dėl įvertinimo ir atsakymų į Seimo narių iškeltus klausimus pateikimo dėl Odontologų rūmų įstatymo projekto Nr. XIVP-163, Odontologijos praktikos ir burnos priežiūros praktikos įstatymo Nr. I-1246 2, 5 ir 12 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto Nr. XIVP164(2) ir Sveikatos priežiūros įstaigų įstatymo Nr. I-1367 1 ir 2 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto Nr. XIVP-165.

Planuojamų pokyčių poveikis odontologijos paslaugų prieinamumui regionuose ir ten dirbančių specialistų darbo patrauklumui būtų neutralus arba neigiamas, jei tai didintų specialistų veiklos kaštus ar kompetencijos tobulinimo ir išlaikymo priemonės taptų sunkiau prieinamos. Bet kokių atveju vis odontologijos srityje praktikuojančių specialistų veiklos kaštai neišvengiamai bus perkelti šių paslaugų gavėjams, kas šių paslaugų prieinamumą sumažins. Taip pat būtina įvertinti ar nebus sukuriamos prielaidos profesinių kompetencijų erozijai neužtikrinant konferencijų, kursų ir kitų priemonių kokybės kontrolės neužtikrinant, kad ir minimalių reikalavimų atitiktis užtikrins pakankamą specialistų kompetenciją.

Dažnas teisinio reguliavimo keitimas yra ypatingai ydingas, kadangi reguliuojami subjektai turi neproporcingai daug resursų skirti pasikeitusių teisinio reguliavimo iškeltų sąlygų atitikčiai užtikrinti, taip pat tai sukuria teisinio netikrumo prielaidą. Kaip specialistus rengianti institucija mes taip pat susiduriame su iššūkiu savo studentams perteikti jų veiklos teisinio reguliavimo pagrindus.

Rektorius

prof. Rimantas Benetis