

**Amatininkų ir laisvųjų profesijų asmenų steigimosi laisvę reguliuojančių Europos Sąjungos teisės aktų įgyvendinimo Lietuvoje teisinės pasekmės ir administracinės praktikos įgyvendinant šių asmenų steigimosi laisvę kai kuriose Europos Sąjungos valstybėse apibendrinimas**

*Ši studija yra atlikta Europos Komiteto prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės užsakymu, vykdant Derybų su ES ir Lietuvos dalyvavimo ES institucijų veikloje koordinavimo bei Lietuvos stojimo į ES socialinių ir ekonominių pokyčių tyrimo programą. Ją taip pat bendrafinansavo Danijos užsienio reikalų ministerijos vietinės pasirengimo stojimui paramos programa (Local pre-accession assistance).*

**SANTRAUKA**

Atlikto tyrimo objektas yra Europos Bendrijos steigimo sutarties nuostatos, reguliuojančios steigimosi laisvę, kaip laisvo asmenų ir laisvo paslaugų judėjimo laisvių dalį, bei Europos teisingumo teismo, kurio sprendimai yra oficialūs ES teisės aiškinimo aktai, praktika; Europos Tarybos reglamentai ir direktyvos, skirti Bendrijos teisės numatytiems laisvėms įgyvendinti ir reguliuojantys atskirų kategorijų asmenų steigimosi laisvę.

Šio tyrimo tikslams pasiekti reikėjo taip pat analizuoti EB steigimo sutarties nuostatose įtvirtintą steigimosi laisvę. Steigimosi laisvės turiniui ir riboms nustatyti, jei to negalima padaryti iš pačios EB steigimo sutarties nuostatų ar Europos Teisingumo Teismo atliktų pirminių ES teisės šaltinių aiškinimų, buvo pasitelkti atitinkami reglamentai ir direktyvos.

Tyrimo dalykas – steigimosi laisvės turinys ir ribos bei Europos Sąjungos teisės aktuose nustatyto amatininkų ir laisvųjų profesijų asmenų steigimosi laisvės teisinio reguliavimo santykis su Lietuvos Respublikos teisės aktais, reguliuojančiais analogiškus teisinius santykius. Tyrimo tikslas - nustatyti ir įvertinti amatininkų ir laisvųjų profesijų asmenų steigimosi laisvę reguliuojančių Europos Sąjungos teisės aktų įgyvendinimo Lietuvoje teisini poveikį. Tyrimo metodika - aprašomoji ir lyginamoji.

Šio tyrimo dalyku laikytina steigimosi laisvė, kaip laisvo asmenų ir laisvo paslaugų judėjimo laisvių dalis.

Amatininkų ir laisvųjų profesijų asmenų steigimosi laisvė tirta kaip laisvo asmenų ir laisvo paslaugų judėjimo laisvių dalis. Tokia „savarankiškos veiklos“ samprata pagrįsta pamatiniu principu, jog Europos Sąjungos piliečiai, norėdami teikti paslaugas kitoje valstybėje narėje (tarp jų ir Lietuvos Respublikoje), ir Lietuvos Respublikos piliečiai, norintys teikti paslaugas Europos Sąjungos valstybėje narėje, turi turėti galimybę naudotis įvairiomis Bendrijos teisėje nustatytais laisvėmis, ir visų pirma - laisvo asmenų judėjimo laisve.

Tyrimo rezultatai - teisiškai pagrįsti duomenys apie amatininkų ir laisvųjų profesijų asmenų steigimosi laisvę reguliuojančių Europos Sąjungos teisės aktų įgyvendinimo pasekmes Lietuvos Respublikoje yra išdėstyti pagal sistemą.

Darbe yra išdėstyta: Europos Sąjungos teisės aktų, reguliuojančių amatininkų ir laisvųjų profesijų asmenų steigimosi laisvę, apibendrinimas pagal jų teisinę galią; amatininkų ir laisvųjų profesijų asmenų steigimosi laisvės samprata Europos Sąjungos teisėje, jos turinys ir ribos; apibendrintos išvados apie amatininkų ir laisvųjų profesijų asmenų steigimosi laisvės teisinį reguliavimą Europos Sąjungoje, teisės aktų, reguliuojančių šią laisvę, taikymą, jų laikymąsi, naudojimąsi jais ir jų vykdymą; Lietuvos Respublikos teisės aktų, reguliuojančių amatininkų ir laisvųjų profesijų asmenų steigimosi laisvę, apibendrinimas pagal jų teisinę galią; amatininkų ir laisvųjų profesijų asmenų steigimosi laisvės samprata Lietuvos

Respublikos teisėje, jos turinys ir ribos; apibendrintos išvados apie amatininkų ir laisvųjų profesijų asmenų steigimosi laisvės teisinį reguliavimą Lietuvos Respublikoje, teisės aktų, reguliuojančių šią laisvę, taikymą, jų laikymąsi, naudojimąsi jais ir jų vykdymą; atliktas palyginimas bei pateiktos juo pagrįstos išvados apie amatininkų ir laisvųjų profesijų asmenų steigimosi laisvės teisinio reguliavimo Europos Sąjungoje ir Lietuvos Respublikoje skirtumus bei dėl būtinybės derinti nacionalinę teisę su Europos Sąjungos teise kylantis poveikis Lietuvos teisės sistemai.

I dalis

I skyrius

ĮSISTEIGIMO TEISĘ REGLAMENTUOJANČIOS EUROPOS

SAJUNGOS TEISĖS NORMOS

Įsiteigimo laisvę pagal Europos Bendrijos sutarties 43 (buv. 52) straipsnį galima priskirti pagrindinėms laisvėms pagal Europos Bendrijos sutartį, nes ji kartu su kitomis sutartyje apibrėžtomis ir įtvirtintomis laisvėmis sudaro Europos Bendrijos vidaus rinkos pagrindą.

Pagal Europos Bendrijos sutarties 14 (buv. 7a) straipsnio 2 dalį vidaus rinka suprantama kaip tam tikra erdvė be vidaus sienų, kurioje pagal šios sutarties nuostatas yra užtikrinamas laisvas prekių, asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimas. Sukūrus bendrą rinką, visiems Europos Sąjungos piliečiams atsiranda galimybė veikti Europoje kaip nacionalinėje rinkoje. Lietuvai įstojus į ES, ši laisvė įgaus didžiulę reikšmę jos ekonominei, socialinei ir teisinei sistemai.

Bendra ekonominė erdvė pagal Europos Bendrijos sutarties 14 (buv. 7a) straipsnį galima tik tuomet, kai savarankiškai dirbantieji ar bendrovės turi teisę laisvai judėti šioje ekonominėje erdvėje, galėdami pasirinkti savo buvimo ir veikimo vietą Europos Sąjungos valstybių teritorijoje, vadovaudamiesi tik ekonominiu motyvu. Šio tikslo siekia EB sutarties 43 (buv. 52) straipsniu įtvirtinta įsisteigimo laisvė.

Kartu su teise imtis veiklos ir ja verstis, „įsisteigimo laisvės“ sąvoka apima, bet neapsiriboja, ir kitas teises - teisę atvykti į kitos valstybės teritoriją, joje būti ir iš jos išvykti, teisę apsigyventi, teisę pasilikti tos valstybės teritorijoje pasibaigus profesinei veiklai, teisę apsigyventi šeimos nariams. Nors pastarosios teisės, formaliai žiūrint, priskirtinos prie „išvestinių teisių“, tačiau jos neabejotinai sudaro „įsisteigimo laisvės“ sąvokos turinį ir yra jos neatskiriami elementai.

Mastrichto sutartimi dėl Europos Sąjungos, įvedus „Europos pilietybės“ sąvoką, EB sutarties 18 straipsnyje (buv. 8a straipsnis) nustatyta, kad „kiekvienas Europos Sąjungos pilietis turi teisę laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje, laikydamasis šioje Sutartyje ir jai įgyvendinti priimtuose teisės aktuose nustatytų apribojimų bei sąlygų“. 2000 metų Nicos konferencijoje priimtos Europos Sąjungos pagrindinių laisvių chartijos 15 straipsnyje taip pat buvo įtvirtinta judėjimo ir įsisteigimo laisvė, nustatanti, kad „kiekvienas Europos Sąjungos pilietis kiekvienoje valstybėje narėje gali ieškoti darbo, dirbti, įsisteigti“.

Įsisteigimo ir darbuotojų judėjimo laisvės skirtumas yra tas, kad darbuotojams yra keliami gerokai mažesni reikalavimai (kalbos mokėjimas, profesinė kvalifikacija, gebėjimas atlikti tam tikrą veiklą) nei savarankiškai dirbantiems asmenims, kuriems dažniausiai reikia įvykdyti papildomus reikalavimus, pavyzdžiui, savarankiškai dirbantys asmenys, norintys įsisteigti (t.y. įsteigti advokato kontorą, gydytojo kabinetą ar pan.), turi gauti įvairius pažymėjimus, įrodančius atitinkamus jų sugebėjimus ir žinias, išlaikyti profesinės veiklos egzaminus ir t.t.).

Europos teisingumo teismo jurisprudencijos analizė sudaro prielaidas klasifikuoti nacionalines priemones, reiškiančias (ar galinčias reikšti) įsisteigimo laisvės apribojimus, kaipantai:

(i) pagrindinės laisvės veikimo sritį pažeidžiančios priemonės;

Šiuo atveju apribojimais laikomos priemonės, užkertančios kelią ar trukdančios ekonominio poveikio veiklai arba paprasčiausiai trukdančios asmenims pervažiuoti valstybės sienas. Įsisteigimo laisvės pažeidimas yra, pavyzdžiui, draudimas antrą ir daugiau kartų įsisteigti<sup>1</sup>. Šiuo požiūriu labai svarbus yra Europos teisingumo teismo sprendimas Klopp byloje<sup>2</sup>, kurioje Vokietijos advokatas Klopp ginčijo Paryžiaus advokatų kolegijos sprendimą atmesti jo prašymą leisti dirbti advokatu neuždarius savo advokatų biuro Vokietijoje. Europos teisingumo teismas laikėsi nuomonės, kad kiekviena valstybė narė gali laisvai reglamentuoti advokatų veiklą jos teritorijoje, tačiau tai nereiškia, jog advokatui visoje Europos Bendrijų teritorijoje būtų leidžiama turėti tik vieną advokato biurą. Todėl kiekviena valstybė narė, turėdama teisę taikyti dvigubo įsisteigimo draudimo principą savo teritorijoje, negali išplėsti jo taikymo srities visai Europos Bendrijų teritorijai<sup>3</sup>.

(ii) diskriminuojančios priemonės;

Pagal EB sutarties 43 (buv. 52) straipsnį yra draudžiama tik diskriminacija pilietybės pagrindu. Tačiau, remiantis Europos teisingumo teismo jurisprudencija, galima skirti atvirąją ir paslėptąją diskriminaciją bei netiesioginę diskriminaciją, kuri yra traktuojama asmenų judėjimo laisvės apribojimu<sup>4</sup>. EB sutarties 43 (buv. 52) straipsnio nuostatos pirmiausiai draudžia vadinamąją atvirąją, tiesioginę ar formaliąją diskriminaciją. Atvirosios diskriminacijos pasireiškimas yra tais atvejais, kai užsieniečiams atvirai ir nedviprasmiškai yra suteikiamas prastesnis statusas dėl jų pilietybės, pavyzdžiui, nuostata, numatanti, kad tam tikroje tarnyboje gali būti tik tam tikros valstybės piliečiai. Pastebėtina, kad atviroji diskriminacija nebūtinai turi remtis rašytinėmis normomis, nes ji taip pat gali pasireikšti administracine praktika<sup>5</sup>.

Europos Bendrijos teisės nuostatos draudžia ne visas prastesnio statuso netiesiogio suteikimo rūšis. Pavyzdžiui, piliečių teisės (aktyvioji ar pasyvioji balsavimo teisė renkant nacionalinį parlamentą) gali būti išskirtinai suteikiamos tik vidaus piliečiams. Todėl netiesioginės diskriminacijos draudimo pagrindinėmis taikymo sritimis yra laikomos visos ekonominio ir socialinio pobūdžio teisės, t.y. visos teisės, kurias apimama EB nuostatos<sup>6</sup>. Diskriminacijos draudimas įsisteigimo teisės srityje apima ne tik nuostatas, specialiai susijusias su profesinės veiklos vykdymu, bet ir susijusias su reikalingomis šiai veiklai vykdyti bendrosiomis teisėmis (pavyzdžiui, teise nuomoti ir įsigyti butą arba žemės sklypą (skirtus ne profesinei veiklai ir kt.) priimančioje valstybėje<sup>7</sup>.

(iii) priemonės, kurias lemia valstybių narių teisės sistemų skirtybės;

Nacionalinės priemonės, kurios sudaro užsieniečiams, palyginti su priimančios valstybės piliečiais ar bendrovėmis, prastesnės sąlygas (bent jau potencialiai) veikti, yra labai svarbios. Šių priemonių trukdymas užsieniečiams iš kitų valstybių narių gali pasireikšti tuo, kad nepaisant to, ar jie tenkina kilmės valstybės reikalavimus, ar ne, jiems nustatomi papildomi reikalavimai (t.y. dvigubi reikalavimai). Šiuo atveju kelia problemų ne pačių reikalavimų turinys, bet atitinkamų teisės nuostatų vienodas nediferencijuotas taikymas užsieniečiams ir vidaus piliečiams. Įsisteigimo laisvės požiūriu valstybių teisės sistemų skirtybės reikalavimų

<sup>1</sup> "Europos Sąjungos teisė ir Lietuva", Vilnius: "Justitia", p.296.

<sup>2</sup> ETT sprendimas Klopp byloje Nr.107//83.

<sup>3</sup> "Europos Sąjungos teisė ir Lietuva", Vilnius: "Justitia", p.297.

<sup>4</sup> "Europos Sąjungos teisė ir Lietuva", Vilnius: "Justitia", p.300.

<sup>5</sup> "Europos Sąjungos teisė ir Lietuva", Vilnius: "Justitia", p.301.

<sup>6</sup> "Europos Sąjungos teisė ir Lietuva", Vilnius: "Justitia", p.315.

<sup>7</sup> "Europos Sąjungos teisė ir Lietuva", Vilnius: "Justitia", p.301.

pradėti profesinę veiklą srityje vis dėlto gali sudaryti prastesnes sąlygas užsieniečiams, norintiems įsisteigti, tada, kai kilmės ir priimančios valstybės reikalavimai pradėti tam tikrą profesinę veiklą sutampa. Šiuo atveju valstybės teisės sistemų skirtybės gali reikšti trukdymą užsieniečių veiklai, jei priimančioji valstybė nepripažįsta užsieniečių kilmės valstybių įgytų diplomų, kvalifikacijos pažymėjimų ir kitų įrodymų, kad asmuo tenkina priimančiosios valstybės reikalavimus pradėti darbą<sup>8</sup>.

(iv) neutralios priemonės, trukdančios patekti į rinką<sup>9</sup>.

Nacionalinės nuostatos, trukdančios pradėti profesinę veiklą, kai reikalaujama diplomų, kvalifikacijos įrodymų, įsisteigimo atveju laikomos neutraliomis priemonėmis, apskritai ribojančiomis užsieniečių patekimą į rinką. Valstybės narės, siekdamos panaikinti tokias priemones, turėtų apskritai supaprastinti reikalavimus pradėti atitinkamą veiklą, bet ne naikinti išskirtinai užsieniečiams galiojančius apribojimus. Neutralių nacionalinių priemonių (kurioms būdingas apskritai trukdymas patekti į rinką) trukdymas asmenims pasinaudoti įsisteigimo laisve yra tik netiesioginis minėtų priemonių rezultatas: kiekvienam, o kartu ir norintiems įsisteigti asmenims, sudaromos prastos sąlygos patekti į rinką<sup>10</sup>.

II skyrius

## ĮSISTEIGIMO LAISVĘ REGLAMENTUOJANČIOS LIETUVOS RESPUBLIKOS TEISĖS NORMOS BEI JŲ SUTIKIMAS SU EUROPOS SĄJUNGOS TEISĖS REIKALAVIMAIS

Šiame skyriuje pateikiami Lietuvos Respublikos teisės aktų, reglamentuojančių amatininkų ir laisvųjų profesijų asmenų steigimosi laisvę, apibendrinimas pagal jų teisinę galią; amatininkų ir laisvųjų profesijų asmenų steigimosi laisvės samprata Lietuvos Respublikos teisėje, jos turinys ir ribos; apibendrintos išvados apie amatininkų ir laisvųjų profesijų asmenų steigimosi laisvės teisinį reguliavimą Lietuvos Respublikoje, teisės aktų, reguliuojančių šią laisvę, taikymą, jų laikymąsi, naudojimąsi jais ir jų vykdymą; atliktas palyginimas bei pateiktos juo pagrįstos išvados dėl amatininkų ir laisvųjų profesijų asmenų steigimosi laisvės teisinio reguliavimo Europos Sąjungoje ir Lietuvos Respublikoje skirtumus bei dėl būtinybės derinti nacionalinę teisę su Europos Sąjungos teise atsirandantis poveikis Lietuvos teisės sistemai.

Pagrindinis įstatymas, reglamentuojantis užsieniečių teisinę padėtį Lietuvoje, yra Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties<sup>1</sup>. Šiame įstatyme numatyti užsieniečių atvykimo ir išvykimo, apsigyvenimo Lietuvoje ir darbo Lietuvoje klausimai. Tačiau jame iki šiol nėra įtvirtintų specialių, paprastesnių sąlygų atvykti ir apsigyventi bei dirbti Europos Sąjungos valstybių narių piliečiams ir jų šeimos nariams, kaip to reikalaujama daugelyje Europos Sąjungos direktyvų, susijusių su įsisteigimo laisve.

2001 m. birželio 12 d. Lietuvos Respublikos Seimas priėmė Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ pakeitimo ir papildymo įstatymą. Pagrindiniai įstatymo pakeitimai buvo susiję su užsieniečių, atvykstančių į Lietuvos Respubliką pagal Europos sutartį, teisine padėtimi, siekiant skatinti laisvą asmenų, prekių bei kapitalo judėjimą, Lietuvos pasirengimu narystei Europos Sąjungoje bei įstatymo nuostatų suderinimu su Europos Sąjungos *acquis* migracijos srityje, įsigaliojo 2002 metų sausio 1 dieną. Įgyvendindama minėto įstatymo nuostatas, Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2001 m. gruodžio 22 d. priėmė nutarimą „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. gegužės 1 d. nutarimo Nr.486 „Dėl Leidimų

<sup>8</sup> „Europos Sąjungos teisė ir Lietuva“, Vilnius: „Justitia“, p.316.

<sup>9</sup> „Europos Sąjungos teisė ir Lietuva“, Vilnius: „Justitia“, p.295.

<sup>10</sup> „Europos Sąjungos teisė ir Lietuva“, Vilnius: „Justitia“, p.316.

gyventi Lietuvos Respublikoje užsieniečiams išdavimo, keitimo bei panaikinimo tvarkos patvirtinimo“ dalinio pakeitimo“, kuris įsigaliojo 2002 m. sausio 1 d. Šių teisės aktų pakeitimai sudarė sąlygas Europos Sąjungos valstybių narių piliečiams ir jų šeimos nariams greičiau (supaprastinta tvarka) ir ilgesniam laikui gauti leidimus laikinai apsigyventi Lietuvos Respublikoje. Supaprastinta ir Europos Sąjungos valstybės narės piliečių ir jų šeimos narių įdarbinimo tvarka. Minėtas įstatymas nustato, kad Europos Sąjungos valstybės narės piliečiai ir jų šeimos nariai, kurie ketina dirbti Lietuvoje pagal darbo sutartį, neprivalo įsigyti leidimo dirbti. 2002 m. birželio 10 d. vidaus reikalų ministro įsakymu Nr. 294 patvirtintos Užsieniečių prašymų išduoti leidimą laikinai apsigyventi Lietuvos Respublikoje pateikimo, nagrinėjimo, sprendimų priėmimo ir leidimo laikinai apsigyventi Lietuvos Respublikoje įforminimo taisyklės<sup>11</sup>. Pažymėtina, kad Lietuvos Respublikos derybinėje pozicijoje dėl narystės Europos Sąjungoje „Laisvas asmenų judėjimas“<sup>12</sup> įsisteigimo teisė apskritai nėra aptarta. Susidaryti išpūdį apie savarankiškai dirbančiųjų - Europos Sąjungos valstybių narių piliečių statusą Lietuvoje būtų galima tik iš bendrų laisvą asmenų judėjimą apibūdinančių frazių, kaip antai: apsigyvenimo teisė, kvalifikacijos pripažinimas. Kol kas nėra numatyta jokios palankesnės užsieniečių iš valstybių narių atvykimo į Lietuvos Respubliką, gyvenimo joje, vykimo per ją tranzitu ir išvykimo iš Lietuvos Respublikos tvarkos, nes įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ įstatymo projekte nustatomas tik pats supaprastintos leidimų gyventi išdavimo procedūros taikymo Europos Sąjungos valstybių narių piliečiams principas.

Derybinėje pozicijoje taip pat pažymėta, kad *abipusio kvalifikacijų pripažinimo srityje, kiek ji susijusi su įsisteigimo laisve*, Europos Sąjungos *acquis communautaire* Lietuva bus pasirengusi taikyti nuo narystės momento. Galutinis teisės suderinimo ir pasirengimo ją taikyti terminas - 2002 metai.

2000 m. birželio 1 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybė nutarimu Nr. 624 patvirtino Profesinės kvalifikacijos vertinimo ir pripažinimo nuostatus. Nuostatai taikomi suinteresuotiems asmenims, siekiantiems dirbti Lietuvos Respublikoje pagal užsienyje įgytą profesiją, kuri įrašyta į Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtintą profesinės kvalifikacijos vertinimą ir pripažinimą vykdančių institucijų ir reglamentuojamų profesijų sąrašą<sup>13</sup>, kuris yra labai svarbus žingsnis, sudarant užsieniečiams sąlygas steigtis Lietuvoje. Minėtos nuostatos taikomos suinteresuotiems asmenims, siekiantiems dirbti Lietuvos Respublikoje pagal užsienyje įgytą profesiją.

Teisininkai. Lietuva rengiasi įgyvendinti su teisininkų praktika susijusią Europos Sąjungos *acquis communautaire*<sup>14</sup>, t. y. direktyvas - 1977 m. kovo 22 d. Tarybos direktyvą 77/249/EEB, suteikiančią galimybę advokatams (teisininkams) veiksmingai naudotis teise teikti paslaugas, ir 1998 m. vasario 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 98/5/EB, *suteikiančią galimybę nuolat verstis advokato praktika kitose valstybėse narėse nei teisininko kvalifikacija buvo įgyta*. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad šiuo metu teisininkai iš Europos Sąjungos valstybių narių gali teikti teisinės paslaugas *ir nuolat verstis teisine praktika Lietuvos Respublikoje, išskyrus teisinės paslaugas baudžiamosiose bylose*, tačiau ši teisė labiau pagrįsta dvišalėmis sutartimis, bet ne Lietuvos teisės nuostatomis.

<sup>11</sup> „Migracijos procesų raida ir tendencijos Lietuvos Respublikoje 2002 metais//Migracijos departamentas prie VRM. Žiūrėti [www.migracija.lt](http://www.migracija.lt)

<sup>12</sup> Ten pat.

<sup>13</sup> 2000 m. birželio 1 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 624 „Dėl profesinės kvalifikacijos vertinimo ir pripažinimo nuostatų patvirtinimo“, Valstybės žinios, 2000, Nr. 46-1319 (Nutarimo pakeitimas -Valstybės žinios, 2002, Nr.93-3988)

<sup>14</sup> Lietuvos Respublikos derybinės pozicijos derybose dėl narystės Europos Sąjungoje aiškinamasis raštas „Laisvas asmenų judėjimas“, p. 4.

Gydytojų ir gydytojų stomatologų<sup>15</sup> įsisteigimo teisė. Siekis integruoti medicinos mokslą į europinę medicinos studijų sistemą Lietuvoje pradėtas įgyvendinti 1996 metais. Gydytojų, bendrosios praktikos gydytojų ir gydytojų stomatologų rengimas šiandieną atitinka ES direktyvų (93/16/EEB, 7S/687/ EEB) nuostatas, o minimalaus profesinio pasirengimo reikalavimai yra suderinti su ES teisės reikalavimais<sup>16</sup>. Gydytojo medicinos praktikos įstatyme numatyta, kad asmuo, norėdamas gauti pirminės medicinos praktikos licenciją, privalo atitikti šiuos kriterijus: būti Lietuvos Respublikos piliečiu ar turėti teisę nuolat gyventi Lietuvos Respublikoje; turėti aukštojo medicinos išsilavinimo diplomą, pripažintą Lietuvos Respublikoje; turėti medicininę praktiką; pasižymėti gera sveikata<sup>17</sup>. Analogiški reikalavimai yra keliami ir norint gauti specializuotos medicinos praktikos licenciją. Reikalavimas turėti leidimą nuolat gyventi Lietuvoje keliamas užsieniečiui gydytojui gaunant licenciją, išreiškia atvirąją gydytojų iš Europos Sąjungos valstybių įsisteigimo laisvės pagal Europos Bendrijų teisę diskriminaciją. Šiuo metu tokį leidimą gauti užsienietis gali gauti paprastai tik po penkerių metų gyvenimo Lietuvoje ir esant tik tam tikroms sąlygoms<sup>18</sup>.

Pagal Tarybos direktyvos 93/16/EEB 10 ir 39 straipsnių nuostatas priimančioji valstybė turi leisti ES valstybių piliečiams naudotis savo kilmės valstybėje suteiktu ir galiojančiu profesiniu vardu šios valstybės kalba. Remiantis Lietuvos teisės aktais, galima daryti išvadą, kad Lietuvoje užsieniečiai gydytojai negali naudotis kilmės valstybės profesiniu vardu, nors ši užsieniečio teisė Teisingumo teismo praktikoje buvo pripažinta labai svarbia<sup>19</sup>.

Apžvelgiam taip pat ir bendrosios praktikos slaugytojų įsisteigimo teisė ir vaistinininkų bei farmakotechnikų įsisteigimo teisė. Studijoje detalai nagrinėjama ir veterinarijos gydytojų įsisteigimo teisė. Rasta visa eilė neatitikimų tarp nuostatų egzistuojančių Lietuvos teisėje ir ES. Europos sutarties 56 straipsnyje numatyta, kad siekiant šios sutarties darbo jėgos judėjimo, steigimo, paslaugų teikimo skyriaus tikslų, nė viena iš šioje sutartyje išdėstytų nuostatų negali trukdyti šalims taikyti savo įstatymus ir taisykles, reglamentuojančias fizinių asmenų įvažiavimą, buvimą, darbą, darbo sąlygas ar įsisteigimą ir paslaugų teikimą, su sąlyga, kad jų laikydamosi šalys netaiko jų taip, kad jų galiojimas anuliuoja arba sumažina privalumus, kuriuos bet kuri iš šalių turi pagal konkrečias šios sutarties nuostatas. Todėl, remiantis šiuo abipusiškumo principu, būtų galima dabar nesiekti detalai suderinti nacionalinės teisės nuostatų su atitinkamomis Europos Sąjungos teisės nuostatomis. Tokiu atveju būtų privalu tai atlikti kiek vėliau, remiantis *būsimąja Lietuvos Respublikos stojimo į ES sutartimi*.

Šioje darbo dalyje, taip pat apžvelgiama socialinių darbuotojų įsisteigimo teisė, architektų įsisteigimo teisė, civilinės aviacijos specialistų įsisteigimo teisė, draudimo agentų ir brokerių įsisteigimo teises; prekybos agentų įsisteigimo teisė. Detalai analizuojama ir asmenų, teikiančių paslaugas, susijusias su toksišku produktų platinimu įsisteigimo laisvė; asmenų, teikiančių paslaugas žemės ūkio ir sodininkystės bei daržininkystės srityje įsisteigimo laisvė bei asmenų, teikiančių paslaugas miškininkystės bei medienos ruošos srityje įsisteigimo laisvė.

<sup>15</sup> Lietuvos Respublikos odontologijos įstatymo projekte terminas „gydytojas stomatologas“ yra pakeičiamas į terminą „gydytojas odontologas“, kadangi terminas „gydytojas stomatologas“ neatitinka naudojamo Europos Sąjungos apibrėžimo. Prie tokios išvados buvo prieita 2002 m. vasario 18- 21 d. Lietuvoje viešėjusios Europos Komisijos Vidaus Rinkos Generalinio Direktorato TAIEX Vertinimo Misijos. Stomatologas yra specialistas, turintis bendrąjį medicinos išsilavinimą ir 2- 3 metus specializavęsis burnos patologijoje. Europos Komisijos pateiktoje Misijos ataskaitoje nurodyta, kad terminas „stomatologas“ yra nepriimtinas ir keistinas kitu///Lietuvos Respublikos odontologijos įstatymo projekto 2 str./ parengė Sveikatos apsaugos ministerija /Istatymo projektas/ IXP-2742(2)/ 2003 11 12 /, žiūrėti [www.lrs.lt](http://www.lrs.lt); Žiūrėta – 2003 m. lapkričio 23 d.

<sup>16</sup> Lietuvos Respublikos derybinės pozicijos derybose dėl narystės Europos Sąjungoje aiškinamasis raštas „Laisvas asmenų judėjimas“, p. 4-5.

<sup>17</sup> Gydytojo medicinos praktikos įstatymo 5 str.// Valstybės žinios, 1996, Nr.102-2313 (Istatymo pakeitimas - Valstybės žinios, 1998, Nr.52-1423).

<sup>18</sup> Leidimų gyventi Lietuvos Respublikoje užsieniečiams išdavimo, keitimo bei panaikinimo tvarkos IV skyriaus nuostatos// Valstybės žinios, 2000, Nr.37-1036.

<sup>19</sup> ETT sprendimas byloje Erpelding Nr.C-16/99.

II dalis ĮSISTEIGIMO LAISVĖS NUOSTATŲ ĮGYVENDINIMO  
ADMINISTRACINĖ PRAKTIKA EUROPOS SĄJUNGOS  
VALSTYBĖSE (DANIJOJE, DIDŽIOJOJE BRITANIJOJE,  
PRANCŪZIJOJE) BEI LIETUVOJE

Antrojoje dalyje aptariamos įsisteigimo laisvės įgyvendinimo Europos Sąjungos valstybėse bendrosios tendencijos bei administracinės praktikos ypatybės šiame Tyrime analizuojamose ES valstybėse (Danijoje, Didžiojoje Britanijoje, Prancūzijoje) bei Lietuvoje.

Nacionalinių teisės sistemų, užtikrinančių įsisteigimo laisvę, apžvalga leidžia teigti, kad didžiausios įstatymų leidybos pastangos buvo sutelktos į ES derinimo priemonių įgyvendinimą. Ir tik prieš kelis metus ES valstybės ėmė savarankiškai spręsti problemas, susijusias su steigimosi laisvės įgyvendinimu šalyse. Tarp sprendimų vyrauja tie, kurie yra susiję su administracinių kliūčių ir teisinių reikalavimų, būtinų ES piliečių registracijai kitoje ES valstybėje, šalinimu.

## I skyrius

### EUROPOS SĄJUNGOS VALSTYBĖS

Danija. Paskutinių tyrimų duomenimis, Danija yra viena iš patraukliausių šalių verslui steigtis ir plėtoti, jei atsižvelgsime į tokius veiksnius, kaip geras darbo jėgos prieinamumas, mobilumas; puikūs darbuotojų įgūdžiai, įskaitant gerą užsienio kalbų mokėjimą; puikus tarptautinis susisiekimasis; aukštas pragyvenimo lygis. Taip pat reikia pasakyti, kad steigti verslą Danijoje skatina palyginti nedideli verslo mokesčiai (30%), nedidelės nuomos kainos ir kvalifikuota darbo jėga.<sup>20</sup> Reikia pasakyti, kad Danijos vyriausybė deda ir daugiau pastangų pritraukti užsienio investicijas. Šių metų spalio 1d. priimta keletas Danijos verslą reguliuojančių įstatymų pataisų. Jomis įteisintas elektroninis dalyvavimas ir balsavimas įmonių valdybos posėdžiuose, tai yra įmonių valdybos nariai galės išreikšti savo nuomonę net fiziškai nebūdami šalyje, Internetu. Tokiu būdu Danija įvykdė tai, apie ką jau seniai kalbama Vakarų Europoje ir Amerikoje.<sup>21</sup>

Įsikūrusios užsienio kapitalo įmonės Danijoje yra traktuojamos lygiai taip pat kaip ir vietinio kapitalo. Europos Sąjungos ir Europos Ekonominės Erdvės šalių piliečiai, norintys pradėti verslą Danijoje, privalo gauti specialų leidimą gyventi Danijoje. Tokius leidimus išduoda Danijos atstovybės. Jau esantys Danijoje gali tokį leidimą gauti apskrities, kurioje gyvena, administracijoje. Toks leidimas paprastai išduodamas 5 metams, tačiau gali būti suteiktas ir trumpesniai periodui. Norintys gauti tokį leidimą asmenys privalo nurodyti verslo biudžetą pirmiesiems metams, nuomos ar nuosavybės dokumentus verslo patalpoms, registracijos dokumentus, jei verslas yra kompanija.<sup>22</sup> Ne ES ar EEE piliečiai, norintys pradėti savo verslą Danijoje, privalo įvykdyti daug daugiau reikalavimų.

Didžioji Britanija. ES įmonėms ir piliečiams naudojantis steigimosi laisve Didžiojoje Britanijoje, struktūriškai ir institucine prasme yra visuotinai laikoma santykinai lanksčia valstybe, siūlančia mažas administracines išlaidas ir nedideles kliūtis, naudojantis įsisteigimo

<sup>20</sup> <http://www.investindk.dk/visPublikationsBeholder.asp?artikelID=9683>

<sup>21</sup> <http://www.investindk.dk/vis.Artikel.asp?artikelID=10321&nav=&print>

<sup>22</sup> [http://www.workindenmark.dk/Self\\_employed](http://www.workindenmark.dk/Self_employed)

laisve. Administracinių kliūčių ir išlaidų mažinimo politika D. Britanijoje: (i) remiantis reguliavimo poveikio įvertinimo politika (*Regulatory Impact Assessments*), patvirtinta 2003 m., reikalaujama, kad nustatant bet kokias administracines taisykles turi būti įvertintas jų poveikis verslui, savanoriškam ir ne pelno sektoriui; (ii) vyriausybė padarė paprastesnes PVM mokėjimo procedūras, sumažino verslo mokesčius ir pritaikė nemažai ekonominių paskatų pradėti savo verslą; (iii) Vyriausybės institucijos pradėjo vykdyti pagalbą verslui reguliuojančių institucijų reikalavimus, politiką; (iv) įgyvendinamos pastangos, turinčios užtikrinti galimybę finansuoti verslą, kuris steigiasi; (v) 2000 m. Bankroto įstatymas užtikrina teisę įgyvendinti įmonės gelbėjimo planą; (vi) įsisteigiantį verslą konsultuoja vyriausybė įvairiais - nacionaliniais ir vietiniais - lygiais.<sup>23</sup> (vii) nacionaliniu mastu vykdomos šios vyriausybės priemonės, turinčios užtikrinti, kad įsisteigimas bus kuo mažiau trukdomas.

Prancūzija: Vieni svarbiausių veiksnių, sunkinančių verslo pradžią bei įsisteigimą, yra tradicinė smulkmeniška verslo reglamentavimo politika ir didelių firmų dominavimas Prancūzijos ūkiniame gyvenime. Svarbūs veiksniai, stabdantys verslo plėtrą, yra siejami su industrine šalies struktūra bei vyriausybės teikiamos paramos dydžiu. Istoriskai šalies industrializacija buvo mažai susijusi su smulkaus verslo augimu.

Dėl globalios ekonomikos ir ES plėtros Prancūzija irgi yra priversta prisitaikyti prie naujų efektyvumo reikalavimų bei bandyti keisti savo šalies, nedraugiškos verslo įsteigimui įvaizdį ir neigti blogą reputaciją. Pirmosios reformos pradėtos įgyvendinti 1998 m., jomis siekta supaprastinti registraciją, sąskaitybą, įdarbinimą ir statistikos reikalavimus. O nuo 2000 m. Prancūzijos vyriausybė ėmė įgyvendinti dvi kompleksines programas, kuriomis siekiama atsisakyti daugumą administracinių trukdžių įsisteigiant verslą šalyje. Šios programos įgyvendinamos platesniame viešojo administravimo sistemos reformos ir jos optimizavimo kontekste, tai leistų valstybei labiau tenkinti į šalies gyventojų poreikius ir lūkesčius.<sup>24</sup>

## II skyrius

### LIETUVA

Įsisteigimo laisvės principo įgyvendinimo administracinė praktika Lietuvoje šiame tyrime analizuota objektyviuoju ir subjektyviuoju aspektais. Pirmuoju - nagrinėta įsisteigimo laisvės įgyvendinimo praktinės sąlygos, antruoju – diagnozuotas ES ir kitų valstybių piliečių požiūris į šios laisvės įgyvendinimo galimybes ir trukdžius.

Tyrimo metu, pasinaudojus Lietuvos Respublikos Seimo Socialinių reikalų ir darbo komiteto tarpininkavimu, buvo 2003 m. birželio mėn. kreiptasi į kompetentingas Lietuvos Respublikos ministerijas ir departamentus, kad pateiktų informaciją tyrimui svarbiais klausimais. Atsakymų santrauka tyrime yra pateikta.

Nagrinėjant objektyvųjų aspektą buvo apžvelgta valstybės informacinė ir konsultacinė parama pradedantiesiems verslą; informacijos teikimo, konsultavimo ir mokymo paslaugos lengvatinėmis sąlygomis; konsultavimo ir mokymo paslaugos bei patalpų nuoma lengvatinėmis sąlygomis; mokamos konsultavimo ir mokymo paslaugos. Nagrinėta ir savivaldybių parama organizuojantiems savo verslą; valstybės parama smulkiam bei vidutiniam verslui, įskaitant savarankiškai dirbančius asmenis bei smulkaus ir vidutinio verslo plėtrą ribojantys veiksniai Lietuvoje. Analizėje įvertinta, kad smulkaus ir vidutinio verslo skatinimo programos,

<sup>23</sup> *A Comprehensive Strategy for Start-ups: A Consultation Document*, produced by the small Business Service, 2002, London.; *Small Business and Government-The Way Forward*, produced by the Small Business Service, 2002, London.; *Global Entrepreneurship Monitor-United Kingdom 2002*, London Business School, London; *Global Entrepreneurship Monitor, 2001 United Kingdom Executive Report*, London Business School, London.

<sup>24</sup> *Issues and Developments in Public Management: France-2000*, Paris: OECD 2001.; Bernard C. *Administrative Simplification in France and Online Public Access to the Regulatory Framework*, OECD Seminar on Regulatory Transparency 2002, Paris :OECD 2002.

neatskiriama susijusios su palankesnių ekonominės veiklos sąlygų sudarymu amatininkų ir laisvųjų profesijų asmenims, tėra formavimosi būklėje.

Tyrimo metu buvo atliktos dvi apklausos. Vienos metu buvo apklausti Lietuvos Respublikos valstybės institucijose, versle ir jo atstovus vienijančiose organizacijose dirbantys užsienio piliečiai, kurie susiduria su steigimosi laisvės įgyvendinimu Lietuvoje, kitos apklausos metu buvo apklausti Lietuvoje dirbantys verslininkai. Jų metu išryškėjo svarbiausios, subjektyviai suvokiamos, įsisteigimo Lietuvoje kliūtys.

Tyrimo pabaigoje buvo atlikta teisininkų įsisteigimo teisės reguliavimo pakopos ir įgyvendinimo praktikos konkretaus atvejo hipotetinė analizė. Jo metu buvo išanalizuoti bendrieji reikalavimai; registracijos kompetentingoje Lietuvos institucijoje ir veiklos pradžios stadija bei paslaugų teikimo stadija. Tyrėjai įvardijo ir eilę praktinių neaiškumų ir ribinių situacijų, kurios galėtų kilti įgyvendinant teisininkų įsisteigimą. Kadangi tyrimo atlikimo metu Europos Sąjungos valstybių teisininkai vis dar negali pasinaudoti steigimosi teise (minėjome, kad Advokatūros įstatymas nustato, kad ši teisė jiems bus suteikta tik nuo Lietuvos tapimo Europos Sąjungos nare), lieka neaišku, ar, iš tiesų, Europos Sąjungos valstybių teisininkai galės tinkamai ir nesudėtingai įvykdyti visus aukščiau išvardintus teisinius reikalavimus, kurie yra keliamai asmenims, norintiems verstis advokato praktika.

Išvadose autoriai teigia, kad tyrimų duomenys leidžia teigti, kad Lietuvos Respublikoje nustatytas teisinis reguliavimas iš esmės užtikrina galimybę nediskriminuojančiomis sąlygomis naudotis steigimosi laisvę sudarančiomis teisėmis. Būtinose teisinėse sąlygose kai kurių laisvų profesijų ir amatininkų (teisininkų, gydytojų, gydytojų stomatologų, bendrosios praktikos slaugytojų, veterinarijos gydytojų) atstovams įgyvendinti savo įsisteigimo teisę yra sukurtos Lietuvoje. Kitų profesijų atstovams jos vis dar kuriamos. Tyrimo autoriai nustatė tam tikrus formalius nacionalinių teisės aktų ir ES direktyvų neatitikimus, tačiau pagrindiniai neaiškumai kyla dėl minėtų nuostatų praktinio įgyvendinimo Lietuvoje.

Tiriamą administracinę praktiką tiek Lietuvoje, tiek ir pasirinktose Europos Sąjungos valstybėse, galima daryti išvadas, jog realios galimybės įgyvendinti amatininkų ir laisvųjų profesijų asmenų steigimosi laisvę yra mažesnės nei nustatytos teisės aktais. Tai iš esmės siejama su tuo, jog kitos valstybės narės piliečiai turi turėti papildomų teisių kitoje valstybėje narėje, tiesiogiai nesusijusių su EB sutartyse nustatyta laisve.

Tyrimo rekomendacijose, siekiant pašalinti Lietuvos teisės aktų neatitikimus Europos Bendrijų teisei, siūlytina parengti eilės nurodytų teisės aktų pakeitimus ir papildymus bei parengti ir priimti teisės aktus.