LIETUVOS TEISĖ

2022

Esminiai pokyčiai

LIETUVOS TEISĖ

2022

Esminiai pokyčiai

Mykolo Romerio universitetas

Redaktoriai:
Prof. dr. Lyra Jakulevičienė, Prof. dr. Vytautas Sinkevičius

Vykdančioji redaktorė
Dr. Kristina Kenstavičienė

Redakcinės kolegijos nariai:

Prof. dr. Virginijus Bitė
(Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Privatinės teisės institutas)
Prof. dr. Saulius Katuoka
(Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės institutas)
Prof. dr. Jolanta Zajančkauskienė
(Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Baudžiamosios teisės ir proceso)
Doc. dr. Juozas Valčiukas
(Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės institutas)

Recenzentai:
Prof. dr. Milda Vainiutė (Mykolo Romerio universitetas)
Doc. dr. Dovilė Gailiūtė-Janušonė (Mykolo Romerio universitetas)

ISSN 2669-137X (spausdintas)
ISSN 2669-1388 (internete)

© Autorių kolektyvas, 2022
© Mykolo Romerio universitetas, 2022

TURINYS

Įžangos žodis | 5

Pirma dalis.
VIEŠOJI TEISĖ | 13

1.1. Apkaltos konstitucinio reguliavimo kaita | 15
Evolution of the Constitutional Regulation of Impeachment | 22
Juta Večerskytė-Brosel

1.2 Kas kontroliuos viską kontroliuojančias slaptąsias tarnybas? Žvalgybos kontrolieriaus instituto įsteigimas žmogaus teisių ir laisvių apsaugai stiprinti | 23
Who Controls the All-controlling Secret Services? The Establishment of the Institution of the Intelligence Ombudsperson in Seeking to Strengthen the Protection of Human Rights and Freedoms | 35
Jolita Miliuvienė

1.3. 2022 metų Lietuvos baudžiamosios politikos aktualijos ir jos efektyvinimo kryptys | 37
Current Issues in Lithuanian Criminal Policy – Updates in 2022 and Directions for its Effectiveness | 55
Andrius Nevera, Dovilė Murauskienė

1.4. Lietuvos bausmių vykdymo sistemos įgalinimas | 57
Empowerment of the Lithuanian penal system | 69
Rokas Uscila

1.5. Laikino sulaikymo reglamentavimo pokyčiai | 71
Developments in the Regulation of Temporary Detention | 90
Artūras Panomariovas, Marina Gušauskienė

1.6. Administracinių bylų teisenos teisinio reguliavimo naujovės ir tobulinimo tendencijos | 91
Trends in the Development of the Legal Regulation of Administrative Proceedings | 99
Audrius Bakaveckas

1.7. Esminės 2022 metų administracinių nusižengimų bylų teisenos naujovės | 101
Essential Innovations of Administrative Offence Proceedings in 2022 | 109
Andrejus Novikovas

1.8. Naujausia administracinių teismų praktika dėl privalomosios pradinės karo tarnybos atidėjimo individualia tvarka | 111
Recent Practice of Administrative Courts regarding Postponement of Mandatory Initial Military Service in Individual Order | 125
Kristina Kenstavičienė

1.9. Žemės valdymo ir naudojimo reformos teisiniai klausimai | 127
Legal Issues Surrounding the Reform of Land Management and Use | 139
Rasa Ragulskytė-Markovienė, Leda Žilinskienė

1.10. Valstybės tarnybos instituto teisinė reforma 2022 – 2023 metais | 141
Legal Reform of the Civil Service in 2022-2023 | 149
Ana Rynkun

1.11. Teisinio reguliavimo pokyčiai dėl atliekų tvarkymo sistemos dalyvių civilinės atsakomybės draudimo ir prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonių | 151

Changes in Legal Regulation Regarding the Civil Liability Insurance and Measures to Ensure the Fulfillment of Obligations of the Participants of the Waste Management System | 160
Greta Česnaitytė

1.12. Asmens duomenų viešas skelbimas ir asmens duomenų apsauga: suderinamumo klausimas | 161
The Publication of Personal Data and Personal Data Protection: a Question of Compatibility | 174
Raimondas Andrijauskas

Antra dalis.
PRIVATINĖ TEISĖ

2.1. ES Skaitmeninių paslaugų akto ir Skaitmeninės rinkos akto svarba Lietuvai | 177
The Significance of the EU Digital Services Act and the EU Digital Markets Act for Lithuania | 189
Paulius Pakutinskas, Karolis Šikšnys

2.2. Bendrovių reglamentavimo pokyčiai: ar atėjo startuolių aukso amžius? | 191
Changes in Company Regulation: has the Golden Age of Start-ups Come? | 208
Virginijus Bitė

2.3. Lietuvos autorių teisės reforma bendrojoje skaitmeninėje rinkoje | 211
The Reform of Lithuanian Copyright Law in the Digital Single Market | 223
Ąžuolas Čekanavičius

2.4. Atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimas | 225
The Restriction of Cash Payments | 235
Mykolas Kirkutis

2.5. Paciento sveikatai padarytos žalos atlyginimas: aktualios teismų praktikos apžvalga | 237
Compensation for Damage to a Patient's Health: an Overview of Current Case-law | 245
Jurgita Stirblienė

Trečia dalis.
LIETUVA IR TARPTAUTINĖ TEISĖ

3.1. 2022 m. ESTT prejudiciniai sprendimai pagal Lietuvos teismų perduotus klausimus | 249
2022 CJEU Preliminary Rulings in Cases Referred by Lithuanian Courts | 262
Loreta Šaltinytė

3.2. Sankcijų prieš Rusiją dėl agresijos Ukrainoje paketų teisiniai aspektai ir Lietuva | 263
Legal aspects of the Round of Sanctions Applied to Russia over Aggression against Ukraine | 273
Saulius Katuoka

3.3. 2022 m. Europos Sąjungos ribojamųjų priemonių (sankcijų) įgyvendinimo Lietuvoje tendencijos | 275
Regulatory Trends in Lithuania Regarding the Implementation of European Union Restrictive Measures (Sanctions) in 2022 | 292
Dmitrij Mačiugin

3.4. Teisiniai pokyčiai asmenvardžių rašymo srityje | 295
Legal Changes in the Field of Writing Personal Names | 303
Katažyna Bogdzevič

ĮŽANGOS ŽODIS

Jūsų rankose – ketvirtus metus gyvuojantis leidinys „Lietuvos teisė 2022: esminiai pokyčiai“, kuriame pateikiamas metinis atrinktų teisinių įvykių vertinimas. Leidinyje nagrinėjami 2022 m. įvykę svarbiausi teisinio reguliavimo pokyčiai konstitucinėje, administracinėje, civilinėje, baudžiamojoje, Europos Sąjungos ir tarptautinėje teisėje, darę poveikį Lietuvos teisės sistemai.

2022-ieji Lietuvoje nebuvo lengvi metai. Rusijos vis dar vykdoma agresija prieš Ukrainą yra akivaizdus liudijimas to, kas vyksta, kai nesivadovaujama teise, teisės viršenybe, žmogaus teisėmis. Europos Sąjungai (toliau - ES) per itin trumpą laiką įvedus precedento neturinčias ribojančias priemones (sankcijas) Rusijai, Baltarusijai ir Iranui, Lietuva koregavo nacionalinį teisinį reguliavimą priimdama naują Tarptautinių sankcijų įstatymą. Nors nukreiptos prieš kitas valstybes, šios ribojančios priemonės turi platų poveikį ir Lietuvoje ne tik valstybės mastu, institucijoms, užtikrinančioms, kad į Lietuvą nepatektų Rusijos finansinės lėšos, bet iš esmės už sankcijų įgyvendinimą yra atsakingi ir visi Lietuvos fiziniai ir juridiniai asmenys, kurie turi patikrinti visus kontrahentus ir naudos gavėjus, ar jiems netaikomos sankcijos. Agresijos grėsmės Baltijos šalyse kontekste aktuali ir administracinių teismų praktika bylose, susijusiose su privalomosios pradinės karo tarnybos atidėjimu, kurioje teismai laikosi griežtos pozicijos šiuo klausimu.

Praėjusieji metai atvėrė kai kurias migracijos krizės Lietuvos ir Baltarusijos pasienyje pasekmių ES teisės kontekste spragas ir žaizdas Lietuvos teisės sistemoje. Kaip buvo galima prognozuoti, Lietuvos teismuose vyko teisinis bylinėjimasis dėl krizės metu taikytų priemonių, ypač asmenų sulaikymo pagrįstumo ir teisėtumo. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika dėl migrantų sulaikymo per metus kito keletą kartų. Ją tiesiogiai nulėmė ir ES Teisingumo Teisme (toliau – ESTT) 2022 m. birželio 30 d. priimtas sprendimas byloje *Nr. C-12122PPU*, kuriuo migrantų apgyvendinimas be teisės išeiti už apgyvendinimo įstaigos teritorijos ribų buvo prilygintas sulaikymui, kuriam turi būti taikomos visos procesinės garantijos. Konstitucinis Teismas taip pat dar turės pasisakyti dėl taikytos sulaikymo praktikos atitikties Konstitucijai, nes 2022 m. rugsėjo 14 d. priėmė nagrinėti individualų skundą dėl šio klausimo (byla Nr. 10-A/2022). Teisėkūros sprendimai, kurie buvo priimti siekiant suvaldyti migracijos krizę, ir jų taikymo praktika reikšmingai paveikė visą Lietuvoje jau trečią dešimtmetį veikiančią prieglobsčio procedūrą.

Konstitucinės teisės srityje 2022 m. priimta Lietuvos Respublikos Konstitucijos pataisa dėl konstitucinių apkaltos pasekmių galiojimo sutrumpinimo užbaigė jau nuo 2011 m. besitęsiantį Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimo byloje *Paksas prieš Lietuvą* įgyvendinimą. 2022-aisiais reikšmingų sprendimų dėl žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo yra priėmęs Konstitucinis Teismas. Nuo 2020-ųjų tebesitęsiančios COVID-19 pandemijos metu taikytos priemonės 2022-aisiais sulaukė vertinimo Teisme, iš esmės pateisinusiame valstybės taikytas ribojančias priemones, nors vis dėlto kai kurios iš šių priemonių, pasibaigus jų galiojimo laikui, taip ir liko neįvertintos.

2022 metais buvo tęsiamos reformos siekiant sukurti lankstesnę ir labiau į rezultatą orientuotą valstybės tarnybą, joje suburti atskirą vadovų korpusą ir stiprinti jo kompetencijas, pertvarkyti biudžetinių įstaigų valdymą pagal naują valdysenos modelį. Kartu pabrėžtina, kad itin dažnas teisės aktų valstybės tarnybos srityje keitimas lemia teisinio reguliavimo chaotiškumą (reguliavimas keistas 135 kartus). Pernai priėmus Žemės įstatymo ir 16 susijusių įstatymų pakeitimus, iš esmės buvo pradėta vykdyti žemės valdymo ir naudojimo reforma, kuria savivaldybėms siekiama suteikti daugiau galių valdant valstybinę žemę. Šiai reformai prielaidas sudarė ilgą laiką ryškėjusios neigiamos tendencijos, susijusios su investicijų mažėjimu, administracine našta, teritorijų planavimo ir statybos procesų stabdymu, taip pat nepasitikėjimu valstybinėje žemėje įgyvendinamais projektais. Autoriai kviečia diskutuoti dėl valstybinės žemės valdymo geriausio

modelio, atkreipdami dėmesį į problemines sritis ir atsakingų institucijų pajėgumus spręsti susidariusias problemas.

Praėjusieji metai atnešė nemažai pokyčių baudžiamosios politikos ir bausmių vykdymo srityje, nors daug jų laukia ir šiemet. 2022-ųjų Baudžiamojo kodekso pakeitimus ir papildymus nulėmė ESTT praktika ir Europos Komisijos prieš Lietuvą pradėtos ES teisės pažeidimo procedūros, taip pat siekis tobulinti baudžiamosios atsakomybės sąlygas už nusikaltimus Lietuvos valstybės Nepriklausomybei, teritorijos vientisumui ir konstitucinei santvarkai. Kartu autoriai kritiškai pasisako dėl baudžiamojo poveikio priemonių ir baudžiamumo griežtinimo tendencijos. Pernai įsigalioję laikino sulaikymo reglamentavimo pokyčiai sietini su asmens teisės į laisvę ir saugumą apsaugos sustiprinimu, tačiau leidinio autoriai įvardija ir rizikas, kurios gali lemti atliktų Baudžiamojo proceso kodekso pakeitimų tikėtiną neveiksmingumą ir jų neatitikimą užsibrėžtam tikslui. 2022 metų Lietuvos bausmių sistemos pertvarka, kuria įtvirtintas Europoje vyraujantis dualistinis bausmių vykdymo sistemos modelis, tikimasi, užtikrins Lietuvos bausmių vykdymo sistemos centralizavimą, funkcijų išgryninimą, sustiprins tiek Lietuvos probacijos tarnybos, tiek Lietuvos kalėjimų tarnybos vidaus ir finansų kontrolę, garantuos efektyvesnį vidaus administravimą, vieningą Bausmių vykdymo kodekso taikymo praktiką.

Nemažai pokyčių įvyko administracinės teisės ir proceso srityje. Koreguotas Administracinių bylų teisenos įstatymas, taip pat parengti apygardų administracinių teismų sistemos pakeitimai, kurie dar tik svarstomi Lietuvos Respublikos Seime, tikėtina, užtikrins didesnę administracinių bylų teisenos proceso kokybę ir veiksmingesnį asmenų pažeistų teisių ir laisvių gynimą administraciniuose teismuose. Administracinių nusižengimų kodekso pakeitimai, administracinių nusižengimų bylų teisenos naujovės turės poveikį žalą patyrusiems fiziniams ir juridiniams asmenims pripažinimo nukentėjusiuoju ir išlaidų atlyginimo srityse. Vis dėlto kai kurioms naujovėms, pavyzdžiui, administracinių nusižengimų bylų nagrinėjimo atidėjimo institutui, pritrūko išbaigtumo.

Teisė vis labiau siejama su tvarios valstybės raidos tematika, todėl ir šioje srityje įvyko keletas reikšmingų teisinio reguliavimo pokyčių, tikėtina, sudarančių prielaidas darnesnės Lietuvos ekonomikos plėtrai. Siekiant išvengti galimų neigiamų pasekmių (įskaitant žalą) aplinkai ir žmonių sveikatai, buvo priimti atliekų tvarkymo įstatymo pakeitimai dėl prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonių, tęsiant pakuočių atliekų tvarkymo sistemos reformą, atliekų tvarkymo sistemos dalyviams nustatyti aukštesni reikalavimai, o Aplinkos apsaugos agentūrai – nauji įgaliojimai. Pasaulyje vis didėjantis klimato kaitos poveikio bylų skaičius (klimato kaitos bylinėjimasis) neaplenkė ir Lietuvos. Vienoje iš Europos Žmogaus Teisių Teismo vyriausybėms komunikuotų bylų – *Duarte Agostinho ir kiti prieš Portugaliją ir kitas valstybes,* kurią pateikė portugalų vaikai dėl valstybių nevykdomų įsipareigojimų pagal 2015 m. Paryžiaus susitarimą, atsakove tarp 33 valstybių yra ir Lietuva.

Technologijų naudojimas vis labiau veikia teisinius ir teisminius procesus daugelyje ES valstybių. 2022 metų pabaigoje įsigalioję du ES reglamentai – Skaitmeninių paslaugų aktas ir Skaitmeninės rinkos aktas – reikšmingai keičia skaitmeninių paslaugų rinką, kadangi lyderiaujantiems skaitmeninių paslaugų teikėjams numatomos naujos papildomos imperatyvaus pobūdžio pareigos, o ES sukuria naujus šių lyderiaujančių skaitmeninių paslaugų tiekėjų priežiūros instrumentus. Be to, įstatymuose ir kituose teisės aktuose įtvirtinti skaidrumo ir viešumo reikalavimai pastaruoju metu vis dažniau tampa teisinių diskusijų objektu, jeigu šių reikalavimų įgyvendinimas taip pat siejamas su tam tikros apimties asmens duomenų viešu skelbimu internete. Leidinyje svarstoma problematika, kylanti derinant teisę į asmens duomenų apsaugą su informacijos laisve, ieškant tinkamos pusiausvyros ESTT 2022 m. rugpjūčio 1 d. priimto sprendimo byloje Nr. C-184/20, kontekste. Šis sprendimas neabejotinai pakoreguos ankstesnę viešo asmens

duomenų skelbimo įtvirtinimo teisės aktuose praktiką. Technologijų plėtra veikia ir autorių teisių įgyvendinimą, todėl analizuojama ir Lietuvos autorių teisės reforma bendrojoje skaitmeninėje ES rinkoje, kuria siekiama sukurti išsamią aiškesnių ir skaitmeniniam amžiui pritaikytų taisyklių sistemą, kuri padėtų ginti autorių teisių saugomą medžiagą ir būtų naudinga teisių turėtojams, leidėjams, paslaugų teikėjams ir naudotojams. Sykiu konstatuojama, kad Lietuvos įstatymų leidėjas vis dėlto nesiryžo imtis drąsių sprendimų, kuriais būtų pasirinkta ryški pozicija dėl iki galo neapibrėžtų ar probleminių klausimų.

Verslo dinamika pareikalavo atitinkamų pakeitimų ir verslo, ypač startuolių, teisiniame reguliavime. Akcinių bendrovių įstatymo pakeitimai, viena vertus, užtikrins būtiną verslo plėtrai šios srities reguliavimo liberalizavimą, ir sykiu, tikėtina, padidins teisinį tikrumą dėl kai kurių klausimų. Vis dėlto į kai kuriuos klausimus atsakymus turės pateikti teismų praktika arba ateityje toliau bus tobulinamas jų teisinis reguliavimas. Poveikį Lietuvos gyventojai neišvengiamai pajus ir priėmus griežtesnius ribojimus dėl atsiskaitymo grynaisiais pinigais. Įgyvendinant šį naują reguliavimą gali kilti įvairių socialinių ir ekonominių pasekmių, tokių kaip užimtumo lygio sumažėjimas finansų paslaugų teikėjų sektoriuje, augantys jų paslaugų įkainiai, žema konkurencija tarp atsiskaitymo priemonių. Išsakomos abejonės dėl to, ar šie ribojimai teigiamai paveiks kovą su šešėline ekonomika ar nusikalstamumu, siejamu su grynaisiais pinigais.

Siekiant užtikrinti geresnį žmogaus teisių įgyvendinim*ą* praėjusiais metais įvyko ir daugiau pokyčių, kurie analizuojami leidinyje. Itin svarbus institucinis pokytis – Žvalgybos kontrolieriaus institucijos sukūrimas – bus svarbi garantija užtikrinant žvalgybos institucijų kontrolę. Viena vertus, šių institucijų veiksmų įvairovė yra būtina šiuolaikinėms valstybėms, norinčioms apsisaugoti nuo vis sudėtingesnių išorės ir vidaus grėsmių, keliančių pavojų konstitucinei santvarkai, demokratinėms institucijos ar valstybės išlikimui apskritai. Kita vertus, būtina laiduoti, kad žvalgybos institucijų veiksmų įvairovėje būtų išlaikyta būtina pagarba žmogaus teisių apsaugos konstitucinėms vertybėms. Tačiau pagal Konstituciją yra netoleruotina tokia situacija, kuri susidarė vis dar nepaskyrus kontrolieriaus, kai žvalgybos institucijų ir jų pareigūnų, vykdančių nacionalinio saugumo funkciją, veiklos nekontroliuoja nei žvalgybos kontrolieriai, nei Seimo kontrolieriai. Praėjusiais metais sulaukta teismų praktikos pacientų teisių geresnės gynybos užtikrinimo srityje įtvirtinus civilinės atsakomybės be kaltės modelį sprendžiant pacientams atlygintinos žalos bylas. Paminėtinas ir asmens vardo ir pavardės rašymo tapatybės dokumentuose ir civilinės būklės įrašuose klausimas, kuris laukė įstatyminio reguliavimo daugiau kaip trisdešimt metų.

Leidinyje autoriai nagrinėja tik tuos įstatymus ir kitus teisės aktus, Konstitucinio Teismo ir kitų teismų sprendimus, taip pat tarptautinės teisės ir ES teisės aktus bei praktiką, kurie, autorių nuomone, ypač stipriai veikia žmogaus teises ir laisves, visuomenės ir valstybės gyvenimą, sukelia arba gali sukelti ilgalaikes ekonomines, aplinkos apsaugos, socialines, politines ir kitas pasekmes. Analizuojamos ESTT išnagrinėtos lietuviškos bylos, kurias pagal prejudicinio sprendimo procedūrą perdavė Lietuvos teismai. Kaip ir ankstesniuose leidiniuose, šiame taip pat moksliškai tyrinėjama, kodėl atsirado naujas teisinis reguliavimas, koks jo turinys, kokias problemas jis sprendžia, ar jis pakankamas siekiant užsibrėžtų tikslų, pagaliau kokios tikėtinos teigiamos ar neigiamos naujo teisinio reguliavimo pasekmės.

Išvardyti tik kai kurie leidinyje nagrinėjami teisinio reguliavimo pokyčiai, įvykę 2022 metais. Jame rasite ir daugiau įdomių ir naudingų temų bei jų mokslinę analizę. Leidinyje pirmąkart pateikiama ir pagrindinių teisinių gildijų Lietuvoje vadovų nuomonė apie svarbiausius pokyčius Lietuvos teisės sistemoje teismų, advokatūros, prokuratūros, notarų ir antstolių veiklos srityse.

Tikimės, kad naujo teisinio reguliavimo ir teisinės praktikos akademinis vertinimas, jų

poveikio žmogaus teisių ir laisvių apsaugai, įvairioms visuomenės ir valstybės gyvenimo sritims prognozavimas bus naudingas ne tik teisininkų bendruomenei, bet ir Seimui, Vyriausybei, kitiems teisėkūros subjektams, politikams, įvairių valstybės institucijų darbuotojams, politologams, istorikams, taip pat visiems, kas domisi Lietuvos teisės raida ir jos tendencijomis, teisinio reguliavimo tobulinimu.

Leidinyje pateikiama akademinės bendruomenės nuomonė apie šalyje vykstančius svarbiausius teisės srities pokyčius papildys Lietuvos teismų ir kitų teisės institucijų kasmet leidžiamas metines apžvalgas, kurios atspindi konkrečios organizacijos veiklos specifiką, praktiką ir veiklos rezultatus.

Lietuvos teisinių gildijų vadovai apie svarbiausius pokyčius Lietuvos teisės sistemoje teismų, advokatūros, prokuratūros, notarų ir antstolių veiklos srityse

Teisėjų tarybos pirmininkė Sigita Rudėnaitė:

„Neabejotinai ryškiausias įvykis Lietuvos teismų sistemoje 2022-aisiais –„Lietuvos teismų vystymosi vizijos 2023–2033“ patvirtinimas 2022 m. gruodžio 19 d. Teisėjų tarybos nutarimu. Priimdama šį programinį dokumentą Lietuvos teismų bendruomenė deklaravo tai, kaip mato ir supranta savo vaidmenį teisinėje valstybėje, kokios vertybės jai svarbios: Lietuvos teismų misija – ginti žmogaus teises ir vykdyti teisingumą atvirai, atsakingai, profesionaliai ir sąžiningai. Dokumentu patvirtinta ir tai, kokių tikslų teismai siekia ir kokie nori būti ateityje: Lietuvos teismų vizija – patikimas, išmintingas, efektyvus ir autoritetingas teismas – stiprios teisinės valstybės garantas.

„Lietuvos teismų vystymosi vizijoje 2023–2033“ numatyti svarbiausi Lietuvos teismų bendruomenės uždaviniai, tikslai ir priemonės jiems įgyvendinti keturiose svarbiausiose kryptyse: teismų savarankiškumo ir autoriteto stiprinimo; teismų veiklos procesų ir teikiamų paslaugų kokybės tobulinimo; žmogiškųjų išteklių stiprinimo; išorinės ir vidinės komunikacijos stiprinimo. Nacionalinis susitarimas dėl teisingumo sistemos, objektyvaus teismų finansavimo modelio sukūrimas, teismų savivaldos teisės kreiptis į Konstitucinį Teismą įtvirtinimas – tik keli iš ambicingų uždavinių, kuriuos išsikėlė teismų bendruomenė dešimtmečio perspektyvoje.“

Lietuvos Aukščiausiojo Teismo l. e. p. pirmininkė Gabrielė Juodkaitė-Granskienė:

„Kaip reikšmingus galima vertinti keletą sprendimų, lemsiančių pokyčius tiek teismų, tiek teisės sistemoje. Pirmiausia – teismų funkcijų peržiūrėjimas ir jiems nebūdingų atsisakymas. Šiuo atveju turime ir teigiamus ir neigiamus pokyčius (kurių vieni jau realizuoti, kiti kol kas yra priėmimo stadijoje). Viena vertus, sveikintinas tam tikrų teismų funkcijų – santuokos nutraukimas abiejų sutuoktinių sutikimu, kai sutuoktiniai neturi nepilnamečių vaikų, *tėvystės pripažinimas, vedybų sutarties pakeitimas, leidimų* būstą, kai jis laikomas šeimos turtu, parduoti ar įkeisti išdavimas ir kt. – perdavimas notarams ar antstoliams. Kita vertus – naujų funkcijų teismams įvedimas tiek dėl Kalėjimų tarnybos padalinių taikomų ribojimų pratęsimo sankcionavimo, tiek dėl Kriminalinės žvalgybos įstatymo nuostatų, susijusių su griežtesne šios veiklos kontrole, perduotina teismams. Svarbi apygardos administracinių teismų reforma sukuriant Lietuvos apygardos administracinį teismą, kuris spręstų darbo krūvio suvienodinimo problemas. Paminėtinas ir Lietuvos teismų sistemos vystymosi vizijos 2023–2033 priėmimas, teisėjų vertinimo ir atrankos procedūrų peržiūra ir tobulinimas, nukreipiant į aiškesnių kriterijų apibrėžtį, kokybinių rodiklių didesnę įtrauktį, Teisėjų tarybos aktyvus teismų sistemos skaudulių išryškinimas ir nustatytų problemų sprendimo skatinimas sykiu siekiant teismų vaidmens didinimo, profesijos prestižo kėlimas.“

Lietuvos advokatūros Advokatų tarybos pirmininkas Mindaugas Kukaitis:

„Galima išskirti keletą pozityvių 2022 m. teisinio reguliavimo pokyčių. Pirma, Konstitucinis Teismas 2021 m. kovo 19 d. priėmė nutarimą Nr. KT45-A-N3/2021, kuriuo pabrėžiama valstybės institucijų pareiga užtikrinti, kad galimybė įgyvendinti teisę į gynybą ir advokatą būtų reali. Šiuo nutarimu Konstitucinis teismas pripažino, kad Baudžiamojo proceso kodekso (BPK)

106 straipsnis tiek, kiek pagal jį asmeniui, dėl kurio priimtas išteisinamasis nuosprendis, atsižvelgiant į bylos aplinkybes, nėra atlyginamos būtinos ir pagrįstos išlaidos advokatui, prieštarauja Konstitucijos 30 straipsnio 1 daliai, 31 straipsnio 6 daliai, konstituciniam teisinės valstybės principui. Atsižvelgiant į tai nuo 2022 m. gegužės 1 d. įsigaliojo BPK 106 straipsnio 3 dalis, pagal kurią, kai asmuo išteisinamas, teismas, priimdamas nuosprendį ar nutartį, priima sprendimą dėl asmens patirtų būtinų ir pagrįstų išlaidų advokato arba advokato padėjėjo, kuris dalyvavo byloje kaip šio asmens gynėjas, paslaugoms apmokėti, atsižvelgiant į bylos aplinkybes, atlyginimo iš valstybės lėšų teisės aktų nustatyta tvarka. Analogiškas išlaidų atlyginimas už teisines paslaugas turi būti galimas ir ikiteisminio tyrimo stadijoje. Lauksime įstatymų pokyčių ir dėl išlaidų atlyginimo už teisines paslaugas ikiteisminio tyrimo stadijoje.

Kitas reikšmingas pokytis žmogaus teisių apsaugos srityje yra BPK 140 straipsnio pataisos, kurios, įsigaliojusios nuo 2022 m. spalio 1 d., įtvirtino pareigą prokurorui ar ikiteisminio tyrimo pareigūnui nutarime pagrįsti, kodėl būtina tuoj pat suvaržyti asmens laisvę ir nurodyti priežastis, dėl kurių nebuvo galimybės kreiptis į teismą dėl asmens suėmimo, nurodant tokio nutarimo apskundimo tvarką. Įtvirtintos reikšmingos pareigos prokurorui ir konstitucinės asmens teisės į gynybą garantijos. Pamažu bandome spręsti laikino sulaikymo gausos priežastis ir ydingą praktiką, įskaitant ir piktnaudžiavimo šia procesine prievartos priemone atvejus.

Trečia, 2022 metų vasario mėnesį pasaulyje pasikeitusi geopolitinė padėtis paskatino pakeisti Lietuvos Respublikos advokatūros įstatymo 43 straipsnio 1 dalį, kuria suteikta teisė advokatams, įrašytiems į Lietuvos praktikuojančių advokatų sąrašą, atlikti savanorišką nenuolatinę karo tarnybą.

Šie pavyzdžiai rodo, kad ir toliau bendromis pastangomis tobulėjame vardan žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo.

Kartu galima įvardyti ir ateities nežinomybę keliančius kelis 2022 m. teisinio reguliavimo pokyčius. Pirma, pagal nuo 2023 m. sausio 1 d. įsigaliojusį reglamentavimą, notarai sprendžia teisinius klausimus be teismo dalyvavimo nutraukiant santuoką ir tvirtinant gyvenimą skyrium sutuoktinių bendru sutikimu, kai sutuoktiniai neturi nepilnamečių vaikų; tėvams sudarant sandorius, susijusius su nepilnamečio vaiko turtu. Kyla reali grėsmė teisminiams procesams prieš notarus, be to, asmenims skyrybų procesas gali nepalengvėti, o pasunkėti. Antra, Kriminalinės žvalgybos įstatymo pataisų projektas kelia pagrįstų abejonių dėl valstybės slapta vykdomos privataus gyvenimo kontrolės atitikimo žmogaus teisių garantijoms ir Europos Sąjungos teisei.“

Lietuvos Respublikos generalinė prokurorė Nida Grunskienė:

„Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra, reaguodama į Rusijos karinę agresiją Ukrainoje, 2022 m. kovo 1 d. pradėjo ikiteisminį tyrimą dėl Ukrainoje vykdomos agresijos, karo nusikaltimų ir nusikaltimų žmogiškumui. Šie nusikaltimai yra pavojingos veikos, pažeidžiančios visuotinai pripažintus karo įstatymus ir papročius arba humanitarinės teisės leistiną elgesį su civiliais, karo belaisviais ar kitais asmenimis, kuriems suteikiama tarptautinė apsauga, padarytos karo, ginkluoto konflikto ar okupacijos metu. Šiame ikiteisminiame tyrime dirba 40 prokurorų, policijos ir Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos pareigūnų grupė. Įvertinta, kad būtina teikti pagalbą Ukrainos prokuratūrai tiriant karo nusikaltimus ir nusikaltimus žmoniškumui, išsaugoti surinktus įrodymus, prireikus užtikrinti jų pateikimą tarptautinėms teisminėms institucijoms, taip pat tai, kad į kaimynines ir netolimas šalis persikėlė tūkstančiai karo pabėgėlių, kurie gali turėti reikšmingos informacijos apie padarytus nusikaltimus. Dėl to nuspręsta, kad reikia glaudžiai bendradarbiauti su Ukraina, Lenkija ir kitomis valstybėmis narėmis. Atsižvelgdama į tai, Lietuva inicijavo minėtų valstybių tarpusavio pasitarimus, kurių metu nuspręsta sudaryti jungtinę tyrimo

grupę dalyvaujant Eurojustui. 2022 m. kovo 25 d. pasirašytas susitarimas dėl jungtinės tyrimo grupės sudarymo tarp Lietuvos, Ukrainos ir Lenkijos.

Atsižvelgiant į tai, kad Tarptautinis Baudžiamasis Teismas 2022 m. kovo 2 d. pradėjo tyrimą dėl galimų nusikaltimų, susijusių su situacija Ukrainoje, abi pusės (Tarptautinis Baudžiamasis Teismas ir jungtinės tyrimo grupės narės) įvertino, kad būtinas glaudesnis bendradarbiavimas, todėl pirmą kartą istorijoje 2022 m. kovo 25 d. Tarptautinis Baudžiamasis Teismas prisijungė prie jungtinės tyrimo grupės. Vėliau prie šios grupės prisijungė Estija, Latvija, Slovakija ir Rumunija. Jungtinės tyrimo grupės tikslas – keistis įrodymais ir informacija tarp šalių, palengvinti tyrimų atlikimą ir baudžiamąjį persekiojimą atitinkamose valstybėse siekiant, kad už nusikaltimų darymą atsakingi asmenys būtų perduoti teismui. Lietuvos teisėsaugos pareigūnai ir prokurorai kaip jungtinės tyrimo grupės nariai du kartus vyko į Ukrainą padėti Ukrainos teisėsaugos pareigūnams rinkti ir fiksuoti įrodymus nusikaltimo vietoje. Planuojama tokia praktinė pagalba Ukrainoje ir ateityje.

Lietuvos prokuratūra yra delegavusi Lietuvos prokurorą į Tarptautinį Baudžiamąjį Teismą ir du prokurorus į ES patariamąją misiją Ukrainoje, kur teikiama patariamoji pagalba Ukrainos prokuratūrai ir teisėsaugos institucijoms. Lietuvos ekspertinės įstaigos taip pat planuoja deleguoti trumpalaikėms misijoms savo ekspertus į Tarptautinį Baudžiamąjį Teismą.

Perkėlus 2019 m. spalio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą (ES) 2019/1937 dėl asmenų, pranešančių apie Sąjungos teisės pažeidimus, apsaugos į nacionalinę teisę, 2022 m. vasario 15 d. įsigaliojo Pranešėjų apsaugos įstatymo pakeitimai, taip pat buvo pakeisti šį įstatymą įgyvendinantys teisės aktai. Šie pakeitimai lėmė tokius esminius teisinio reglamentavimo pokyčius: keitėsi pranešėjo samprata (išplėstas asmenų, kurie gali gauti pranešėjo statusą, ratas); numatyta galimybė panaikinti sprendimą dėl pripažinimo pranešėju; papildomai įtraukti veiksmai, kurie galėtų būti vertintini kaip neigiamas poveikis (pvz., draudžiama nutraukti prekių tiekimo ar paslaugų teikimo sutartį anksčiau laiko; siųsti pas psichiatrus ar kitos srities gydytojus; daryti žalą (įskaitant žalą asmens reputacijai, ypač socialiniuose tinkluose) ir kt.); skatinimo ir pagalbos priemonių sąrašas papildytas dar viena pagalbos priemone: numatyta teisė gauti išsamią, nešališką informaciją ir nemokamas konsultacijas dėl informacijos apie pažeidimus teikimo procedūrų ir teisių gynimo priemonių suteikimo; numatyta daugiau reikalavimų įstaigoms, kurios privalo įsidiegti ir administruoti vidinius kanalus.“

Lietuvos notarų rūmų prezidentas Marius Stračkaitis:

„2022-ieji Lietuvos notariatui buvo dinamiški ir lėmė nemažai pokyčių notarų paslaugų srityje. Pirmiausia, buvo tobulinamos ir plėtojamos elektroninės paslaugos. Dar 2021-ųjų liepą Notariato įstatymo pakeitimais įteisinus per nuotolį atliekamus notarinius veiksmus, 2022-aisiais tokių veiksmų kas mėnesį daugėjo, plėtėsi nuotolinius notarinius veiksmus atliekančių notarų ratas. Tobulinant Lietuvos notarų rūmų elektroninę sistemą eNotaras buvo įdiegti dirbtinio intelekto sprendimai, leidžiantys dar patikimiau atpažinti nuotoliniu būdu prisijungusius klientus ir nustatyti jų asmens tapatybę. Taip pat, 2022 m. liepos 1 d. įsigaliojus Tvirtinamųjų įrašų ir notarinių liudijimų formų pildymo taisyklių pakeitimams, buvo įgyvendinti technologiniai funkcionalumai, leidžiantys tvirtinti sandorius mišriuoju būdu, kai vienas klientas notarinį veiksmą atlieka notaro biure ir sandorio dokumentą pasirašo fiziškai, o kitas klientas – nuotoliniu būdu ir sandorio dokumentą pasirašo kvalifikuotu elektroniniu parašu. Be to, 2023 m. pradžioje planuojama diegti notarų elektroninių aukcionų organizavimo ir vykdymo platformą, kurioje notarai organizuotų ir vykdytų nekilnojamojo turto pardavimo viešuosius elektroninius aukcionus.

Valstybė taip pat išplėtė notarų kompetencijos ribas ir tam tikras teismams nebūdingas

funkcijas, tiesiogiai nesusijusias su teisingumo vykdymu, perdavė vykdyti notarams. Taigi, nuo 2023 m. sausio 1 d. sutuoktiniams, daugiau negu metus netvarkantiems bendro ūkio, negyvenantiems santuokinio gyvenimo ir neturintiems bendrų nepilnamečių vaikų, santuoka sutuoktinių bendru sutikimu nutraukiama notarine tvarka. Taip pat, esant Civiliniame kodekse numatytoms sąlygoms, sutuoktiniai dėl gyvenimo skyrium patvirtinimo gali kreiptis į notarą. Neliko reikalavimo gauti teismo leidimą sandoriams, susijusiems su nekilnojamuoju daiktu, kuris yra šeimos turtas, ar kai keičiama vedybų sutartis. Atsisakyta teismo leidimo, kai sandoriai, nurodyti Civilinio kodekso 3.188 straipsnio 1 dalyje, tvirtinami notarine tvarka. Šiais atvejais nebe teismas, o notaras Notariato įstatyme nustatyta tvarka įvertina, ar, sudarius atitinkamą sandorį, bus užtikrinta tinkama nepilnamečio vaiko teisių ir interesų apsauga.

Atsirado pokyčių ir tėvystės pripažinimo srityje – išplėsta notarų kompetencija tvirtinti pareiškimus dėl tėvystės pripažinimo tam tikrais specifiniais atvejais (pavyzdžiui, kai yra biologiniai vaiko tėvystės įrodymai, o vaiko motina yra mirusi, neveiksni šioje srityje ir kt.). Taip pat sudaryta alternatyvi galimybė pareikšti apie tėvystės pripažinimą ir paduoti prašymą dėl tėvystės pripažinimo registravimo į civilinės metrikacijos įstaigą, t. y. asmenys gali rinktis, ar dėl pareiškimo dėl tėvystės pripažinimo padavimo kreiptis į notarą, ar civilinės metrikacijos įstaigą.

Pažymėtina, kad valstybė tam tikrais atvejais atsisakė ir notarinės formos reikalavimo. Notarinės formos atsisakyta rašytiniam kito sutuoktinio sutikimui įvaikinti, dokumento vertimo iš vienos kalbos į kitą tikrumo liudijimui (atsižvelgiant į tai, kad praktikoje yra liudijamas vertėjo parašas), valstybės ir savivaldybių turto patikėjimo sutartims. Numatyti papildomi atvejai, kai hipoteka gali būti alternatyviai išregistruojama be notaro, pateikiant prašymą išregistruoti pasibaigusią hipoteką tiesiogiai registro tvarkytojui.“

Lietuvos antstolių rūmų valdytoja Dovilė Satkauskienė:

„2022 m. reglamentuotos antstolių darbo naujovės patvirtina pastarojo laikmečio tendencijas plėsti antstolių kompetencijos ribas. Antstoliams patikėta dar viena teismų vykdyta funkcija – spręsti vykdomojo dokumento pateikimo vykdyti atnaujinimo klausimą. Reikšminga ir tai, kad praėjusiais metais sprendimų vykdymo sistema dar labiau priartinta prie žmonių, maksimaliai perkeliant visas procedūras į elektroninę erdvę.“

I

VIEŠOJI TEISĖ

I

1.1. Apkaltos konstitucinio reguliavimo kaita

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Viešosios teisės institutas
Juta Večerskytė-Brosel
E. paštas: juta_vecerskyte@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-22-01-01

Santrauka. *Apkalta – ypatinga parlamentinė procedūra, kurią vykdo Seimas, o Konstitucinis Teismas teikia išvadą, ar aukščiausių valstybės pareigūnų, kuriems pradėta apkaltos byla, konkretūs veiksmai prieštarauja Konstitucijai. Šis konstitucinis institutas per kelis dešimtmečius gana ženkliai pakito – keitėsi subjektų, galinčių inicijuoti apkaltą, sąrašas, apkaltos sampratoje išryškėjo parlamentinio proceso esminis aspektas, priimta Konstitucijos pataisa dėl konstitucinių apkaltos pasekmių galiojimo sutrumpinimo. Ši naujausia 2022 metų balandžio 21 d. Seime priimta Konstitucijos pataisa brendo išties ilgai, nes jau nuo 2011 m. sausio 6 d. Europos Žmogaus Teisių Teismo Didžiosios kolegijos byloje Paksas prieš Lietuvą priimto sprendimo buvo akivaizdu, kad atitinkama korekcija turės būti atlikta. Sprendime buvo pabrėžta, kad nuolatinis ir negrįžtamas konstitucinis draudimas pareiškėjui būti renkamam į parlamentą pripažintas neproporcingu ir pažeidžiančiu Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Pirmojo Protokolo 3 straipsnyje įtvirtintą teisę kandidatuoti į įstatymų leidybos instituciją. Net ir anksčiau, netrukus po 2004 m. pašalinimu iš užimamų pareigų pasibaigusios Prezidentui inicijuotos apkaltos bylos, reikšmingai paskatinusios apkaltos teorinės ir empirinės analizės raidą, kildavo įvairių pasvarstymų dėl neterminuotos konstitucinės sankcijos egzistavimo ydingumo. Vis dėlto ankstesni bandymai išspręsti probleminę situaciją nebuvo vaisingi dėl skirtingų priežasčių – tiek politinės iniciatyvos ar vienybės stokos, tiek ir pamirštant (ignoruojant) būtinybę tokius pokyčius įtvirtinti ne ordinarinėje teisėje, o atlikus reikiamas Konstitucijos nuostatų pataisas.*

Reikšminiai žodžiai: *apkalta, konstitucinė atsakomybė, pašalinimas iš pareigų, konstituciniai padariniai.*

Įvadas

Nors apkaltos institutą Lietuvos konstitucinėje teisėje galime vertinti kaip vis dar santykinai naują elementą (turint omenyje, kad jis pirmą kartą buvo įtvirtintas tik 1992 m. spalio 25 d. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje), tačiau per šiuo kelis dešimtmečius jau susikaupė gana solidi oficiali konstitucinė doktrina apkaltos klausimu. Viena vertus, tai lėmė gana aktyvi apkaltos proceso taikymo ir inicijavimo praktika, kita vertus, įvairių probleminių aspektų iškėlimas ir jų sprendimas plėtojant konstitucinę jurisprudenciją (gyvąją jurisprudencinę Konstituciją). Pagaliau, švenčiant Konstitucijos 30-metį, 2022 m. sulaukta ir ilgokai lauktos Konstitucijos pataisos, tiesiogiai susijusios su viena iš labiausiai kritikuotų apkaltos nuostatų: ar gali konstitucinės pasekmės asmeniui, pašalintam iš pareigų apkaltos proceso tvarka, galioti neribotą laiką? Ši ilgai tarp politikų ir teisininkų brendusi ir galų gale suformuluota Konstitucijos pataisa buvo priimta, įsigaliojo ir reikšmingai pakeitė apkaltos konstitucinės sankcijos esmę. Atitinkama Konstitucijos pataisa buvo būtina ir neišvengiama, nes tinkamai atliepti Lietuvą saistantį tarptautinės institucijos – Europos Žmogaus Teisių Teismo (toliau – EŽTT) – sprendimą buvo įmanoma tik keičiant Konstitucijos tekstą, tačiau kiekvienas gali pasvarstyti, kokie alternatyvūs Konstitucijos 74 straipsnio variantai galėjo kilti ar būti svarstomi Seimo užkulisiuose. Kokios istorinės aplinky-

bės ir priežastys lėmė būtent tokią apkaltos instituto raidą, kas ir kaip kito teisės aktuose ir buvo atskleista oficialioje konstitucinėje doktrinoje – dėmesio reikalaujantis tyrimo laukas.

Šio straipsnio tikslas – nuosekliai išanalizuoti apkaltos konstitucinio reguliavimo esminius pokyčius, įvykusius nuo šio instituto įtvirtinimo Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, atvedusius iki 2022 metais priimtos reikšmingos Konstitucijos pataisos. Taip pat atskleidžiamas ir pagrindžiamas naujausio Konstitucijos pakeitimo priežastingumas, aptariamos galimos jo alternatyvos ir teisinės pasekmės. Iškeltam tikslui pasiekti pasitelkti dokumentų analizės, loginis ir apibendrinamasis metodai.

1.1.1. Pamatinė apkaltos samprata ir esminiai aspektai

Įdomus sutapimas, kad švenčiant Konstitucijos 30-ąsias metines, buvo galima stebėti vieną intensyviausių jos keitimo etapų, kai buvo atlikti net trys Konstitucijos pakeitimai, vienas iš kurių buvo susijęs su apkaltos konstituciniu institutu. Apskritai žvelgiant, per visą trijų dešimtmečių laikotarpį įvyko nemažai pokyčių apkaltos reglamentavime: keitėsi subjektų, galinčių inicijuoti apkaltą, sąrašas; apkaltos sampratoje išryškėjo parlamentinio proceso esminis aspektas; priimta naujausia Konstitucijos pataisa dėl konstitucinių apkaltos pasekmių galiojimo sutrumpinimo. Visas šis pokytis vyko nuosekliai ir tikslingai, stengiantis ištobulinti Lietuvos teisinei praktikai naują konstitucinės atsakomybės priemonę, kurios tarptautinė istorija – turtinga.

Apkaltos procedūra yra būdas apsisaugoti nuo netinkamo aukščiausių valstybės pareigūnų elgesio, siekiant apginti svarbiausias Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintas vertybes. Kaip yra apibrėžęs Konstitucinis Teismas, „tam, kad piliečiai – valstybinė bendruomenė galėtų pagrįstai pasitikėti valstybės pareigūnais, kad būtų galima įsitikinti, jog visos valstybės institucijos, visi valstybės pareigūnai vadovaujasi Konstitucija, teise ir joms paklūsta, o Konstitucijai, teisei nepaklūstantys asmenys neitų tokių pareigų, kurioms būtinas piliečių – valstybinės bendruomenės pasitikėjimas, yra reikalinga vieša demokratinė valstybės pareigūnų veiklos kontrolė ir atsakomybė visuomenei, apimanti *inter alia* galimybę pašalinti iš užimamų pareigų, be kita ko, tuos valstybės pareigūnus, kurie pažeidžia Konstituciją, teisę, savo veiksmais diskredituoja valstybės valdžią ir dėl to praranda piliečių pasitikėjimą“[1]. Piliečių pasitikėjimas valstybės pareigūnais yra būtinas elementas, suteikiantis teisę įgaliotiems asmenims eiti savo pareigas ir spręsti valstybinio lygmens klausimus. Lietuva iš visų pasaulio valstybių išsiskiria didele apkaltos bylų gausa, tačiau gana neretai tokios bylos baigiasi dviprasmiškai: nors Konstitucinis Teismas pripažįsta asmenį sulaužiusį priesaiką ir šiurkščiai pažeidusį Konstituciją, tačiau Seimas nusprendžia leisti jam toliau eiti savo pareigas. Šiuo metu Lietuvos teisinė tikrovė yra tokia, kad šiurkštaus Konstitucijos pažeidimo atveju būtent Seimas savarankiškai ir be jokių suvaržymų sprendžia patį svarbiausią klausimą – pritaikyti asmeniui pašalinimo iš pareigų konstitucinę sankciją su visomis jos pasekmėmis ar vis dėlto tokiam asmeniui leisti ir toliau eiti savo pareigas. Antruoju atveju iškart susiduriama su keista realija, kad net ir pamynęs Konstituciją asmuo toliau sprendžia svarbiausius valstybės klausimus.

Jau 2004 m. pašalinimu iš užimamų pareigų pasibaigusi Prezidentui inicijuota apkaltos byla paskatino apkaltos teorinės ir empirinės analizės raidą. Apkaltos procesas tik iš konstitucinės atsakomybės galimybės virto valstybės statistikos rodmeniu. Nors šis įvykis paskatino konstruktyvią diskusiją tarp mokslininkų, tačiau apkaltos proceso analizė vis dėlto liko fragmentiška ir iki šiol trūksta nuoseklaus ir išsamaus apkaltos tyrimo, ypač vertinant Lietuvoje veikiantį modelį lyginamuoju aspektu žvelgiant per kitų valstybių patirtį. Dabartinis apkaltos modelis, be abejo, nėra vienareikšmiškai blogas, tačiau Lietuvoje kartais stebimas politinės kultūros trūkumas ir

1 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2017 m. gruodžio 19 d. išvada. TAR, 2017-12-19, Nr. 20413.

dvigubų standartų taikymas apkaltos proceso pabaigoje vienus asmenis pašalinant iš užimamų pareigų, o kitus, nors išvada dėl jų Konstitucijai prieštaraujančių veiksmų yra nekvestionuojama, paliekant ir toliau eiti savo pareigas iki kadencijos pabaigos. Pasak Egidijaus Šileikio, galima konstatuoti, kad „apkaltos procesas, kuriame gali sąveikauti tiek teisiniai, tiek politiniai parlamentinės veiklos asmens, kuriam taikoma apkalta, konstitucingumo vertinimo kriterijai, vertinamas kaip parlamentinio patyrimo ir subrendimo reikalaujanti procedūra“[2]. Būtent politinės brandos tikriausiai ir pritrūksta tada, kai Seimas negeba priimti ryžtingų sprendimų ir imtis ginti Lietuvos Respublikos Konstituciją. Sparčiai augantis apkaltos atvejų skaičius skatina susimąstyti apie optimalų apkaltos modelį, kuris galimai skirtųsi nuo šiandien veikiančio.

Apkalta – tai ypatinga parlamentinė procedūra, kurią vykdo Seimas, o Konstitucinis Teismas teikia išvadą, ar aukščiausių valstybės pareigūnų, kuriems pradėta apkaltos byla, konkretūs veiksmai prieštarauja Konstitucijai. Taigi Konstitucijoje yra įtvirtintas toks apkaltos modelis, pagal kurį apkaltos procese dalyvauja tik dvi valstybės valdžios institucijos: Seimas ir Konstitucinis Teismas, kiekvienai iš šių institucijų Konstitucijoje numatant atitinkamas funkcijas ir įgaliojimus: Konstitucinis Teismas sprendžia (teikia išvadą), ar valstybės pareigūno ar Seimo nario, kuriam pradėta apkaltos byla, konkretūs veiksmai prieštarauja Konstitucijai, ar šiais veiksmais Konstitucija pažeista šiurkščiai, o Seimas apkaltos proceso tvarka sprendžia, ar pašalinti šį asmenį iš pareigų (panaikinti Seimo nario mandatą)[3]. Konstitucijoje *expressis verbis* nėra įvardytos valstybės valdžios institucijos, turinčios teisę siūlyti pradėti apkaltos procesą Respublikos Prezidentui, Konstitucinio Teismo pirmininkui ir teisėjams, Aukščiausiojo Teismo pirmininkui ir teisėjams, Apeliacinio teismo pirmininkui ir teisėjams, Seimo nariams. Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad pagal Konstituciją apkalta gali būti inicijuojama tik Seime, kad apkaltos iniciatyva gali kilti tik iš Seimo narių[4]. Jeigu Seimo statute, turinčiame įstatymo galią, būtų nustatytas toks teisinis reguliavimas, pagal kurį kokia nors kita valstybės valdžios institucija turėtų įgaliojimus dalyvauti vykdant apkaltą, tačiau tai nebūtų numatyta Konstitucijoje, taip būtų įsiterpta į Seimo konstitucinius įgaliojimus. Tokia situacija buvo galima iki 2004 m. minėto Konstitucinio Teismo nutarimo, kai tuo metu galiojusio Seimo statuto 230 straipsnio 1 dalyje buvo numatyta, kad „siūlymą pradėti apkaltos procesą konkrečiam asmeniui dėl šio statuto 228 straipsnyje nurodytų pagrindų turi teisę ne mažesnė kaip 1/4 Seimo narių grupė, Respublikos Prezidentas, o dėl Aukščiausiojo Teismo teisėjų bei Apeliacinio teismo pirmininko ir teisėjų – taip pat ir teisėjų garbės teismas“. Tačiau Konstituciniam Teismui konstatavus, kad Seimo statuto atitinkamas straipsnis ta apimtimi, kuria nustatyta, kad siūlyti Seimui pradėti apkaltos procesą konkrečiam asmeniui turi teisę ir papildomi subjektai, buvo pripažinta prieštaraujanti Konstitucijos 74 straipsniui. Po to, kai buvo pripažinta, kad tokiu Seimo statute numatytu teisiniu apkaltos proceso reguliavimu buvo nukrypstama nuo konstitucinės apkaltos sampratos ir įsiterpiama į Seimo konstitucinę prerogatyvą vykdyti apkaltą, buvo pakeista nemažai Seimo statuto straipsnių. Šiuo metu Seimo statuto 78 straipsnio 3 punkte reglamentuota, kad „jeigu tiriant Seimo nario veiklą kyla įtarimų, kad Seimo narys galimai šiurkščiai pažeidė Konstituciją ir (ar) sulaužė priesaiką, Etikos ir procedūrų komisija ne mažesne kaip 4/5 visų komisijos narių balsų dauguma siūlo Seimui pradėti Seimo nariui apkaltos procesą“[5]. Matyti, kad apkaltos subjektų sąrašas šiuo metu yra kiek platesnis (apima ne tik ¼ Seimo narių grupę), bet galimybę apkaltą inicijuoti numato ir vienam Seimo struktūri-

2 Egidijus Šileikis, *Seimo nario teisinė padėtis* (Vilnius: Finansų ministerijos Mokymo centro leidybos grupė, 1996), 169.

3 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. balandžio 15 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 56-1948.

4 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. balandžio 15 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 56-1948.

5 Lietuvos Respublikos Seimo statutas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 5-97.

niam dariniui – Etikos ir procedūrų komisijai – taip neišeinant už apkaltos kaip parlamentinės procedūros apybraižos ribų.

Jau nuo pat pirmosios apkaltos Lietuvoje 1999 metais, kai Seime buvo nepritarta buvusio krašto apsaugos ministro Audriaus Butkevičiaus Seimo nario mandato panaikinimui, matyti, kad parlamentarai dažnai nesusimąsto apie Konstitucijoje įtvirtintų vertybių apsaugos būtinumą ir aukštus Tautos atstovavimo standartus. Juk toks spendimas nepašalinti asmens iš užimamų pareigų ir jo Seimo mandato nepanaikinimas reiškia ne kažką kito, o tik didžiausią nepagarbą Konstitucijai, nes šis svarbiausiame šalies dokumente įtvirtintas procesas būtent ir yra skirtas tam, kad aukščiausieji valdžios pareigūnai, pagrįstai praradę savo autoritetą, būtų pašalinti iš posto. Per 23 metus nuo pirmosios apkaltos Lietuvoje šį procesą buvo galima stebėti net septynis kartus[6]. Ypač įdomiai ir keistai susiklostė apkaltos procesas 2010 metais, kai buvo sprendžiamas klausimas dėl to meto Seimo narių Lino Karaliaus ir Aleksandro Sacharuko pašalinimo iš pareigų ir jų Seimo nario mandatų panaikinimo. Seimo nariai, sulaukę Konstitucinio Teismo išvadų, kad abu asmenys savo veiksmais šiurkščiai pažeidė Konstituciją ir sulaužė duotą priesaiką, akivaizdžiai rėmėsi asmeninėmis simpatijomis ir pritaikė dvigubus standartus: 2010 m. lapkričio 4 d. Seimas balsavimu panaikino darbo metu Pietryčių Azijoje atostogavusio Krikščionių partijos frakcijos nario L. Karaliaus mandatą, o už jį Seimo posėdyje balsavęs frakcijos seniūnas Aleksandras Sacharukas mandatą išsaugojo.

Konstitucinis Teismas suvaidino nepaprastai svarbų vaidmenį sprendžiant 2003–2004 metų sandūroje valstybėje kilusią konstitucinę krizę, susijusią su apkaltos taikymu valstybės vadovui[7]. Tai buvo viena svarbiausių ir medžiagos apimtimi didžiausių Konstitucinio Teismo nagrinėtų bylų. Konstitucinė krizė, kilusi dėl 2003 m. pradžioje išrinkto Prezidento Rolando Pakso veiksmų, galiausiai lėmusių jo pašalinimą iš pareigų, kulminaciją pasiekė 2004 m. vasario mėn., kai Seimas, atsižvelgdamas į savo sudarytos Specialiosios tyrimo komisijos išvadą, kad Prezidentui pateikti kaltinimai yra pagrįsti ir rimti, nutarė pradėti apkaltos valstybės vadovui procesą. Pagal Konstituciją būtent Konstituciniam Teismui yra priskirta kompetencija teikti Seimui išvadą, ar Seimo narių ir valstybės pareigūnų, kuriems pradėta apkaltos byla, konkretūs veiksmai prieštarauja Konstitucijai[8]. Ištyręs ir įvertinęs byloje nustatytas faktines aplinkybes, Konstitucinis Teismas tada pateikė išvadą, kad Prezidentas R. Paksas sulaužė priesaiką ir šiurkščiai pažeidė Konstituciją.

Konstitucijos pažeidimo nustatymas yra teisinio, bet ne politinio vertinimo dalykas, todėl Konstitucijos šiurkštaus pažeidimo faktą gali nustatyti tik Konstitucinis Teismas – teisminės valdžios institucija, sudaroma profesiniu pagrindu. Seimas, kuris savo prigimtimi ir esme yra politinio pobūdžio valstybės valdžios institucija, kurios sprendimuose atsispindi Seimo narių dau-

6 Lietuvoje nerezultatyvi apkalta už padarytą nusikaltimą buvo surengta Seimo nariui A. Butkevičiui (1999 m. birželio 15 d.), už šiurkštų Konstitucijos pažeidimą ir priesaikos sulaužymą iš Respublikos Prezidento pareigų apkaltos proceso tvarka buvo pašalintas R. Paksas (2004 m. balandžio 6 d.), buvo panaikintas L. Karaliaus Seimo nario mandatas (2010 m. lapkričio 11 d.), tuo pat metu nepavyko panaikinti Seimo nario A. Sacharuko mandato (2011 m. lapkričio 11 d.), buvo panaikintas N. Venckienės Seimo narės mandatas (2014 m. birželio 19 d.). Taip pat du Seimo nariai, kuriems buvo pradėta apkalta, 2018 m. patys atsisakė savo mandatų – K. Pūkas iki balsavimo Seime ir M. Bastys po balsavimo Seime, kurio metu nebuvo surinkta pašalinimui būtina 3/5 Seimo narių balsų dauguma.

7 Net ir praėjus keliems dešimtmečiams vis dar išlieka didžiulis (ne tik teisininkų, bet ir plačiosios visuomenės) susidomėjimas pirmąja apkalta Respublikos Prezidentui Lietuvoje. Konstitucinio Teismo 25-mečio proga kartu su naujienų portalu *15min* buvo pristatytas projektas „Bylos, pakeitusios Lietuvą“. Šiuo projektu dar kartą primintos kai kurios ryškiausią įtaką valstybės gyvenimui turėjusios arba didžiausią rezonansą sukėlusios bylos. „Lietuvą sukrėtusi prezidento Rolando Pakso apkalta: kodėl ji buvo išskirtinė pasaulyje?“, *15min*, https://www.15min.lt/media-pasakojimai/bylos-pakeitusios-lietuva-paksas-362.

8 Lietuvos Respublikos Konstitucijos 105 str. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014.

gumos politinė valia, kurios sprendimai grindžiami politiniais susitarimais, įvairiais politiniais kompromisais, negali spręsti teisės klausimo, ar asmuo pažeidė Konstituciją ir ar pažeidimas yra šiurkštus. Pabrėžiama, kad tuo atveju, kai apkaltos procesas pradedamas dėl šiurkštaus Konstitucijos pažeidimo, Seimas turi pareigą kreiptis į Konstitucinį Teismą prašydamas pateikti išvadą ir tai yra konstitucinė garantija apkaltos subjektui, kad jam nebus nepagrįstai taikoma konstitucinė atsakomybė, nes Konstituciniam Teismui padarius išvadą, kad asmens veiksmai neprieštarauja Konstitucijai, Seimas negali apkaltos proceso tvarka pašalinti jo iš pareigų. Spręsdamas asmens pašalinimo iš pareigų klausimą, Seimas yra konstituciškai įpareigotas remtis Konstitucinio Teismo išvada, negali jos paneigti, pakeisti ar kvestionuoti. Išvada susaisto Seimą dėl to, kad jis negali spręsti, ar ji yra pagrįsta ir teisėta; išvados pakeisti ar panaikinti negali jokia valstybės institucija ar pareigūnas ir ji negali būti pakeista ar panaikinta nei referendumo, nei rinkimų būdu. Pažymėtina ir tai, kad, nors Seimo nariai, spręsdami, ar už šiurkštų Konstitucijos pažeidimą pašalinti asmenį iš pareigų, balsuoja laisvai, jie yra saistomi savo duotos priesaikos, įpareigojančios Seimo narį savo veikloje vadovautis Konstitucija, valstybės interesais ir savo sąžine bei nebūti varžomiems jokių mandatų. Pagal Konstituciją Seimo nario sąžinė turi būti orientuota į Konstituciją, į Tautos ir Lietuvos valstybės interesus[9].

1.1.2. Ilgai brendę apkaltos instituto pokyčiai

Buvo ir kita reikšminga byla, kurią inicijavo Seimo narių grupė, palaikiusi pašalintojo Prezidento ketinimą dalyvauti po jo apkaltos paskelbtuose Prezidento rinkimuose. Joje Konstitucinis Teismas 2004 m. gegužės 25 d. priėmė nutarimą[10], kuriuo pripažino, kad Prezidento rinkimų įstatymo pataisa, pagal kurią Prezidentu negali būti renkamas asmuo, kurį Seimas apkaltos proceso tvarka pašalino iš pareigų, jeigu nuo jo pašalinimo iš pareigų praėjo mažiau kaip 5 metai, neprieštarauja Konstitucijai, išskyrus sąlygą „jeigu praėjo mažiau kaip 5 metai“, kuri pripažinta prieštaraujančia Konstitucijai. Nutarimas buvo grindžiamas principine nuostata, kad pati Konstitucija nenumatė jokio termino, po kurio asmuo, kurį Seimas apkaltos proceso tvarka pašalino iš Prezidento pareigų už priesaikos sulaužymą ir šiurkštų Konstitucijos pažeidimą, galėtų vėl užimti tas pačias pareigas, kurių ėjimo pradžia susijusi su Konstitucijoje numatytos priesaikos davimu[11].

Toks apkaltos konstitucinio reguliavimo pokytis brendo jau gana ilgą laiką. Būtinumą papildyti Konstitucijos 74 straipsnį nauja antra dalimi lėmė tai, kad pagal ankstesnę straipsnio redakciją, kaip 2004 m. gegužės 24 d. nutarime buvo konstatavęs Konstitucinis Teismas, asmuo, kuris už šiurkštų Konstitucijos pažeidimą, priesaikos sulaužymą apkaltos proceso tvarka buvo pašalintas iš pareigų ar buvo panaikintas jo Seimo nario mandatas, niekada ateityje negalėjo užimti pareigų, kurių ėjimo pradžia susijusi su Konstitucijoje numatytos priesaikos davimu[12]. Formaliai pokytis buvo būtinas nuo 2011 m. sausio 6 d., EŽTT Didžiajai kolegijai priėmus sprendimą byloje *Paksas prieš Lietuvą* (peticijos Nr. 34932/04)[13], tačiau įvairių teorinių pasvarstymų dėl neterminuotos konstitucinės sankcijos egzistavimo pasigirsdavo ir prieš šią bylą. Sprendimu buvo konstatuota, kad draudimas iki gyvos galvos dalyvauti Seimo rinkimuose iš prezidento

9 „Lietuvą sukrėtusi Prezidento Rolando Pakso apkalta. Šešioliktoji tema – valstybės vadovo apkalta“ iš *25 Konstitucinio Teismo bylos, pakeitusios Lietuvą* (Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2018), 44.

10 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 85-3094.

11 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 85-3094.

12 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 25 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 85-3094.

13 Europos Žmogaus Teisių Teismo 2011 m. sausio 6 d. sprendimas byloje *Paksas prieš Lietuvą*, pareiškimo Nr.34932/04.

pareigų apkaltos proceso tvarka pašalintam asmeniui yra neproporcingas ir per griežtas, o Lietuva buvo pripažinta pažeidusi Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – EŽTK) Pirmojo Protokolo 3 straipsnį, garantuojantį teisę į laisvus rinkimus, dėl pareiškėjo „pasyviosios“ rinkimų teisės būti renkamam į įstatymų leidybos instituciją apribojimo nuolatinio ir negrįžtamo pobūdžio[14]. Jau tada Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad pagarba tarptautinei teisei, prisiimtų tarptautinių įsipareigojimų laikymasis yra atkurtos nepriklausomos Lietuvos valstybės konstitucinis principas, todėl jai kyla pareiga pašalinti konvencijos nuostatų nesuderinamumą su Konstitucija, priimant atitinkamą Konstitucijos pataisą. Buvo akivaizdu, kad tokia korekcija turės būti atlikta. Didžioji dalis diskusijų sukosi aplink patį Konstitucijos pataisos turinį, kam ir kada derėtų suteikti teisę vėl būti išrinktiems. Matyti, kad apčiuopiamiems praktiniams sprendimams priimti prireikė net kiek daugiau nei dešimtmečio. Lietuva buvo keliskart pakartotinai „paraginta“ vykdyti EŽTT sprendimą, kai nuo 2014 m. Europos Tarybos Ministrų Komitetas dėl minėto sprendimo taikė sustiprintą vykdymo priežiūrą, o 2018 m. Lietuvai pirmą kartą pritaikė tarptautinę sankciją – priėmė tarpinę rezoliuciją dėl itin ilgai užtrukusio šios bylos vykdymo proceso, o tuo metu tai reiškė, kad Lietuva nepaiso esminės dalies tarptautinių įsipareigojimų, kylančių iš narystės Europos Taryboje, nes pagal Konvenciją Lietuva yra įsipareigojusi vykdyti galutinį EŽTT sprendimą kiekvienoje byloje, kurios šalis ji yra[15].

Tarp Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir EŽTK atsiradęs nesuderinamumas galėjo būti pašalintas vieninteliu būdu, t. y. padarant atitinkamas Konstitucijos 74 straipsnio pataisas[16]. Konstitucinis Teismas buvo ne kartą pabrėžęs poreikį pakeitimus įtvirtinti ne ordinarinėje teisėje, o atlikus reikiamas Konstitucijos nuostatų pataisas[17]. Atrodytų, kad toks aiškinimas turėtų būti tarsi savaime suprantamas. Pagaliau 2022 m. balandžio 21 d. Seimas priimtu įstatymu pakeitė Konstitucijos 74 straipsnį ir jį papildė nauja antra dalimi, kurioje nustatyta: „Asmuo, kurį Seimas už šiurkštų Konstitucijos pažeidimą arba priesaikos sulaužymą apkaltos proceso tvarka pašalino iš užimamų pareigų ar panaikino jo Seimo nario mandatą, gali užimti Konstitucijoje nurodytas pareigas, kurių ėjimo pradžia pagal Konstituciją yra susieta su Konstitucijoje numatytos priesaikos davimu, kai nuo Seimo sprendimo, kuriuo jis buvo pašalintas iš užimamų pareigų ar panaikintas jo Seimo nario mandatas, yra praėję ne mažiau kaip dešimt metų.“[18] Galima pažymėti, kad tą dieną buvo priimtos net trys Konstitucijos pataisos, kurios visos vienaip ar kitaip susijusios su rinkimų teisės reglamentavimu. Pastebėtina, kad priimtoji Konstitucijos pataisa neapsiribojo tik suteikiama galimybe dalyvauti Seimo rinkimuose – apkaltos tvarka pašalintam asmeniui po nustatyto termino suteikiama teisė kandidatuoti į visas pareigas, kurių pradžia siejama su Konstitucijoje numatytos priesaikos davimu.

Taigi galima įžvelgti, kad dėl apkaltos konstitucinių pasekmių kaitos egzistavo kelios pagrindinės skirtingus požiūrius išreiškiančios pozicijos: dėl konstitucinio reguliavimo pokyčių įforminimo būdo, dėl konkrečios apkaltos konstitucinės sankcijos galiojimo trukmės ir sąrašo subjektų, kuriems turėtų būti pritaikyta atitinkama išimtis. Politinio konsensuso suradimas buvo gana komplikuotas. Vis rečiau pasigirsdavo pasvarstymų, kad galimai Konstitucijos keisti šiuo pagrindu nereikės ir užteks tik atitinkamai pakoreguoti atitinkamus įstatymus, o visų pirma –

14 „Įsigaliojo naujos Konstitucijos pataisos“, Lrs.lt, https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=35403&p_k=1&p_t=281276.

15 Teisės ir teisėtvarkos komiteto 2022 m. spalio 12 d. pranešimas, „Europos Tarybos Ministrų Komitetas užbaigė Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimo byloje „Paksas prieš Lietuvą“ vykdymo priežiūrą“, Lrs.lt, https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=35403&p_k=1&p_t=282536.

16 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2016 m. gruodžio 22 d. nutarimas. TAR, 2016, Nr. 29337.

17 Pavyzdžiui, apie tokį poreikį Konstitucinis Teismas pasisakė ir savo 2019 m. gegužės 28 d. sprendime Nr. KT-15-S9/2019, Lrkt.lt, https://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta1933/content.

18 Lietuvos Respublikos Konstitucijos 74 straipsnio pakeitimo įstatymas, TAR, 2022, Identifikacinis kodas 2022 - 08143.

Seimo statutą, apibrėžiantį apkaltos proceso esminius aspektus. Konstitucinis Teismas, nuosekliai byla po bylos formuodamas oficialiąją konstitucinę doktriną apkaltos instituto klausimu, sugebėjo aiškiai ir konkrečiai pagrįsti, kad šiuo atveju be Konstitucijos pataisų išsiversti niekaip nepavyks. Kitais dviem klausimais – dėl sankcijos galiojimo trukmės ir subjektų sąrašo – diskusija galėjo vykti intensyviau. Buvo įvairių iniciatyvų, tačiau dažniausiai buvo siūlomas 5 ar 10 metų konstitucinės sankcijos galiojimo terminas, siejant jį ir su atitinkamų kadencijų valstybės valdžios institucijose skaičiumi. Tikriausiai svarbiausias akcentas buvo siekis išlaikyti proporcingumą tarp reikšmingo konstitucinio nusižengimo (šiurkštaus Konstitucijos pažeidimo, priesaikos sulaužymo, nusikaltimo padarymo) ir atsakomybės už tokį asmens veiksmą. Iškart pereinant nuo neterminuoto draudimo užimti atitinkamas su Konstitucijoje įtvirtintos priesaikos davimu susijusias pareigas prie, tarkime, 5 metų terminuotos konstitucinės sankcijos, galimai būtų patirtas tam tikras šokas ir manoma, kad tokiu pakeitimu iškreipiama apkaltos prasmė, pažeidžiamas proporcingumo principas ir asmuo „atsiperka“ tik simboliniu pabarimu ir poreikiu kelerius metus atsitraukti nuo aktyvios veiklos valstybėje. Vis dėlto 10 metų jau vertinama kaip sąlygiškai ilgas laikotarpis, kai asmuo gali apmąstyti savo atliktus veiksmus, suvokti juos kaip netinkamus ar kenksmingus ir atsakingai pasirengti iš naujo pradėti eiti atitinkamas svarbias pareigas. Jau nuo sprendimo byloje *Paksas prieš Lietuvą* priėmimo nekilo abejonių, kad visų pirma konstitucinės sankcijos draudimo užimti atitinkamas pareigas terminuotumas turi būti įtvirtintas Seimo nariams, nes juos renka Tauta kaip savo atstovus. Gana intensyviai buvo diskutuojama, ar numatyti terminą apkaltos konstitucinių padarinių galiojimui ir kitiems asmenims. Tad ir vėl tam tikriems apkaltos subjektams taikomi ir papildomi reikalavimai (pvz., poreikis būti nepriekaištingos reputacijos), kurie savarankiškai sudarys kliūčių būti paskirtiems į atitinkamas pareigas. Galbūt turint tai omenyje, taip pat įvertinant Tautos sąmoningumą ir galimybę rinkti Seimo narius bei Respublikos Prezidentą (kurie iki šios dienos ir buvo patekę po apkaltos giljotina), buvo parengtas ir patvirtintas sprendimas 10 metų draudimo terminą taikyti visiems apkaltos proceso tvarka pašalintiems asmenims.

Paskutinioji Konstitucijos pataisa, įtvirtinanti vieną esminių apkaltos konstitucinio reguliavimo pokyčių, neabejotinai paskatins mokslines ir praktines diskusijas dėl tolesnės apkaltos instituto raidos. Ypač tokiu atveju, jei realiai bus anksčiau iš pareigų apkaltos proceso tvarka pašalintų asmenų grįžimo į tam tikras svarbias valstybės valdžios institucijas ar pareigas atvejų. Tokių praktinių situacijų analizė galės padėti atsakyti į klausimą, ar numatytas konstitucinės sankcijos galiojimo terminas ir kiti su šiuo pokyčiu susiję aspektai pateisino juos lėmusius tikslus. Tikėtina, kad, perkėlus dėmesį nuo teorinių moduliacijų ir pasvarstymų prie praktinio valstybės valdžios institucijų funkcionavimo analizės, bus matyti vis daugiau kokybiškesnio, atsakingesnio ir Konstitucijos (šiurkščiai) nepažeidžiančio valdymo požymių.

Išvados

1. Apkaltos institutas kaip ir visa teisinė sistema – nuolatos kintantis ir besivystantis objektas. Pirmąkart įtvirtintas 1992 m. spalio 25 d. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, per tris dešimtmečius dėl gausios apkaltos bylų praktikos turėjo galimybę smarkiai evoliucionuoti ir gana išsamiai buvo atskleistas Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje. Per šį laiką didžiausi pokyčiai įvyko įtvirtinant apkaltą kaip parlamentinės procedūros sampratą, apibrėžiant apkaltos iniciatyvos subjektus ir konstitucinių sankcijų galiojimo trukmės aspektus.
2. Nuo 2003–2004 m. konstitucinės krizės ir Respublikos Prezidento apkaltos buvo intensyviai diskutuojama dėl konstitucinių padarinių galimo neproporcingumo ir poreikio apibrėžti sankcijos galiojimo terminą. Ypač aktyviai šis klausimas buvo aptariamas po EŽTT Didžiosios kolegijos 2011 m. priimto sprendimo, aiškiai pripažinusio tokį neterminuotumą kaip pernelyg griežtą, todėl – neproporcingą. Tačiau diskusijos užsitęsė ir tik 2022 m. pagaliau pavyko suras-

ti politinį konsensusą, parengti ir priimti atitinkamą Konstitucijos 74 str. pataisą, kuria buvo atstatyta mūsų šalies svarbiausio teisės akto bei EŽTK dermė.

3. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad šį būtino sprendimo priėmimo procesą užvilkino ir tam tikros iniciatyvos, kuriomis buvo bandyta atitinkamus pokyčius įtvirtinti ne aukščiausioje, o ordinarinėje teisėje ir taip apsiriboti tik Seimo statuto ir kitų įstatymų pakeitimu. Tačiau Konstitucinis Teismas principingai laikėsi pozicijos, kad apkaltos konstitucinių padarinių galiojimo termino nustatymas galimas tik priėmus atitinkamas pačios Konstitucijos pataisas, nes būtent Konstitucijos nuostatose užfiksuota pati apkaltos prasmė ir esminiai aspektai.
4. Pakeitus minėtą Konstitucijos straipsnį, apkaltos proceso tvarka iš pareigų pašalinti asmenys po ne trumpesnio nei 10 metų termino vėl galės būti renkami ar skiriami į pareigas, kurių pradžia susijusi su Konstitucijoje įtvirtintos priesaikos davimu. Bus labai įdomu ir toliau stebėti apkaltos instituto kaitą, ypač tada, kai praktikoje iškils šio naujausio Konstitucijos pakeitimo įgyvendinimo poreikis.

The Evolution of the Constitutional Regulation of Impeachment

Mykolas Romeris University Law School
Institute of Public Law
Juta Večerskytė-Brosel
E-mail: juta_vecerskyte@mruni.eu
DOI: 10.13165/LT-22-01-01

Summary. *Impeachment is a special parliamentary procedure executed by the Seimas and the Constitutional Court, which concludes whether the specific actions of the highest state officials who are being impeached are in conflict with the Constitution. The constitutional institute has changed quite significantly over the past several decades: the list of entities that can initiate impeachment has changed; an essential aspect of the parliamentary process has emerged in the concept of impeachment; and an amendment to the Constitution was adopted regarding shortening the validity of the constitutional consequences of impeachment. This latest amendment to the Constitution, adopted by the Seimas on 21 April 2022, has been in the making for a very long time, as since the adoption of the decision of the Grand Chamber of the European Court of Human Rights on 6 January 2011, in the case of Paksas v. Lithuania, it was obvious that the relevant correction was necessary. The decision emphasized that a permanent and irreversible constitutional ban on the applicant being elected to the Parliament was declared disproportionate, and violated the right of being eligible to be elected to the legislative authority established in Article 3 of the First Protocol of the Convention for Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Even earlier – shortly after the impeachment of the President in 2004, which significantly encouraged the development of the theoretical and empirical analysis of impeachment – various considerations regarding the defectiveness of the existence of a termless constitutional sanction occurred. However, previous attempts to solve this problematic situation were not fruitful for different reasons, which included both the lack of political initiative or unity, and forgetting (or ignoring) the need to establish such changes not in ordinary law, but while making the necessary amendments to the provisions of the Constitution.*

Keywords: *impeachment, constitutional responsibility, removal from office, constitutional consequences.*

1.2. Kas kontroliuos viską kontroliuojančias slaptąsias tarnybas? Žvalgybos kontrolieriaus instituto įsteigimas žmogaus teisių ir laisvių apsaugai stiprinti

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Viešosios teisės institutas
Dr. Jolita Miliuvienė
E. paštas: jolita.miliuviene@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-22-01-02

Santrauka. *Itin plati ir lanksčiai interpretuojama nacionalinio saugumo samprata suponuoja žvalgybos institucijų veiksmų įvairovę, kurie yra būtini šiuolaikinėms valstybėms, norinčioms apsisaugoti nuo vis sudėtingėjančių išorės ir vidaus grėsmių, keliančių pavojų konstitucinei santvarkai, demokratinėms institucijoms ar valstybės išlikimui apskritai. Žvalgybos institucijų paskirtis yra surinkti kaip galima daugiau duomenų apie valstybei kylančias grėsmes įvairiose srityse; siekdamos įgyvendinti joms priskirtas funkcijas, žvalgybos institucijos neišvengiamai įsiterpia į asmens teises ir laisves. Šių institucijų specifika, o ypač tai, kad jų paskirtis yra užtikrinti nacionalinių interesų apsaugą, inter alia garantuoti nacionalinį saugumą, t. y. konstitucinį gėrį, skirtą pačios valstybės egzistavimui užtikrinti, suponuoja, kad žvalgybos institucijų ir (arba) jų pareigūnų veiksmų teisėtumas, atsižvelgiant į šių institucijų specifiką, neviešą jų veiklos pobūdį, turi būti kontroliuojamas, siekiant išlaikyti tinkamą pusiausvyrą tarp valstybės saugumo interesų ir atskiro asmens teisių ir laisvių apsaugos, kuri taip pat yra viena iš fundamentalių konstitucinių vertybių. Nepriklausomos, nešališkos, objektyvios kontrolės institucijos – ombudsmenai, kurie tiria netinkamo administravimo ir įtariamų žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių pažeidimų atvejus, – vienas iš būdų užtikrinti, kad žvalgybos institucijos ir pareigūnai savo veiklą vykdytų neperžengdami teisės aktuose numatytų kompetencijos ribų ir nepiktnaudžiautų suteiktais įgaliojimais. Nors pagal Konstitucijos 73 straipsnio 1 dalį valstybės pareigūnų veiksmų kontrolė, siekiant apsisaugoti nuo biurokratizmo ir piktnaudžiavimo atvejų, priskirta Seimo kontrolieriams, Konstitucija nedraudžia steigti specializuotų nepriklausomų kontrolės institucijų, kurioms pavedama kontroliuoti tam tikroje srityje veikiančias valstybės institucijas. Pasinaudodamas šia diskrecija, įstatymų leidėjas nusprendė įsteigti naują pareigybę – žvalgybos kontrolierių, kuris turėtų įgaliojimus ne tik tirti žvalgybos institucijų (Valstybės saugumo departamento ir Antrojo operatyvinių tarnybų departamento) ir jų pareigūnų veiklą biurokratizmo ir piktnaudžiavimo aspektu, ir ne tik gavęs pareiškėjų skundus, kaip tai galėjo daryti Seimo kontrolieriai, bet ir pats savo iniciatyva galėtų pradėti tyrimą, manydamas, kad žvalgybos institucijos, vykdydamos savo veiklą, galėjo nukrypti nuo joms teisės aktais suteiktų įgaliojimų ar juos viršyti. Tokios proaktyvios žvalgybos kontrolieriaus pareigybės įsteigimas turėtų prisidėti prie veiksmingesnės žmogaus teisių ir laisvių apsaugos. Pagrindo kalbėti apie Seimo kontrolierių konstitucinių įgaliojimų pažeidimą nėra, nes teisė steigti kitas nepriklausomas kontrolės institucijas kyla iš pačios Konstitucijos, kaip ir pareiga įstatymų leidėjui tinkamai subalansuoti nepriklausomų kontrolės institucijų sistemą sudarančių institucijų kompetenciją. Taigi būtų netikslinga ir neveiksminga tą pačią funkciją – žvalgybos institucijų ir jų pareigūnų veiklos kontrolę biurokratizmo ir piktnaudžiavimo aspektu – pavesti skirtingiems kontrolieriams, juolab kad vieni iš jų yra specializuoti ir žvalgybos institucijų ir jų pareigūnų veiklos kontrolę vykdo platesniu mastu nei vien tik nurodytasis aspektas.*

Reikšminiai žodžiai: *žmogaus teisių ir laisvių apsauga, ombudsmenas, žvalgybos institucijos, nacionalinis saugumas, neteisminė kontrolė.*

Įvadas

Žvalgybos veikla yra neišvengiama būtinybė šiuolaikinėms valstybėms, todėl saugumo tarnybos yra reikalingos, kad kiekviena valstybė galėtų apsaugoti savo vertybes ir interesus. Kartu pabrėžtina ir tai, kad, paisant teisinės valstybės reikalavimų, turi būti užtikrinta teisėta saugumo tarnybų veiklos kontrolė[1]. Vien tai, kad nacionalinio saugumo samprata nėra aiškiai apibrėžta, yra pakankamai lanksti ir apimanti daug elementų[2], taip pat tai, kokią reikšmę nacionalinis saugumas turi valstybės egzistencijai ir išlikimui, suponuoja žvalgybos institucijoms paliktą gan plačią veiksmų laisvę. Saugumo tarnybų paskirtis yra surinkti kaip galima daugiau duomenų apie valstybei kylančias grėsmes įvairiose srityse, pradedant ekonomine ir baigiant karine; tai apima ir informacijos rinkimą apie konkrečius asmenis. Tad visos saugumo tarnybos vienaip ar kitaip susiduria su žmogaus teisėmis ir laisvėmis. Todėl jos, organizuodamos savo veiklą, privalo pirmiausia užtikrinti valstybės nacionalinį saugumą, tačiau tai daryti jos turi nepaneigdamos demokratinės teisinės valstybės principo suponuojamų žmogaus teisių ir laisvių apsaugos imperatyvų.

Atsižvelgdamas į tai, kad nepriklausomos žvalgybų ir saugumo tarnybų priežiūros ir kontrolės institucijos šiuolaikinių hibridinių grėsmių kontekste vaidina vis svarbesnį vaidmenį demokratinėse valstybėse, o esamų ir naujų grėsmių suvaldymas, nuo kurio priklauso nacionalinio saugumo interesų užtikrinimas, reikalauja vis intensyvesnio žvalgybos institucijų įsitraukimo, dėl jų naudojamų masinio stebėjimo priemonių suponuojančio vis didesnį įsiterpimą į asmens teises ir laisves[3], įstatymų leidėjas, siekdamas sustiprinti šių teisių apsaugą ir gynimą, nusprendė įsteigti atskirą nepriklausomą specializuotą kontrolės instituciją – žvalgybos ombudsmeną. Šiam kontrolieriui kaip tik ir pavesta žvalgybos institucijų – Valstybės saugumo departamento ir Antrojo operatyvinių tarnybų departamento – veiksmų teisėtumo kontrolė. Šios pareigybės įsteigimas ir atitinkamo įstatymo priėmimas sukėlė daug diskusijų tarp teisininkų ir kitų visuomenės narių[4].

Naujojo žvalgybos kontrolieriaus institutas iki šiol plačiau neanalizuotas mokslinėje literatūroje. Apie naujos kontrolės institucijos, skirtos žvalgybos institucijų ir jų pareigūnų veiklos teisėtumui tirti, įsteigimą tik fragmentiškai užsiminta T. Birmontienės[5] ir A. Normanto publikacijose, kuriose aptariamas Seimo kontrolieriaus konstitucinis statusas ir jam suteikti įgaliojimai.

Tad šio straipsnio tikslas – apžvelgti 2022 m. sausio 1 d. įsigaliojusio Žvalgybos kontrolierių įstatymo priėmimo aplinkybes, išanalizuoti būsimų žvalgybos kontrolierių kaip dar vieno žmogaus teisių ombudsmeno konstitucinį statusą ir naujai numatytų paskirti ombudsmenų santykį su Seimo kontrolierių institucija ir jų įgaliojimų padalijimo klausimus, išnagrinėti kai kuriuos žvalgybos kontrolierių ir Seimo kontrolierių sąlyčio konstitucinių problemų aspektus. Siekiant išsikeltų tikslų, straipsnyje taikomi dokumentų analizės, teleologinis, sisteminės analizės, lyginamasis metodai.

1 „Venecijos komisijos 102-ojoje plenarinėje sesijoje 2015 m. kovo 20–21 d. atnaujinta „Ataskaita dėl saugumo tarnybų demokratinės priežiūros“ (CDL-AD(2015)006)“, https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)006-e.

2 Nacionalinis saugumas nėra sietinas vien tik su karine grėsme ar teroro atakomis; antai, 2022 metų įvykiai kaimyninėje Ukrainoje išryškino energetinio saugumo svarbą; pavyzdžių galima būtų rasti ir daugiau.

3 Tai įrodo ir gausi Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija. Žr. EŽTT parengtą nagrinėtų ir nagrinėjimo laukiančių bylų apžvalgą apie masinio stebėjimo priemonių naudojimą valstybėse narėse, https://www.echr.coe.int/documents/fs_mass_surveillance_eng.pdf.

4 Augustinas Normantas, „Seimo kontrolierių (ombudsmenų) institutas“, iš *Lietuvos konstitucinė teisė* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2022), 681.

5 Toma Birmontienė, „Seimo kontrolierių konstitucinio instituto ypatumai“, iš *Administracinės teisės novelos. Liber Amicorum Algimantui Urmonui* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2022), 103–125.

1.2.1. Poreikis stiprinti žvalgybos institucijų kontrolę

Apie poreikį stiprinti žvalgybos veiklą vykdančių institucijų kontrolę Lietuvoje imta kalbėti prieš gerą dešimtmetį, Valstybės gynimo tarybai patvirtinus Žvalgybos kontrolės ir koordinavimo stiprinimo koncepciją[6], padėjusią pamatus nacionalinės žvalgybos institucijų sistemos pertvarkai. Nors tada kardinalūs pokyčiai žvalgybos institucijų kontrolės srityje nebuvo priimti, demokratinės teisinės valstybės imperatyvai, lemiantys žmogaus teisių ir laisvių apsaugą, paskatino grįžti prie svarstymų apie tai, kaip geriausia užtikrinti nepriklausomą, nepolitizuotą saugumo tarnybų veiklos kontrolę. Vis pavojingesne tampanti Lietuvos valstybės geopolitinė situacija ir naujos hibridinio karo grėsmės verčia valstybę vis labiau pasikliauti žvalgybos institucijomis, plėsti jų galias, o kartu ir lemia būtinybę stiprinti jų priežiūrą ir veiklos kontrolę.

Pažymėtina, kad slaptųjų tarnybų veiklos teisėtumo kontrolė yra opi problema daugelyje valstybių[7]. Tai puikiai iliustruoja gan išsami Europos Žmogaus Teisių Teismo (toliau – EŽTT) jurisprudencija, kadangi šis teismas ne kartą sprendė dėl Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – Konvencija, EŽTK) garantuojamos teisės į privatumą, į asmens privataus gyvenimo neliečiamumo, saviraiškos laisvių pažeidimų, kai slaptosios tarnybos, vykdydamos savo veiklą, savo turimas priemones ir metodus taikydavo nepaisydamos teisės aktuose nustatytų reikalavimų arba teisės aktuose įtvirtintas teisinis reguliavimas buvo pripažįstamas nepakankamu, kad sudarytų prielaidas nepažeisti asmens teisių ir laisvių. Dar didesnį susirūpinimą kelia tai, kad, kaip matyti iš EŽTT nagrinėjamų bylų, asmens teisių ir laisvių pažeidimais, padarytais žvalgybos institucijų veiksmais, galimai neatitinkančiais teisės aktų reikalavimų, dažnai skundžiasi žmogaus teisių ir laisvių gynėjai, *inter alia* teisininkai, teigdami, kad žvalgybos institucijoms vykdant joms priskirtas funkcijas, buvo ne tik įsiterpta į jų privatų gyvenimą, bet ir galimai atskleista profesinė paslaptis[8]. Tad šių institucijų vykdomos veiklos specifika, o ypač tai, kad jų paskirtis yra užtikrinti nacionalinių interesų apsaugą, *inter alia* garantuoti nacionalinį saugumą, t. y. konstitucinį gėrį, skirtą pačios valstybės egzistavimui užtikrinti, taip pat neviešas šių institucijų veiklos pobūdis suponuoja, kad žvalgybos institucijų ir (arba) jų pareigūnų veiksmų teisėtumas turi būti kontroliuojamas, siekiant išlaikyti tinkamą pusiausvyrą tarp valstybės saugumo interesų ir atskiro asmens teisių ir laisvių apsaugos. Pagrindinių žmogaus teisių ir laisvių apsaugos užtikrinimas yra vienas esminių demokratinės valstybės, besivadovaujančios teisės viršenybe, elementų. Tad valstybės net ir šiuolaikinių grėsmių akivaizdoje privalo siekti ne tik nacionalinio saugumo interesų užtikrinimo, bet ir pagrindinių žmogaus teisių ir laisvių, be kita ko, asmens privatumo, saviraiškos laisvės, teisės į veiksmingą teisminę gynybą, gynimo.

6 Valstybės gynimo tarybos 2010 m. vasario 12 d. nutarimas Nr. V3S [neskelbta].

7 Agnė Juškevičiūtė-Vilienė ir Jolita Miliuvienė, „Ar advokatų veikla apsaugota nuo slaptųjų tarnybų? Vienos, bet ne vienintelės tokios EŽTT bylos viešo posėdžio įspūdžiai“, *TeisėPro*, https://www.teise.pro/index.php/2022/10/17/a-juskeviciute-viliene-j-miliuviene-ar-advokatu-veikla-apsaugota-nuo-slaptuju-tarnybu-vienos-bet-ne-vieninteles-tokios-eztt-bylos-vieso-posedzio-ispudziai/.

8 Žr. pvz., EŽTT viešame posėdyje išnagrinėtą bylą *Pietrzak prieš Lenkiją ir Bychawska-Siniarska ir kiti prieš Lenkiją* (peticijų Nr. 72038/17 ir 25237/18), kurioje pareiškėjai yra žinomas Lenkijos baudžiamosios teisės advokatas, Varšuvos advokatūros pirmininkas ir nevyriausybinių žmogaus teisių gynimo organizacijų nariai, taip pat nagrinėjimo laukiančią lietuvišką bylą *Lietuvos advokatūra ir kiti prieš Lietuvą* (Peticijos Nr. 64301/19), kurioje pareiškėjai – Lietuvos advokatūra, Lietuvos advokatūros Advokatų tarybos pirmininkas I. Vėgėlė, Lietuvos advokatūros Advokatų tarybos pirmininko pavaduotojas M. Kukaitis ir Lietuvos advokatūros sekretorius P. Griciūnas skundžiasi dėl to, kad 2019 m. Specialiųjų tyrimų tarnyba, Generalinė prokuratūra ir Policijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos atsisakė suteikti informaciją, ar nuo 2015 m. iki 2019 m. pareiškėjų atžvilgiu buvo atliekami kriminalinės žvalgybos veiksmai, įskaitant techninių priemonių panaudojimą siekiant kontroliuoti jų susižinojimą. Plačiau žr. „Vyriausybei perduota peticija dėl atsisakymo pateikti informaciją apie taikytas kriminalinės žvalgybos priemones“, http://lrv-atstovas-eztt.lt/naujienos/vyriausybei-perduota-peticija-del-atsisakymo-pateikti-informacija-apie-taikytas-kriminalines-zvalgybos-priemones.

Masinio stebėjimo priemonių, kitų operatyvinių metodų naudojimas, siekiant saugumo tarnyboms pavestų tikslų (nacionalinio saugumo, nusikaltimų užkardymo ar kt.) EŽTT jurisprudencijoje buvo nagrinėjamas įvairiais aspektais. Visų pirma, pažymėtina, kad nacionalinio saugumo išlyga, kalbant apie privataus gyvenimo gerbimą, yra numatyta Konvencijos 8 straipsnio 2 dalyje, kuri yra išsamesnė ir konkretesnė, nei, pavyzdžiui, Konstitucijos 22 straipsnio nuostatos, įtvirtinančios privataus gyvenimo gerbimą, tačiau nenumatančios konkrečių išimčių, kada ši teisė galėtų būti ribojama. Konstitucijoje nustatyta tik tai, kad tokie ribojimai galimi, jei jie yra numatyti įstatyme ir sankcionuoti teismo. Lietuvoje veikiančios žvalgybos institucijos, be kitų žvalgybos metodų taikymo, gali, pavyzdžiui, stebėti ir fiksuoti elektroninių ryšių tinklais perduodamos informacijos turinį, susirašinėjimą ir kitokį asmenų susižinojimą, patekti į asmens būstą ar patalpas, stebėti ir fiksuoti finansinių operacijų srautus ir pan. Ir tai tik maža dalis žvalgybos institucijų naudojamų metodų, tačiau ir juos analizuojant akivaizdu, kad riba tarp teisėto ir galbūt teisės aktų reikalavimų nubrėžtas ribas peržengiančių šių metodų naudojimo yra plonytė, juolab kad pagal galiojantį teisinį reguliavimą tokias priemones galima taikyti neribotą laiką[9].

Būtent nacionalinio saugumo išlygą EŽTT nurodė pirmojoje dėl masinių stebėjimo priemonių taikymo nagrinėtoje byloje *Klass ir kiti prieš Vokietiją* pabrėždamas, kad teisinis reguliavimas, leidžiantis žvalgybos institucijoms taikyti minėtas priemones, kuriomis įsiterpiama į privatų asmens gyvenimą, yra pateisinamas, jei juo siekiama užtikrinti valstybės nacionalinį saugumą ir užkardyti galimas nusikalstamas veikas[10]. Prieš daugiau nei keturiasdešimt metų priimtame sprendime EŽTT jau tada akcentavo, kad šiais laikais valstybės susiduria su itin sofistikuotomis šnipinėjimo formomis ir terorizmo grėsme, tad jos, norėdamos veiksmingai atremti šias grėsmes, turi turėti priemonių nuo to apsisaugoti ir tos priemonės yra būtinos valstybei išlikti ir jos demokratinėms institucijoms apsaugoti. Tačiau nors Konvencijos pažeidimas šioje byloje nebuvo nustatytas, iš sprendime pateiktos EŽTT pozicijos matyti, kad Konvencija pripažįsta auka asmenį, kuris nežinojo, kad buvo sekamas ir dėl šios priežasties negalėjo veiksmingai apsiginti[11]. Taigi šiuo sprendimu EŽTT pripažino, kad žvalgybos institucijų ir pareigūnų naudojamos priemonės ir taikomi metodai gali kirstis su asmens teisėmis ir laisvėmis, tad siekiant užtikrinti ir valstybės interesus, ir apsaugoti asmens teises ir laisves, kiekvienąkart būtina ieškoti teisingos pusiausvyros.

EŽTT dar ne sykį turėjo progą grįžti prie minėtos pusiausvyros paieškų, nes asmenys, pajutę itin artimą žvalgybos institucijų ir pareigūnų dėmesį, aktyviai siekė savo teisių gynimo. Šiame kontekste paminėtas EŽTT 2016 m. sausio 12 d. sprendimas *Szabó ir Vissy prieš Vengriją* byloje, kuriame Konvencijos 8 straipsnio pažeidimas konstatuotas, be kita ko, dėl to, kad nacionaliniu slapto sekimo, skirto kovai su terorizmu, teisiniu reguliavimu sudaryta per daug prielaidų slaptųjų tarnybų piktnaudžiavimui naudojant pačias naujausias masinio sekimo technologijas ir metodus[12]. Šioje byloje pareiškėjai kėlė klausimą dėl slaptųjų tarnybų taikomų priemonių panaudojimo apimties. Nors šiuo atveju minėtų priemonių panaudojimo tikslas taip pat buvo nacionalinis saugumas, EŽTT nusprendė, kad net ir tokio svarbaus tikslo siekimas nepateisina galimybės minėtas priemones taikyti praktiškai bet kuriam asmeniui, pasitelkus naujas itin pažangias technologijas, itin lengvai surenkant daugybę stebėjimo duomenų net ir apie tuos asmenis, kurie nepatenka į vykdomos operacijos ar atliekamo tyrimo apimtį. Naujų, itin

9 Pasibaigus 6 mėn. maksimaliam terminui, dėl priemonių naudojimo laiko pratęsimo būtina kiekvienąkart kreiptis į teismą. Vis dėlto, kaip rodo daugelio valstybių patirtis, teismai renkasi visada sankcionuoti žvalgybos institucijų prašomas taikyti priemones nei ieškoti argumentų, kodėl jų naudojimas konkrečioje situacijoje galėtų būti neproporcingas.

10 EŽTT 1978 m. rugsėjo 6 d. sprendimas byloje *Klass ir kiti prieš Vokietiją,* peticijos Nr. 5029/71.

11 Agnė Juškevičiūtė-Vilienė ir Jolita Miliuvienė, *supra note*, 7.

12 EŽTT 2016 m. sausio 12 d. sprendimas byloje *Szabó ir Vissy prieš Vengriją*, peticijos Nr. 37138/14.

pažangių ir galingų technologijų naudojimas, siekiant atremti taip pat sparčiai tobulėjančių teroristų keliamas grėsmes, galimas tik įvertinus, ar toks stebėjimas ir jo metu užfiksuotų duomenų rinkimas ir kaupimas yra išties proporcingas ir būtinas demokratinėje visuomenėje ir ar egzistuoja teisinės priemonės, leidžiančios tai patikrinti.

Galiausiai, kalbant apie žvalgybos institucijų ir jų pareigūnų veiklos kontrolės poreikio būtinybę, negalima nepaminėti ir Didžiosios kolegijos 2021 m. gegužės 25 d. sprendimo byloje *Big Brother Watch ir kiti prieš Jungtinę Karalystę*[13], kuriame pažymėta, kad atsižvelgiant į tai, su kiek skirtingo pobūdžio ir apimties grėsmių valstybėms tenka susidurti modernioje visuomenėje, masinio informacijos rinkimo priemonių taikymas savaime nepažeidžia Konvencijos. Tačiau žinant šių priemonių poveikį, jų naudojimo kontrolė proporcingumo ir būtinumo aspektu turi būti užtikrinta kiekviename proceso etape *(*angl. *"end-to-end" safeguards*), o pats tokių priemonių naudojimas turi būti autorizuojamas, nurodant stebėjimo objektą ir apimtį konkrečioje operacijoje, taip pat turi būti numatyta tokios veiklos nepriklausoma patikra *ex post facto.* Šioje byloje nebuvo patikslinta, kokia tokių žvalgybos institucijų ir pareigūnų veiksmų patikros forma atitiktų Konvenciją, tačiau akivaizdu, kad apskritai turi būti galimybė patikrinti, ar realiai pritaikytos priemonės ir taikyti metodai buvo tokie, kokie buvo autorizuoti.

Nepriklausomos, nešališkos, objektyvios kontrolės institucijos – ombudsmenai, kurie tiria netinkamo administravimo ir įtariamų žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių pažeidimų atvejus, vienas iš būdų užtikrinti, kad žvalgybos institucijos ir pareigūnai savo veiklą vykdytų neperžengdami joms teisės aktuose numatytų kompetencijos ribų ir nepiktnaudžiautų joms suteiktais įgaliojimais. Ekspertinių žinių turintis kontrolierius gali papildyti arba pakeisti parlamentinės kontrolės institucijas ir papildyti teisminę žvalgybos institucijų veiksmų priežiūrą. Kalbant apie parlamentinę tokių institucijų priežiūrą, būtent ekspertinių žinių stoka ir patyrimo skirtumas tarp kontrolę atliekančių ir kontroliuojamų subjektų verčia abejoti tokios kontrolės veiksmingumu[14].

Pagal Konstitucijos 73 straipsnio 1 dalį piliečių skundus dėl valstybės ir savivaldybių pareigūnų (išskyrus teisėjus) piktnaudžiavimo ar biurokratizmo tiria Seimo kontrolieriai. Taigi, kol nebuvo priimtas Žvalgybos kontrolierių įstatymas, numatęs naujos pareigybės ir šiam kontrolieriui padedančios įstaigos įsteigimo, Seimo kontrolieriai turėjo įgaliojimus tirti piliečių skundus taip pat ir dėl žvalgybos pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo[15]. Vis dėlto, kaip pabrėžiama ir Venecijos komisijos priimtuose Ombudsmeno institucijos apsaugos ir rėmimo principuose, pagrindiniai ombudsmeno institucijos principai gali būti pasiekti naudojant įvairius skirtingus modelius, o vieno ar kelių ombudsmenų modelio pasirinkimas priklauso nuo valstybės veiklos organizavimo, ypatumų ir poreikių[16]. Ataskaitoje dėl saugumo tarnybų demokratinės priežiūros taip pat pažymima, kad yra įvairių naujoviškų demokratiškų saugumo tarnybų priežiūros modelių, kuriuos taikant atskirai arba derinant tarpusavyje įmanoma bet kuriai valstybei atsižvelgti į

13 EŽTT Didžiosios kolegijos 2021 m. gegužės 25 d. sprendimas byloje *Big Brother Watch ir kiti prieš Jungtinę Karalystę*, peticijos Nr. 58170/13, 62322/14 ir 24960/15.

14 Gražvydas Jasutis, Teodora Fuior ir Mindia Vashakmadze, „Parliamentary oversight of military intelligence", DCAF – Geneva Centre for Security Sector Governance, 2020, https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/ParliamentaryOversightMilitaryIntelligence_jan2021.pdf.

15 Žr., pvz., „Seimo kontrolieriaus 2019 m. gruodžio 20 d. pažyma – ataskaita dėl gauto skundo prieš Valstybės saugumo departamentą Nr. 4D-2018/1-897/2RN-3S", https://www.lrski.lt/wp-content/uploads/2019/12/14058-pazyma-ataskaita-del-skundo-pries-lietuvos-respublikos-valstybes-saugumo-departamenta-ir-del-zmogaus-teisi-problem-lietuvos-respublikos-valstybes-saugumo-departamente.pdf.

16 „Venecijos komisijos 118-ojoje plenarinėje sesijoje 2019 m. kovo 15–16 d. priimti Ombudsmeno institucijos apsaugos ir rėmimo principai (CDL-AD(2019)005)", https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)005-e.

jų specifinį teisinį ir politinį kontekstą bei saugumo poreikius[17]. Kiekviena valstybė, atsižvelgdama į nacionalinių žmogaus teisių gynimo institucijų sistemos tobulinimo poreikį ar tarptautinių organizacijų rekomendacijas, kuria savitas parlamento ombudsmeno institucijas arba jų modelį adaptuoja pagal jose veikiančias tradicijas[18].

Naudodamasis jam Konstitucijos 73 straipsnio 3 dalimi suteikta diskrecija prireikus steigti ir kitas kontrolės institucijas, nei šio straipsnio 1 dalyje numatyti Seimo kontrolieriai, įstatymų leidėjas praeitų metų pabaigoje priėmė 2022 m. sausio 1 d. įsigaliojusį Žvalgybos kontrolierių įstatymą, kuriuo numatė sukurti nepriklausomos išorinės žvalgybos institucijų priežiūros mechanizmą, kuris garantuotų žvalgybos institucijų veiklos nepriklausomumą, teisėtumą ir atitiktį žmogaus teisių ir laisvių apsaugos reikalavimams. Vadovaujantis šio įstatymo nuostatomis nuo šio įstatymo įsigaliojimo žvalgybos institucijų ir jų pareigūnų veiksmų kontrolė pavesta Seimo skiriamiems dviem žvalgybos kontrolieriams. Pabrėžtina ir tai, kad tą pačią dieną, t. y. 2022 m. sausio 1 d., įsigaliojo ir Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimas, pagal kurį Seimo kontrolierių kompetencijai nebepriskiriama tirti žvalgybos institucijų ir jų pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo viešojo administravimo srityje atvejų.

EŽTT jurisprudencijoje pabrėžiama ne tik teisės kreiptis į teismą užtikrinimo, esant abejonių dėl šių tarnybų veiklos ir galimo įsiterpimo į privatų gyvenimą, svarba, bet užsimenama ir veiksmingos, nepriklausomos ekspertinės institucijos, kaip papildomos ikiteisminės priemonės poreikį, užtikrinant slaptųjų tarnybų veiklos teisėtumą[19]. Dar minėtoje *Klass ir kiti prieš Vokietiją* byloje taip pat akcentuota, kad neteisminė kontrolė suderinama su Konvencijos nuostatomis, jei ji yra nepriklausoma nuo viešosios valdžios institucijų, vykdančių slaptą sekimą, tačiau tokiu atveju svarbu, kad tokia neteisminė institucija turėtų pakankamus įgaliojimus ir kompetenciją vykdyti veiksmingą ir nuolatinę slaptą sekimą vykdančių institucijų kontrolę. Valstybė turi pareigą užtikrinti veiksmingą slapta surinktos informacijos ir asmenų, kurių atžvilgiu taikomi žvalgybos institucijų metodai, teisių apsaugą. Taigi atskiros nepriklausomos kontrolės institucijos – žvalgybos kontrolieriaus įsteigimas Lietuvoje neabejotinai atitinka tokią EŽTT formuojamą poziciją.

1.2.2. Naujojo žvalgybos kontrolieriaus teisinio statuso ypatumai

Žvalgybos kontrolierių įstatymo nuostatų analizė atskleidžia, kad būsimam žvalgybos kontrolieriui patikėtas gan platus veikimo mandatas: jis žvalgybos institucijų, kuriomis Lietuvoje laikomi Valstybės saugumo departamentas ir Antrasis operatyvinių tarnybų departamentas[20], ir jų pareigūnų veiklą tirti galėtų ne tik tikrindamas, ar nepasitaikė piktnaudžiavimo ar biurokratizmo atvejų, kaip tada, kai žvalgybos institucijų veiklos kontrolė buvo priskirta Seimo kontrolieriams, tačiau ir siekdamas įvertinti žvalgybos pareigūnų veiksmų ir (ar) jų priimtų sprendimų teisėtumą, atlikti asmens duomenų, tvarkomų žvalgybos institucijos nacionalinio saugumo ar gynybos tikslais, tvarkymo teisėtumo kontrolę, aiškintis, ar žvalgybinė informacija buvo renkama ir žvalgybos metodai buvo taikomi nepažeidžiant teisės aktų reikalavimų. Be to, tokią iš esmės

17 „Venecijos komisijos 102-ojoje plenarinėje sesijoje 2015 m. kovo 20–21 d. atnaujinta „Ataskaita dėl saugumo tarnybų demokratinės priežiūros“ (CDL-AD(2015)010)“, 271 punktas, https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)010-e.

18 Edita Žiobienė, „Ombudsmeno institucijos prigimtis ir santykis su valstybės valdžiomis“ iš *Konstitucija ir teisinė sistema. Liber Amicorum Vytautui Sinkevičiui* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2021), 297.

19 „EŽTT 2012 m. lapkričio 22 d. sprendimas byloje *Telegraaf Media Nederland Landelijke Media BV ir kiti prieš Nyderlandus* (peticijos Nr. 39315/06)“, §98, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-114439.

20 Žvalgybos įstatymo (*Valstybės žinios*, 2000, Nr. 64-1931; nauja redakcija 2012, Nr. 129-6463, su vėlesniais pakeitimais ir papildymais) 8 straipsnio 1 dalis.

visapusišką žvalgybos institucijų kontrolę žvalgybos kontrolierius galėtų atlikti ne tik pagal pareiškėjų skundus ar pačių žvalgybos institucijų pranešimus, bet ir imdamasis proaktyvių tyrimų savo iniciatyva, siekdamas užkirsti kelią galimiems asmens teisių ir laisvių pažeidimams. Būtent ši žvalgybos kontrolieriaus įgaliojimų dalis, kaip galima spręsti iš įstatymų leidėjo ketinimų[21], turėtų itin sustiprinti žvalgybos institucijų ir jų priimamų sprendimų teisėtumo ir pagrįstumo kontrolę, nes dėl žvalgybos institucijų specifikos į šių institucijų akiratį patekę asmenys paprastai net ir nežino, kad jų atžvilgiu yra taikomi atitinkami žvalgybos metodai, o to nežinodami negali skųstis galimais savo teisių ir laisvių pažeidimais. Tad kai kontrolierius pats, savo iniciatyva nuolat vykdo žvalgybos institucijų veiklos ir jų priimamų sprendimų teisėtumo, pagrįstumo kontrolę, atlieka patikrinimus siekdamas nustatyti, ar nėra pagrindo pradėti tyrimą, o nustatęs, kad žvalgybos institucijos ar pareigūnai galimai piktnaudžiauja jiems suteiktais įgaliojimais ar galimai pažeidžia žmogaus teises ir laisves ar teisėtus interesus, imasi tyrimo, tikimybė nustatyti galimus pažeidimus yra didesnė. Būtent proaktyvi žvalgybos institucijų kontrolė yra veiksmingiausia[22].

Tokia plati būsimo žvalgybos kontrolieriaus įgaliojimų apimtis suponuoja ir atitinkamus reikalavimus tokiam pareigūnui. Akivaizdu, jog tam, kad jam patikėtas funkcijas jis atliktų veiksmingai ar kad apskritai galėtų jas atlikti, jis neišvengiamai turi būti susipažinęs su žvalgybos institucijų veiklos įvairiose srityse specifika. Žinojimas, ko ieškoti ir kokius klausimus užduoti, gerokai palengvintų patikėtos kontrolės funkciją. Kita vertus, atsižvelgiant į tai, kad žvalgybos kontrolieriui patikėta tikrinti ir vertinti žvalgybos institucijų ir pareigūnų sprendimų, jų taikomų metodų atitiktį teisės aktams ir žmogaus teisių ir laisvių apsaugos reikalavimams, t. y. atlikti neteisminę beveik teismo funkciją, panašu, kad toks pareigūnas turėtų turėti ir teisinį išsilavinimą. Vis dėlto, pagal Žvalgybos kontrolierių įstatyme įtvirtintą teisinį reguliavimą su išsilavinimu susijęs reikalavimas būsimam žvalgybos kontrolieriui formuluojamas itin abstrakčiai – iš kandidatų šioms pareigoms užimti reikalaujama turėti magistro kvalifikacinį laipsnį ar būti baigus vientisąsias studijas[23], tačiau nepatikslinama, kokios srities studijos tai turėtų būti. Tai reiškia, kad asmuo, pretenduojantis tapti žvalgybos kontrolieriumi, turi turėti bet kokios srities aukštąjį išsilavinimą. Tuo pačiu iš kandidato žvalgybos kontrolieriaus pareigoms užimti reikalaujama turėti solidžią 10 metų patirtį žvalgybos srityje, t. y. vykdant veiklą, susijusią su nacionaliniu saugumu ir gynyba. Neabejotina, kad tokios patirties neturintis asmuo stokotų būtinų pavestoms funkcijoms vykdyti reikalingų kompetencijų, o teisinių žinių trūkumą galėtų kompensuoti Žvalgybos kontrolierių įstaigoje pareigas einantys teisininkai.

Siekiant užtikrinti žvalgybos kontrolieriaus nepriklausomumą tiek nuo pačių žvalgybos institucijų, tiek nuo Seimo ar vykdomosios valdžios, Žvalgybos kontrolieriaus įstatyme yra nustatytas sąlyginio apolitiškumo reikalavimas – bent penkerius metus nebūti ėjus politinių pareigų (nebūti valstybės politiku) ir nepriklausyti jokiai politinei partijai tuo metu, kai einamos žvalgybos kontrolieriaus pareigos, įtvirtintas kadencijų ribojimas (ne daugiau kaip dvi iš eilės), nustatyti kitos darbinės ar politinės veiklos ribojimai. Žvalgybos kontrolieriai neturi teisės streikuoti ar dalyvauti profesinių sąjungų veikloje (juo labiau jas kurti). Tačiau šie daugiau mažiau klasikiniai

21 „Aiškinamasis raštas dėl Lietuvos Respublikos žvalgybos kontrolieriaus, Lietuvos Respublikos žvalgybos įstatymo Nr. VIII-1861 16[1] , 23 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 22[1] straipsniu, Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekso 573 ir 589 straipsnio pakeitimo, Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 14, 18 ir 112 straipsnio pakeitimo, Lietuvos Respublikos seimo kontrolierių įstatymo Nr. VIII-950 11 ir 12 straipsnių pakeitimo ir Lietuvos Respublikos valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymo Nr. VIII-1904 2 straipsnio ir priedėlio pakeitimo, Lietuvos Respublikos gyventojų turto deklaravimo įstatymo Nr. I-1338 2 straipsnio pakeitimo įstatymų projektų“, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/015c2f40d42111eb9787d6479a2b2829?jfwid=-3u6wuzn3l.

22 Gražvydas Jasutis, Teodora Fuior ir Mindia Vashakmadze, *supra note*, 14.

23 Žvalgybos kontrolierių įstatymo (TAR, 2021-12-25, Nr. 2021-26905) 6 straipsnis.

pareigūno nepriklausomumą nuo visų kitų institucijų vykdant jam patikėtą žmogaus teisių ir laisvių apsaugos misiją turintys užtikrinti saugikliai neatrodo tokie įtikinantys, kai tame pačiame įstatyme yra numatyta galimybė nutraukti žvalgybos kontrolieriaus įgaliojimus anksčiau laiko, kai nepasitikėjimą juo pareiškia daugiau nei pusė Seimo narių[24]. Toks įgaliojimų nutraukimo pagrindas galėtų būti vertinamas kaip ribojantis žvalgybos kontrolieriaus veiksmų laisvę tais atvejais, kai atitinkamų pažeidimų konstatavimas būtų nulemtas nepakankamo teisinio reguliavimo. Įgyvendindami jiems priskirtas visuomenei ir valstybei reikšmingas žmogaus teisių ir laisvių apsaugos funkcijas, žvalgybos kontrolieriai neturėtų jausti grėsmės jų Seimui nepalankių išvadų priėmimo atveju.

Tiesa, kaip ir Seimo kontrolierių atveju, žvalgybos kontrolieriaus sprendimai, priimami atlikus tyrimą pagal pareiškėjo skundą ar savo iniciatyva, yra rekomendaciniai tiek pačios žvalgybos institucijoms, tiek kitoms valstybės institucijoms ar įstaigoms pagal jų kompetenciją. Tačiau neprivalomas žvalgybos kontrolieriaus sprendimų pobūdis, iš pirmo žvilgsnio galimai nesaistantis adresatų, neturėtų suklaidinti. Visų pirma, žvalgybos institucijos yra įpareigotos reaguoti į kontrolieriaus joms adresuojamus sprendimus bent jau tuo aspektu, kad jos privalo jam pateikti informaciją apie tai, kokių sprendimų bus imamasi reaguojant į kontrolieriaus pateiktą rekomendaciją; taigi, rekomendacija, kuri įpareigoja atitinkamą instituciją bent jau ieškoti sprendimų jai įgyvendinti, nėra tokia jau ir neprivaloma. Visų antra, žvalgybos kontrolieriui nustačius tam tikrus žmogaus teisių ir laisvių pažeidimus, visada lieka teisminės gynybos kelias, kurį pradėti galima būtent remiantis žvalgybos kontrolieriaus sprendimais. Tad žvalgybos kontrolieriaus, kaip specializuotos klasikinės ombudsmeno atmainos paskirtis, užtikrinant visapusišką žmogaus teisių įgyvendinimą, papildyti asmenų teisę kreiptis į teismą ginant savo žvalgybos institucijų veiksmais pažeistas teises ir laisves, teikti siūlymus įstatymų leidėjui dėl žmogaus teisių apsaugos gerinimo[25].

1.2.3. Žvalgybos kontrolieriaus kompetencijos atribojimas nuo Seimo kontrolierių

Nepaisant gerų ketinimų, kuriais vedinas įstatymų leidėjas ėmėsi iniciatyvos steigti naują kontrolės instituciją, ši idėja bent jau iš pradžių buvo sutikta gana skeptiškai. Visų pirma, priimtas Žvalgybos kontrolierių įstatymas buvo vetuotas Respublikos Prezidento[26] ir grąžintas Seimui svarstyti iš naujo. Visų antra, toks įstatymas susilaukė opozicijos pasipriešinimo, pasireiškusio iniciatyva kreiptis į Konstitucinį Teismą, ginčijant Žvalgybos kontrolierių įstatymo kai kurių nuostatų atitiktį Konstitucijai[27]. Vienas iš priekaištų, išsakomų Žvalgybos kontrolierių įsta-

24 Žvalgybos kontrolierių įstatymo 10 straipsnio 1 dalies 6 punktas.

25 Edita Žiobienė, „Ombudsmeno institucijos prigimtis ir santykis su valstybės valdžiomis“, iš *Konstitucija ir teisinė sistema. Liber Amicorum Vytautui Sinkevičiui* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2021), 298.

26 Respublikos Prezidento 2021 m. gruodžio 22 d. dekretas Nr. 1K-804 „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo priimtų Lietuvos Respublikos žvalgybos kontrolierių įstatymo Nr. XIV-734, Lietuvos Respublikos žvalgybos įstatymo Nr. VIII-1861 16-1, 23 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 22-1 straipsniu įstatymo Nr. XIV-735, Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo Nr. VIII-950 11 ir 12 straipsnių pakeitimo įstatymo Nr. XIV-758, Lietuvos Respublikos valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymo Nr. VIII-1904 2 straipsnio ir priedėlio pakeitimo įstatymo Nr. XIV-759, Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekso 573 ir 589 straipsnių pakeitimo įstatymo Nr. XIV-773, Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 14, 18 ir 112 straipsnių pakeitimo įstatymo Nr. XIV-774 ir Lietuvos Respublikos gyventojų turto deklaravimo įstatymo Nr. I- 1338 2, 3, 5, 9 ir 10 straipsnių pakeitimo įstatymo Nr. XIV-775 grąžinimo Lietuvos Respublikos Seimui pakartotinai svarstyti“. TAR, 2021-12-22, Nr. 26607.

27 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2022 m. kovo 3 d. sprendimas Nr. KT28-S27/2022“, https://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta2622/content.

tymo autoriams, buvo tai, kad priėmus šį įstatymą ir atitinkamai pakeitus Seimo kontrolierių įstatymą taip, kad Seimo kontrolieriams nebepriskiriama tirti žvalgybos pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo atvejų, buvo apribota Konstitucijos 73 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta Seimo kontrolierių konstitucinė kompetencija.

Iš tiesų, Konstitucijos 73 straipsnio 1 dalis, kuria rėmėsi tiek Respublikos Prezidentas, vetuodamas įstatymą, tiek Seimo narių grupė, pateikusi prašymą Konstituciniam Teismui, suformuluotas taip abstrakčiai, kad jį skaitant pažodžiui galima daryti prielaidą, jog Seimo kontrolierių kompetencijai priskirta kontroliuoti visus valstybės pareigūnus, išskyrus teisėjus, jų įgaliojimus tą daryti apibrėžiant Seimo kontrolierių įstatyme, kaip tai nurodyta Konstitucijos 73 straipsnio 2 dalyje. Todėl, pasak žvalgybos kontrolieriaus instituto skeptikų, įstatymų leidėjas negalėjo nuspręsti dalį Seimo kontrolierių kompetencijos – tirti žvalgybos pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo atvejus – perduoti kažkam kitam.

Vis dėlto nereikėtų pamiršti, kad Konstitucijos 73 straipsnis turi dar ir 3 dalį, o Konstitucijos vientisumo principas reikalauja Konstitucijos nuostatas skaityti taip, kad jos derėtų viena su kita ir vienos kitai nepriešpriešinti. Tad Konstitucijos 73 straipsnio 1 ir 2 dalis reikėtų skaityti sistemiškai kartu su šio straipsnio trečiąja dalimi, kurioje nustatyta, kad „prireikus Seimas steigia ir kitas kontrolės institucijas“, o „jų sistemą ir įgaliojimus nustato įstatymas“. Šiose Konstitucijos nuostatose įtvirtinta įstatymų leidėjo diskrecija vertinti kitų kontrolės institucijų įsteigimo poreikį ir, nustačius, kad toks yra, steigti ir kitas nei Seimo kontrolieriai kontrolės institucijas. Kaip minėta, būtent šia Konstitucijos nuostata vadovaudamasis įstatymų leidėjas ir priėmė sprendimą steigti naują žvalgybos kontrolieriaus instituciją. Konstitucijos 73 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta konstitucinė išimtis Seimo kontrolierių tyrimams dėl piktnaudžiavimo ir biurokratizmo, t. y. tai, kad Seimo kontrolieriai negali tirti teisėjų veiklos, turėtų būti laikoma ne konstituciniu Seimo kontrolierių kompetencijos apribojimu, o Konstitucijos 109 straipsnio suponuojamo teismų ir teisėjų nepriklausomumo principo įgyvendinimu. Todėl manytina, kad Konstitucijos 73 straipsnio 1 dalyje yra įtvirtinta bendroji Seimo kontrolierių kompetencija, jos niekaip nedetalizuojant ir kartu išskiriant tuos asmenis (teisėjus), kurių veikla pagal Konstituciją negali būti kontroliuojama.

Ši specializuotų institucijų steigimo šalia bendrosios kompetencijos veiklą vykdančiųjų galimybė Konstitucijoje yra ne vienintelė: būtent tokiu principu remiantis suformuota Lietuvos teismų sistema. Remiantis Konstitucijos 111 straipsnio 1 dalimi Lietuvos Respublikos teismai yra Lietuvos Aukščiausiasis Teismas, Lietuvos apeliacinis teismas, apygardų ir apylinkių teismai, kuriems ir tik jiems pagal Konstitucijos 109 straipsnį pavesta vykdyti teisingumą. O pagal Konstitucijos 111 straipsnio 2 dalį atskirų kategorijų byloms nagrinėti gali būti įsteigti specializuoti teismai. Administracinių teismų įsteigimas Lietuvoje niekam nesukėlė nei abejonių dėl jų konstitucingumo, nei kėlė klausimų dėl bendrosios kompetencijos teismų įgaliojimų atribojimo. Atvirkščiai, tai buvo matoma kaip išeitis, padėsianti subalansuoti nepakeliamu tampantį bendrosios kompetencijos teismų krūvį[28]. Atsižvelgiant į tai, nėra pagrindo manyti, kad Žvalgybos kontrolieriaus institucijos įsteigimas galėjo būti nesuderinamas su Konstitucijos 73 straipsnio nuostatomis. Būtent Konstitucijos 73 straipsnio 3 dalis suteikia įstatymų leidėjui diskreciją steigti ir kitas nei Seimo kontrolieriai kontrolės institucijas, jeigu įstatymų leidėjas nustato esant tokį poreikį, t. y. kai jis mano, kad tai padaryti būtų tikslinga ir atskirų valstybės institucijų ir pareigūnų veiklos kontrolės tikslus galima pasiekti geriau tada, kai tai atlieka atskira kontrolės institucija, o ne bendro pobūdžio mandatą turintys Seimo kontrolieriai. Akivaizdu, kad specialus žvalgybos kontrolierius, turėdamas įgaliojimus prižiūrėti vien tik žvalgybos institucijų veiklą, taip pat turė-

28 Pranas Kūris, „Teismų reformos eiga Lietuvoje“, iš *Teisminės valdžios problemos Lietuvoje*. Konferencija, skirta teismų reformos Lietuvoje įgyvendinimo analizei (Vilnius, 1996), 12.

damas specifinių žinių šioje srityje, tam galės skirti ir daugiau laiko bei pastangų, nei tai darytų plataus mandato Seimo kontrolierius. Žinoma, savo diskrecija prireikus steigti ir kitas kontrolės institucijas įstatymų leidėjas gali naudotis tol ir tiek, kiek apskritai nėra iš viso paneigiama Konstitucijos 73 straipsnio 1 dalyje numatyta Seimo kontrolieriaus kompetencija tirti valstybės ir savivaldybių pareigūnų piktnaudžiavimą ir biurokratizmą. Kitaip tariant, jei įstatymų leidėjas nuspręstų įsteigti tokią atskirą kontrolės instituciją, kuri iš esmės perimtų Seimo kontrolieriaus įgaliojimus, tai neatitiktų Konstitucijoje įtvirtinto reguliavimo. Šiuo atveju manytina, kad Seimo kontrolieriaus įgaliojimai nėra pažeidžiami, greičiau atvirkščiai, vienos iš jam buvusių priskirtų sričių kontrolę perleidus specializuotam kontrolieriui, Seimo kontrolierius galės skirti daugiau dėmesio ir laiko kitiems jo kuruojamiems tyrimams. Tad pritartina akademinėje literatūroje išdėstytam požiūriui, kad Seimo kontrolieriai neturėtų dubliuoti specializuotų kontrolės institucijų veiklos[29].

Būtent tokios išvados priėjo ir Konstitucinis Teismas 2022 m. gruodžio 29 d. nutarime[30], įvertinęs Žvalgybos kontrolierių įstatymo ir Seimo kontrolierių įstatymo nuostatų, kuriomis buvo žvalgybos kontrolieriams buvo suteikti įgaliojimai nagrinėti pareiškėjų skundus dėl žvalgybos institucijų ir (ar) žvalgybos pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo viešojo administravimo srityje, o Seimo kontrolieriams tokie įgaliojimai nebebuvo priskirti, konstitucingumą. Šiame nutarime atsižvelgta į saugumo tarnybų, vykdančių žvalgybinę veiklą, specifiką, neviešą jų veiklos pobūdį, ir konstatuotas būtent tos specifikos nulemtas poreikis kontroliuoti šių institucijų veiklos teisėtumą, be kita ko, siekiant užtikrinti, kad vykdydamos joms priskirtas funkcijas žvalgybos institucijos laikysis iš konstitucinio teisinės valstybės principo kylančių imperatyvų, nepažeis žmogaus teisių ir laisvių. Minėtame Konstitucinio Teismo nutarime aiškiai pasakyta, kad Seimas pagal Konstitucijos 73 straipsnio 3 dalį turi įgaliojimus prireikus steigti tokią nepriklausomą specializuotą kontrolės instituciją, kuriai būtų pavesta užtikrinti minėtų institucijų veiklos kontrolę, be to, pabrėžta Seimo, kaip įstatymų leidėjo, pareiga nustatyti tarpusavyje derančius bendros kompetencijos Seimo kontrolierių ir specializuotos kontrolės institucijos – žvalgybos kontrolierių įgaliojimus, kad būtų išlaikytas racionalus jų santykis ir jos galėtų veiksmingai atlikti joms priskirtas funkcijas, o pagal Konstituciją veikiančių kontrolės institucijų sistema būtų darni.

Beje, net ir įsigaliojus Žvalgybos kontrolierių įstatymui, veiksmingos žvalgybos institucijų kontrolės vis dar tenka luktelėti. Kaip minėta, kartu su Žvalgybos kontrolierių įstatymo projektu Seime buvo užregistruotas, be kita ko, Seimo kontrolierių įstatymo pakeitimas, nulėmęs tai, kad Seimo kontrolierių įstatyme apibrėžiant Seimo kontrolierių kompetenciją, buvo nustatyta, kad žvalgybos institucijų veikla nepatenka į Seimo kontrolierių kompetencijos apimtį. Šis pakeitimas įsigaliojo tą pačią dieną, kaip ir naujasis Žvalgybos kontrolierių įstatymas, siekiant išvengti situacijos, kai tą pačią funkciją – žvalgybos institucijų kontrolę – atlieka dvi skirtingos institucijos.

Žvalgybos kontrolierių įstatyme buvo įtvirtinta, kad iki šio įstatymo įsigaliojimo Seimas turėtų įsteigti Žvalgybos kontrolierių įstaigą, padėsiančią nagrinėti pareiškėjų skundus dėl žvalgybos institucijų veiklos, ir, be abejo, įstatyme nustatyta tvarka paskirti du žvalgybos kontrolierius, iš kurių vienas būtų skiriamas minėtos įstaigos vadovu. Seimas, įgyvendindamas atitinkamas Žvalgybos kontrolierių įstatymo nuostatas, 2022 m. sausio 20 d. priėmė nutarimą „Dėl Lietuvos Respublikos žvalgybos kontrolierių įstaigos įsteigimo“[31], kuriuo nutarė įsteigti Lietuvos Respublikos žvalgybos kontrolierių įstaigą. Tačiau praėjus daugiau nei metams nuo minėtų po-

29 Toma Birmontienė, „Seimo kontrolierių konstitucinio instituto ypatumai“, iš *Administracinės teisės novelos. Liber Amicorum Algimantui Urmonui* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2022), 108.

30 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2022 m. gruodžio 29 d. nutarimas. TAR, 2022-12-29, Nr. 27391.

31 Lietuvos Respublikos Seimo 2022 m. sausio 20 d. nutarimas Nr. XIV-926 „Dėl Lietuvos Respublikos žvalgybos kontrolierių įstaigos įsteigimo“. TAR, 2022-01-21, Nr. 951.

kyčių teisės sistemoje, žvalgybos kontrolieriai, iš kurių vienas turėtų vadovauti minėtai įstaigai, taip ir nebuvo paskirti, Žvalgybos kontrolierių įstaigos nuostatai patvirtinti nebuvo, o pati įstaiga tokiomis aplinkybėmis yra neveikianti.

Tai iš esmės reiškia, kad Lietuvoje jau daugiau nei metus nebuvo ir šio straipsnio atidavimo spaudai metu nėra jokios institucijos, vykdančios neteisminę žvalgybos institucijų kontrolę, tikrinančios žvalgybos institucijų ir jų pareigūnų priimamų sprendimų teisėtumą ir (arba) jų atitiktį žmogaus teisių ir laisvių apsaugos kriterijams, o asmenys, manantys, kad jų teisės ar laisvės yra pažeistos *inter alia* dėl žvalgybos institucijų ir (arba) jų pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo, net nežinotų, kur kreiptis siekdami jas apginti, atsižvelgiant į tai, kad pagal galiojančius teisės aktus galimybės teismine tvarka ginti pažeistas teises ar laisves, regis, gan ribotos. Taigi, nepaisant naujuoju Žvalgybos kontrolierių įstatymu siektų tikslų dėl aštrėjančios geopolitinės situacijos plečiant žvalgybos institucijų veiksmų mastą kartu sustiprinti jų kontrolę žmogaus teisių ir laisvių apsaugos aspektu, susiklostė pagal Konstituciją netoleruotina situacija, kai galimybės ginti galbūt pažeistas asmenų teises ir laisves buvo bent jau laikinai sumažintos. Tai, beje, pastebėta ir minėtame Konstitucinio Teismo 2022 m. gruodžio 29 d. nutarime pažymėjus, kad „pagal Konstituciją, *inter alia* pagal konstitucinį atsakingo valdymo principą, yra netoleruotina tokia situacija, kai žvalgybinę veiklą vykdančių valstybės institucijų ir jų pareigūnų veikla, *inter alia* vykdant valstybės apsaugos funkciją, nėra kontroliuojama nepriklausomos ir savarankiškai veikiančios kontrolės institucijos“. Tačiau Konstitucinis Teismas santūriai nutylėjo, kaip pagal Konstituciją reikėtų spręsti tokią jos nuostatų neatitinkančią situaciją.

Manytina, kad pagal Konstituciją, siekiant užtikrinti, kad saugumo tarnybų, vykdančių žvalgybinę veiklą, ir jų pareigūnų veikla nebūtų visiškai nekontroliuojama tol, kol nėra pagal Konstitucijos 73 straipsnio 3 dalį įsteigtos atskiros, specializuotos kontrolės institucijos, kuriai būtų pavesta užtikrinti minėtų žvalgybinę veiklą vykdančių institucijų ir jų pareigūnų veiklos kontrolę, arba ji dėl tam tikrų priežasčių yra neveikianti, iš Konstitucijos 73 straipsnio 1 dalies kyla Seimo kontrolierių, esančių nepriklausoma ir savarankiškai veikiančia valstybės ir savivaldybės pareigūnų (išskyrus teisėjus) kontrolės institucija, padedančia užtikrinti iš *inter alia* konstitucinio teisinės valstybės principo kylančių atsakingo valdymo, valdžios atsakomybės visuomenei ir žmogaus teisių ir laisvių apsaugos imperatyvų įgyvendinimą, įgaliojimai tirti piliečių skundus dėl saugumo tarnybų, vykdančių žvalgybinę veiklą, ir jų pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo, net jei tai ir nebėra numatyta Seimo kontrolierių įstatyme. Kitaip tariant, tokioje situacijoje reikėtų tiesiogiai taikyti Konstitucijos nuostatas, numatančias, kad valstybės ir savivaldybės institucijų ir jų pareigūnų (išskyrus teisėjus) veikla turi būti kontroliuojama piktnaudžiavimo ir biurokratizmo aspektu. Tik tada, kai pagal Konstitucijos 73 straipsnio 3 dalį įsteigta specializuota kontrolės institucija pradėtų vykdyti jai įstatymu priskirtas žvalgybos institucijų ir jų pareigūnų veiklos kontrolės funkcijas, Seimo kontrolieriai pagal atitinkamo įstatymo nuostatas nustotų tokios kompetencijos. Kitas tokios su Konstitucija nesuderinamos, tačiau teisinėje realybėje susiklosčiusios situacijos sprendimas galėjo būti pereinamųjų nuostatų Žvalgybos kontrolierių įstatyme įtvirtinimas iš anksto nuspėjant, kad tokių pareigūnų gali nepavykti paskirti iškart, įsigaliojus naujojo įstatymo nuostatoms (juolab kad nuo įstatymo priėmimo iki jo įsigaliojimo praėjo vos keletas dienų). Tačiau kol kas ši situacija dėl žvalgybos institucijų ir jų pareigūnų veiklos kontrolės lieka neaiški ir reikia tikėtis, kad įstatymų leidėjas tokią konstituciškai nepagrįstą situaciją išspręs artimiausiu metu.

Išvados

1. Žvalgybos institucijų paskirtis ir jų vykdomos funkcijos ir taikomi metodai, *inter alia* plataus masto slaptas informacijos rinkimas, skatina ieškoti sprendimų, kaip didinti asmenų, kurių atžvilgiu vykdomi tokie veiksmai, teisių ir laisvių apsaugą. Valstybė turi pareigą užtikrinti veiksmingą slapta surinktos informacijos ir asmenų, kurių atžvilgiu taikomi žvalgybos institucijų metodai, teisių apsaugą ir surinktos informacijos naudojimo kontrolę. Neteisminė priežiūra, atliekama nepriklausomų nuo viešosios valdžios institucijų ombudsmenų, turinčių pakankamus įgaliojimus ir kompetenciją, kad vykdytų veiksmingą ir nuolatinę slaptą sekimą vykdančių institucijų kontrolę, galėtų padėti pasiekti šių tikslų.
2. Žvalgybos kontrolieriui įstatymu suteiktas itin platus mandatas tirti žvalgybos institucijų ir pareigūnų veiksmus ne tik pagal pareiškėjų skundus, bet ir savo iniciatyva, bei ne tik dėl piktnaudžiavimo ar biurokratizmo viešojo administravimo srityje, bet ir priimamų sprendimų, taikomų metodų teisėtumą ir pagrįstumą turėtų prisidėti prie žmogaus teisių ir laisvių apsaugos stiprinimo ir geresnio jos užtikrinimo. Pirma, žvalgybos kontrolierius, būdamas specializuota kontrolės institucija būtent šiai veiklos sričiai, žvalgybos institucijų ir pareigūnų veiklos tyrimui galės skirti daugiau laiko ir pajėgumų, taip pat bendros kompetencijos Seimo kontrolierius, kuriam ši sritis buvo tik viena iš tų, kuriose jis vykdo jam Konstitucijos suteiktus įgaliojimus. Antra, visuotinai pripažįstama, kad žvalgybos institucijų veikla yra specifinė, be kita ko, dėl jos naudojamų priemonių slaptumo siekiant užkardyti galimas grėsmes valstybės saugumui, tad būtent specialių žinių turintis žvalgybos kontrolierius turės daugiau galimybių įsigilinti į jų vykdomą veiklą ir sukontroliuoti tuos aspektus, kuriuos pagal įstatymą jam pavesta kontroliuoti. Kartu pažymėtina, kad Žvalgybos kontrolierių įstatyme įtvirtintas teisinis reguliavimas, apibrėžiantis būsimų žvalgybos kontrolierių teisinį statusą, galėtų būti tobulinamas, be kita ko, tuo aspektu, kad minėtame įstatyme galėtų būti labiau užtikrinamas žvalgybos kontrolierių nepriklausomumas nuo įstatymų leidžiamosios valdžios. Šiuo metu abejonių dėl žvalgybos kontrolieriaus nepriklausomumo galėtų kelti įstatyme numatytas jų atleidimo iš pareigų pagrindas, daugumai Seimo narių pareiškus nepasitikėjimą žvalgybos kontrolieriumi. Tai, beje, taikytina ir kalbant apie Seimo kontrolierius. Ombudsmenų nepriklausomumas nuo valstybės valdžios institucijų yra viena pagrindinių jų veiksmingo funkcionavimo prielaidų.
3. Įsteigus naują nepriklausomą kontrolės instituciją ir jai pavedus žvalgybos institucijų priežiūrą ir jų priimamų sprendimų teisėtumo kontrolę, nėra pagrindo teigti, kad Seimo kontrolierių kompetencija buvo pernelyg apribota, nes pagal Konstituciją įstatymų leidėjui yra suteikta diskrecija, konstatavus, kad tai daryti yra tikslinga (yra toks poreikis), steigti specializuotas kontrolės institucijas ir jų priežiūrai pavesti tam tikrą sritį. Tokios institucijos įsteigimas sudaro prielaidas veiksmingiau ginti žmogaus teises ir laisves, galimai pažeistas dėl žvalgybos institucijų veiklos. Taigi konstituciškai yra pateisinamas toks teisinis reguliavimas, pagal kurį Seimui įsteigus naują specializuotą kontrolės instituciją ir įstatyme apibrėžus jos kompetenciją, Seimo kontrolieriams nebepriskiriama tirti to paties pobūdžio piliečių skundų, kuriuos tirs žvalgybos kontrolieriai. Atitinkamos kompetencijos „dubliavimas“, t. y. priskyrimas ir pagal Konstitucijos 73 straipsnio 1 dalį veikiantiems Seimo kontrolieriams, ir pagal Konstitucijos 73 straipsnį įsteigtiems žvalgyboms kontrolieriams reikštų neveiksmingą minėtų institucijų žmogiškų ir kitų turimų resursų naudojimą. Tačiau pagal Konstituciją yra netoleruotina tokia situacija, kai žvalgybos institucijų ir jų pareigūnų, vykdančių nacionalinio saugumo funkciją, veiklos nekontroliuoja nei žvalgybos kontrolieriai, nei Seimo kontrolieriai. Įstatymų leidėjui kyla pareiga nedelsiant imtis veiksmų tokiai situacijai išspręsti.

Who Controls the All-Controlling Secret Services? The Establishment of the Institution of the Intelligence Ombudsperson in Seeking to Strengthen the Protection of Human Rights and Freedoms

Mykolas Romeris University Law School
Institute of Public Law
Dr. Jolita Miliuvienė
E-mail: jolita.miliuviene@mruni.eu
DOI: 10.13165/LT-22-01-02

Summary. *The notion of national security is very wide-ranging and can be interpreted quite flexibly. This notion presupposes the rich diversity of activities undertaken by secret intelligence (secret surveillance) institutions, which are necessary for any modern State seeking to protect itself from increasingly complex internal and external threats that endanger the constitutional order of the State, its democratic institutions, and its very existence in general. The purpose of secret intelligence institutions is to collect as much data as possible concerning the aforementioned threats in different areas of the State. While doing so, State surveillance institutions inevitably interfere with human rights and freedoms. The specificity of these institutions – especially their mission to guarantee the protection of the national interest, inter alia national security, i.e., the constitutional good which is determined to ensure the survival of the State – leads to the necessity of controlling the legality of the activities of those institutions or their officials, taking into account the notion of respecting the proper balance between the interests of the State and the protection of individual rights and freedoms, which is also a constitutional value in itself. Independent, impartial objective control institutions, such as an ombudsperson investigating cases of mismanagement and possible violations of human rights and freedoms, are one of the means of ensuring that State surveillance institutions function within the limits of their competence and without abusing their powers. Although Article 73 (1) of the Constitution of the Republic of Lithuania provides that complaints about the abuse of authority or bureaucratic intransigence by State officials shall be examined by the Parliamentary Ombudsperson, the Constitution does not preclude the establishment of specialized independent control institutions vested with the power to control State institutions acting in specific areas. Having this discretion in mind, the legislator decided to establish a new institution – the Intelligence Ombudsperson – with the power not only to investigate the bureaucracy and potential abuses of secret surveillance institutions (the State Security Department and the Second Investigation Department) based on complaints received, as the Parliamentary Ombudsperson used to do, but also to conduct investigations on their own initiative. The establishment of such a proactive intelligence control institution contributes to the greater and more effective protection of human rights and freedoms. Allegations concerning violations of the constitutional competence of the Parliamentary Ombudsperson should be disregarded, as the right to establish other control institutions stems from the Constitution itself and the duty of the legislator to find a proper balance of competencies for the institutions that constitute the system of independent control institutions. Therefore, the decision to confer the same competence to different control institutions in different amounts would not be justified nor effective, especially when one is specified in the particular field of intelligence control.*

Keywords: *protection of the human rights and freedoms, ombudsperson, secret services, national security, nonjudicial control.*

1.3. 2022 metų Lietuvos baudžiamosios politikos aktualijos ir jos efektyvinimo kryptys

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Baudžiamosios teisės ir proceso institutas
Prof. dr. Andrius Nevera
E. paštas: anevera@mruni.eu

Dr. Dovilė Murauskienė
E. paštas: dmurauskiene@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-22-01-03

Santrauka*. Straipsnyje analizuojami reikšmingiausi 2022-ųjų Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso pakeitimai ir papildymai. Šiuos pakeitimus, visų pirma, lėmė Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktika ir Europos Komisijos prieš Lietuvą pradėtos Europos Sąjungos teisės pažeidimo procedūros dėl Pamatinių sprendimų 2002/584/TVR, 2002/584/TVR tam tikrų nuostatų neperkėlimo ir netinkamo perkėlimo į nacionalinę teisę, taip pat 2017 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos (ES) 2017/541 dėl kovos su terorizmu, pakeičiančios Tarybos pamatinį sprendimą 2002/475/TVR ir iš dalies keičiančios Tarybos sprendimą 2005/671/TVR netinkamo perkėlimo ir įgyvendinimo Lietuvos nacionalinėje teisėje. Be to, šiuos pakeitimus taip pat nulėmė siekis tobulinti baudžiamosios atsakomybės sąlygas už nusikaltimus Lietuvos valstybės Nepriklausomybei, teritorijos vientisumui ir konstitucinei santvarkai. Svarbūs pakeitimai buvo padaryti siekiant spręsti ir uždraudimo naudotis teise vairuoti kelių transporto priemones klausimą dėl tų kelių transporto priemonių vairuotojų, kurie pakartotinai daro nusikalstamas veikas būdami neblaivūs ar apsvaigę nuo narkotinių, psichotropinių ar kitų psichiką veikiančių medžiagų. Išnagrinėjus atitinkamus Lietuvos baudžiamojo įstatymo pakeitimus, iškyla poreikis išskirti jų teigiamus ir neigiamus bruožus bei pasiūlyti papildomus ar net kitokius sprendimus, kurie Lietuvos baudžiamąją politiką darytų efektyvesnę. Straipsnyje kritiškai pasisakoma dėl baudžiamojo poveikio priemonių ir baudžiamumo griežtinimo, taip pat kritiškai vertinamos ir atitinkamų specialių atleidimo nuo baudžiamosios atsakomybės rūšių formuluotės.*

Reikšminiai žodžiai*: pamatinis sprendimas, direktyva, Europos arešto orderis, padėjimas veikti prieš Lietuvos Respubliką, šnipinėjimas, žmogaus pagrobimas įkaitu, transporto priemonė, uždraudimas naudotis specialiomis teisėmis, terorizmas, neapykanta motyvuoti nusikaltimai, etninė kilmė, odos spalva.*

Įvadas

2022 metais Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas (toliau – BK) buvo keistas ir pildytas gana saikingai. Dalis pakeitimų padaryti dėl Lietuvos rinkimų sistemai reikšmingo konstitucinio įstatymo priėmimo, kuriuo buvo patvirtintas Lietuvos Respublikos rinkimų kodeksas (toliau – Rinkimų kodeksas)[1]. 2022 m. rugsėjo 1 d. įsigaliojusiame Rinkimų kodekse *inter alia* įvestos naujos sąvokos (politinė organizacija, analitiniai centrai) ir, pagal Lietuvos Respublikos

1 Lietuvos Respublikos rinkimų kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo konstitucinis įstatymas, TAR, 2022-07-19, Nr. 15851.

Konstitucijos (toliau – Konstitucija) pakeitimus[2], reglamentuotas mero, kaip atskiro savivaldos instituto (savivaldos vadovo), o ne kaip savivaldybės tarybos nario, rinkimų klausimas. Būtent dėl šių priežasčių buvo tikslintas tik BK XXVI skyriaus pavadinimas ir keistos 175^1 bei 295 straipsnių dispozicijos[3]. Suderinti sąvokas prireikė ir dėl Lietuvos Respublikos pataisos pareigūnų įstatymo naujos redakcijos priėmimo[4]. Nuo 2023 m. sausio 1 dienos šis bendrųjų teisės normų aktas ne tik įgavo naują pavadinimą – Lietuvos Respublikos bausmių vykdymo sistemos įstatymas, bet juo taip pat naujai sprendžiamas bausmių vykdymo sistemos organizavimo klausimas, padidintos nuteistųjų bendravimo su artimaisiais galimybės, siekiama užtikrinti tvarią dinaminio saugumo segmento plėtrą bausmių vykdymo sistemoje ir plečiamos priemonės, padėsiančios motyvuoti nuteistuosius teigiamiems pokyčiams. Svarbu, kad šiame įstatyme atsisakoma pataisos įstaigos sąvokos ir pereinama prie laisvės atėmimo vietų įstaigų formuluotės. Būtent dėl to buvo priimtas 2022 m. birželio 28 dieną, priimant BK, 51, 67, 72^4 ir 82 straipsnių pakeitimo įstatymas[5] ir tam tikra prasme „kosmetiškai“ buvo pakeista baudžiamojo įstatymo redakcija.

Vertinant kitus BK pakeitimus, išskirtinos reikšmingesnės ir daugiau dėmesio vertos mūsų valstybės baudžiamosios politikos kryptys. Viena tokių krypčių – siekis kiek įmanoma labiau pažaboti žmonių norą vairuoti kelių transporto priemones būnant apsvaigus nuo alkoholio ar narkotinių, psichotropinių ar kitų psichiką veikiančių medžiagų. Dėl to 2022 m. spalio 10 d. buvo priimtas įstatymas Nr. XIV-1447, kuriuo buvo pakeista BK 68 straipsnio 2 dalis, nustatant, kad BK 281 straipsnio 2, 4, 6 dalyse ar 281^1 straipsnyje numatytas nusikalstamas veikas padariusiems asmenims teisė vairuoti kelių transporto priemones gali būti uždrausta nuo vienerių iki septynerių metų, jei šių nusikalstamų veikų padarymo metu tokiems asmenims jau buvo uždrausta naudotis teise vairuoti kelių transporto priemones dėl nusikalstamos veikos, jo padarytos neblaivaus ar apsvaigusio nuo narkotinių, psichotropinių ar kitų psichiką veikiančių medžiagų[6]. Taigi Lietuvos įstatymų leidėjas nusprendė imtis griežtesnių priemonių, tikėdamasis tokiu būdu sumažinti šių nusikaltimų skaičių. Kita vertus, svarbu pabrėžti, kad analizuojamas BK pakeitimas buvo nulemtas Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (toliau – Konstitucinis Teismas) 2020 m. liepos 24 d. nutarimo, kuriame buvo konstatuota, kad Lietuvos Respublikos saugaus eismo automobilių keliais įstatymo (toliau – Saugaus eismo įstatymas) 24 straipsnio 7 ir 8 dalyse nustatytas atimtos teisės vairuoti transporto priemones grąžinimo ne trumpesnis kaip dešimties metų terminas pagal savo pobūdį prilygsta sankcijai, taikomai asmeniui už antrą kartą padarytą teisės pažeidimą esant neblaiviam ar apsvaigusiam nuo narkotikų, vaistų ar kitų svaigiųjų medžiagų ar atitinkamai sankcijai, taikomai už asmens trečią kartą padarytą teisės pažeidimą, už kurio padarymą pagal įstatymus iš jo ši teisė atimama[7].

Europos Komisija (toliau – Komisija) Lietuvai pateikė oficialų pranešimą dėl Europos Sąjungos teisės pažeidimo procedūros Nr. 2020/2306 dėl 2002 m. birželio 13 d. Tarybos pagrindų sprendimo 2002/584/TVR dėl Europos arešto orderio ir perdavimo tarp valstybių narių tvarkos (toliau – Pamatinis sprendimas 2002/584/TVR) tam tikrų nuostatų neperkėlimo

2 Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymas, TAR, 2022-04-21, Nr. 8142.

3 Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso XXVI skyriaus pavadinimo, 175^1 ir 295 straipsnių pakeitimo įstatymas, TAR, 2022-07-20, Nr. 15855.

4 Lietuvos Respublikos pataisos pareigūnų veiklos įstatymo Nr. XIII-1387 pakeitimo įstatymas, TAR, 2022-07-15, Nr. 15553.

5 Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 51, 67, 72^4 ir 82 straipsnių pakeitimo įstatymas, TAR, 2022-07-15, Nr. 15557.

6 Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 68 straipsnio pakeitimo įstatymas, TAR, 2022-10-19, Nr. 21163.

7 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2020 m. liepos 24 d. nutarimas , TAR, 2020-07-24, Nr. 16411.

ir netinkamo perkėlimo į nacionalinę teisę, kuris tapo svarbia priežastimi keisti BK 9[1] straipsnį[8]. Didelės reikšmės šio BK straipsnio kaitai turėjo ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (toliau – ESTT) 2021 m. kovo 17 d. sprendime byloje *JR* (C-488/19) ir 2021 m. balandžio 29 d. sprendime byloje *X* (C-665/20) pateikti išaiškinimai dėl Pamatinio sprendimo 2002/584/TVR 4 straipsnio 7 punkto b papunkčio[9] ir 4 straipsnio 5 punkto[10]. Įdomu pažymėti, kad BK 9[1], 118 ir 119 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas Nr. XIVP-1220 buvo parengtas dviejų ministerijų – Teisingumo ir Krašto apsaugos. Būtent šios ministerijos iniciatyva buvo pareikšta dėl poreikio keisti BK 118 ir 119 straipsnius, nustatant didesnes bausmes ir reglamentuojant atvejus, kada atitinkamus nusikaltimus padarę asmenys gali būti atleisti nuo baudžiamosios atsakomybės.

Neabejotina, kad tiek padėjimas kitai valstybei veikti prieš Lietuvos Respubliką (BK 118 straipsnis), tiek šnipinėjimas (BK 119 straipsnis) yra labai reikšmingi nusikaltimai, kuriais kėsinamasi į Lietuvos valstybės nepriklausomybę, teritorijos vientisumą ir konstitucinę santvarką. Šių nusikalstamų veikų reikšmingumas ypač aktualus šiomis dienomis, kai tam tikra prasme visas pasaulis yra įtrauktas į 2022 m. vasario 24 d. Rusijos Federacijos pradėtą ir iki šiol besitęsiančią agresiją prieš Ukrainą. Būtent tokių ir panašių įvykių kontekste suaktyvėja atskirų asmenų veiksmai, kuriais siekiama pakenkti Lietuvos Respublikai[11]. Kita vertus, kyla klausimų dėl to, ar atsakomybės griežtinimas yra tikrai atgrasanti priemonė.

Dar viena kryptis – siekis BK normas, susijusias su terorizmo kontrole, galutinai adaptuoti prie 2017 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos (ES) 2017/541 dėl kovos su terorizmu, pakeičiančios Tarybos pamatinį sprendimą 2002/475/TVR ir iš dalies keičiančios Tarybos sprendimą 2005/671/TVR (toliau – Direktyva (ES) 2017/541)[12]. Direktyvos (ES) 2017/541 nuostatos į BK buvo perkeliamos dar 2018 metais, priimant įstatymą Nr. XIII-1682, kuriuo buvo keičiami 178, 180, 181, 196, 197, 250, 250[3], 252[1] straipsniai ir BK priedas[13]. Tačiau dalis tų problemų, kurios buvo nurodytos Komisijos oficialiame pranešime dėl Europos Sąjungos (toliau – ES) teisės pažeidimo procedūros Nr. INFR(2021)2087, priimant nurodytą 2018 metų įstatymą nebuvo diskutuotos, todėl BK 251 ir 252 straipsnių dispozicijos nesulaukė jau tada reikalauto dėmesio[14]. Kita vertus, vertinant 2022 m. spalio 11 d. priimto įstatymo Nr. XIV-1451 normas[15], kyla klausimas dėl to, ar jos sprendžia (ypač kiek tai susiję su BK 251 straipsniu) tas pro-

8 Plačiau žr. Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 9[1], 118 ir 119 straipsnių pakeitimo įstatymo ir Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 71[1], 73, 77, 77[1], 212, 254, 303 ir 327 straipsnių pakeitimo įstatymo projektų aiškinamasis raštas, LRS, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/12417e80598411ecacf0d54306d0ca27?jfwid=13vf82nm2h.

9 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2021 m. kovo 17 d. sprendimas byloje *JR*, C-488/19, EU:C:2021:206.

10 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2021 m. balandžio 29 d. sprendimas byloje *X*, C-665/20, EU:C:2021:339.

11 2022-08-05 Lietuvos Respublikos generalinės prokuratūros Organizuotų nusikaltimų ir korupcijos tyrimo departamento prokurorai, įvertinę turimą informaciją, pradėjo ikiteisminį tyrimą pagal BK 118 straipsnio 1 dalį. Tyrimas pradėtas dėl asociacijos „Tarptautinis geros kaimynystės forumas“ ir su juo susijusių asmenų galimo veikimo prieš Lietuvos Respubliką. Plačiau žr. https://www.prokuraturos.lt/lt/tyrime-del-galimo-veikimo-pries-lietuvos-respublika-procesiniai-veiksmai/8752.

12 „Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2017/541 2017 m. kovo 15 d. dėl kovos su terorizmu, pakeičianti Tarybos pamatinį sprendimą 2002/475/TVR ir iš dalies keičianti Tarybos sprendimą 2005/671/TVR“, EUR-LEX, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A32017L0541.

13 Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 178, 180, 181, 196, 197, 250, 250[3], 252[1] straipsnių ir priedo pakeitimo įstatymas, TAR, 2018-12-11, Nr. 20234.

14 Plačiau žr. 2018 m. lapkričio 7 d. Lietuvos Respublikos Seimo Teisės ir teisėtvarkos komiteto išvada dėl Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 178, 180, 181, 250, 252[1] straipsnių ir priedo pakeitimo įstatymo projekto Nr. XIIIP-2451, LRS, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/79247810e40611e894a78279b4c56611?jfwid=13vf82nik0.

15 Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 250, 251 ir 252 straipsnių pakeitimo įstatymas, TAR, 2022-10-19, Nr. 21166.

blemas, kurios susijusios su valstybės baudžiamosios jurisdikcijos klausimais. Būtent šis aspektas ir tampa vienu iš svarbių šio tyrinėjimo aspektų vertinant baudžiamosios politikos efektyvinimą ir atsižvelgiant į terorizmo grėsmių visuotiną pobūdį.

2022 m. balandžio 28 d. priimtas BK 60, 129, 135, 138, 169, 170, 170[1] ir 170[2] straipsnių pakeitimo įstatymas Nr. XIV-1065 taip pat apspręstas Komisijos pranešimo dėl Lietuvai pradėtos Europos Sąjungos teisės pažeidimo procedūros Nr. INFR(2021)2069 dėl 2008 m. lapkričio 28 d. Tarybos pamatinio sprendimo 2008/913/TVR dėl kovos su tam tikromis rasizmo ir ksenofobijos formomis bei apraiškomis baudžiamosios teisės priemonėmis (toliau – Pamatinis sprendimas 2008/913/TVR) netinkamo perkėlimo ir įgyvendinimo Lietuvos nacionalinėje teisėje[16]. Komisijos nuomone, Lietuva neįvykdė savo įsipareigojimų, susijusių su Pamatinio sprendimo 2008/913/TVR tam tikrų normų, kurios susijusios su rasizmu ir ksenofobija, perkėlimu į nacionalinę teisę.

Minėtų BK pakeitimų esmė ta, kad buvo išplėstas sąrašas aplinkybių, dėl kurių asmenys ar asmenų grupė gali patirti neapykantos motyvuotas nusikalstamas veikas, įtraukiant odos spalvos ir etninės kilmės požymius; taip pat išplėstas BK 60 straipsnio 1 dalies 12 punktas – įtvirtintas sunkinančios aplinkybės požymis numatant, kad nusikalstama veika buvo padaryta dėl išankstinių neigiamų nuostatų grįsto priešiškumo; ta pačia apimtimi koreguotas BK 129 straipsnio 2 dalies 13 punkte, 135 straipsnio 2 dalies 13 punkte ir 138 straipsnio 2 dalies 12 punkte įtvirtintas šias nusikalstamas veikas kvalifikuojantis požymis.

Taigi aukščiau aktualizuotų BK pakeitimų ir papildymų tyrimas yra šio mokslinio straipsnio tikslas. Be to, analizuojant 2022 metų Lietuvos baudžiamosios teisės naujoves, siekiama išsiaiškinti, ar Lietuva pasirinko optimaliausią ir veiksmingiausią kelią, ar darant atitinkamus pakeitimus buvo įvertintos esamos ir netolimos ateities realijos.

Šiems tikslams įgyvendinti straipsnyje taikomi teisiniams tyrimams įprasti metodai (teisinės analizės, sisteminis, lyginamasis, teleologinis, istorinis ir kt.).

1.3.1. Teisinio reguliavimo specifika, susijusi su draudimu naudotis teise vairuoti kelių transporto priemones

Pirmą kartą kelių transporto priemonės vairavimas apsvaigus nuo alkoholio buvo užfiksuotas 1897 metų rugsėjo 10 dieną. Šią dieną policijos pareigūnas sulaikė Londono taksi vairuotoją, kuris vėliau buvo nubaustas pinigine bauda dėl elektra varomos kelių transporto priemonės vairavimo esant neblaiviam[17]. Pati veika buvo kriminalizuota Jungtinėse Amerikos Valstijose tik 1906 metais. Pirmoji šį klausimą, nustačiusi iki 500 dolerių baudą arba iki 60 dienų įkalinimą, išsprendė Naujojo Džersio Valstija[18]. Nepaisant to, kad kelių transporto priemonės vairavimo esant neblaiviam baudžiamumas teisiškai nustatytas jau daugiau nei šimtmetį, ši problema iki šiol

16 Plačiau žr. Aiškinamasis raštas dėl Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 60, 129, 135, 138, 169, 170, 170-1 ir 170-2 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto, LRS, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/d6b9afd-21c4411ecad9fbbf5f006237b.

17 „Who Was the First Person Arrested for Drunk Driving?“, https://www.cartalk.com/blogs/jim-motavalli/who-was-first-person-arrested-drunk-driving.

18 „Act Defining Motor Vehicles and Providing for the Registration of Same“, iš *Acts of the One Hundred and Thirtieth Legislature of the State of New Jersy and Sixty Second Under the New Constitution* (New Jersey: MacCrellish & Qugley, 1906), 177, 186, 196, https://dspace.njstatelib.org//handle/10929/55079. Tiesa, kai kuriuose šaltiniuose nurodoma, kad pirmoji valstija, kuri kriminalizavo aptariamą poelgį, buvo Niujorkas, nustatęs už šį nusikaltimą 1000 dolerių baudą arba įkalinimą iki vienerių metų. Plačiau žr. „History of DUI Laws“, https://www.russmanlaw.com/blog/dwi/news/history-of-dui-laws. Tačiau vertinant konkrečius JAV teisės aktus, akivaizdžiai matyti, kad šie duomenys nėra tikslūs.

išlieka itin opi tiek daugelyje pasaulio valstybių, tiek ir Lietuvoje.

Mūsų šalyje baudžiamoji atsakomybė vien tik už vairavimą kelių transporto priemonės arba mokymą ją vairuoti būnant apsvaigus nuo alkoholio pradėta taikyti nuo 2017 metų[19]. Tiesa, baudžiamoji atsakomybė galima tik tada, jei kaltininko kraujyje yra daugiau negu 1,5 promilės alkoholio. Neabejotina, kad tokie pokyčiai nulėmė šios srities nusikalstamumo atsiradimą, nes iki 2017 metų sausio 1 d. vien tik kelių transporto priemonės vairavimas apsvaigus nuo alkoholio buvo baudžiamas pagal tada galiojusio Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso (toliau – ATPK) 126 straipsnio 4 dalį (2014 m. spalio 28 d. redakcija).

Nepaisant to, kad nauja nusikalstamumo rūšis pradžioje statistikoje atsispindėjo įspūdingais skaičiais (2017 m. nustatyti 5 093 tokie atvejai), vis dėlto kiekvienais metais buvo stebimas šią veiką darančių asmenų skaičiaus nors ir nedidelis, bet mažėjimas (2018 m. nusikalto 4 863 asmenys, 2019 m. – 4 580 asmenų, 2020 m. – 4 694 asmenys, 2021 m. – 4 432 asmenys)[20]. 2017–2019 metais 25 procentais mažėjo ir eismo įvykių dėl neblaivių vairuotojų kaltės skaičius. Taigi buvo akivaizdu, kad kelių transporto priemonės vairavimo esant neblaiviam kriminalizavimas davė teigiamų rezultatų. Tiesa, kelių transporto priemonės vairavimo apsvaigus nuo alkoholio kriminalizavimas iš karto sukėlė ir tam tikrą spektrą problemų. Pirmoji problema buvo siejama su tuo, kad už BK 281 straipsnio 7 dalyje numatyto nusikaltimo padarymą galėjo būti skiriama ir baudžiamojo poveikio priemonė – uždraudimas naudotis specialia teise (BK 68 straipsnis), kurios terminas buvo mažesnis nei padarius administracinį nusižengimą[21]. Atsižvelgiant į tai ir vertinant privalomumą visais atvejais, kai padaromas BK 281 straipsnyje numatytas nusikaltimas, svarstyti uždraudimo naudotis specialia teise taikymo klausimą, iškilo poreikis spręsti klausimą dėl šios baudžiamojo poveikio priemonės maksimalaus termino padidinimo dvejais metais[22].

Didinant uždraudimo naudotis specialia teise terminą, buvo sprendžiama ir kita 2017 m. sausio 1 d. įsigaliojusių BK pakeitimų problema, kuri siejosi su tuo, kad savo prigimtimi išskirtinai neatsargią kaltės formą nustatančiame BK 281 straipsnyje buvo įtvirtinta atsakomybė iš esmės ir už tyčinį nusikaltimą. Tačiau naujojo BK 281[1] straipsnio (Transporto priemonių vairavimas, kai vairuoja neblaivus asmuo) atsiradimas baudžiamojo įstatymo straipsnių sistemoje tik iš dalies išsprendė kaltės klausimo problemą. BK 281[1] straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad atsakomybė už šio straipsnio 1 dalyje numatytą veiką kyla ir tada, jei ji padaryta dėl neatsargumo. Kitaip tariant, įstatymų leidėjas nustatė, kad nusikaltimas, kurio sudėtis yra formali, gali būti padaromas ir tiesiogine tyčia, ir dėl neatsargumo, nepaisant to, kad pagal BK 16 straipsnyje įtvirtintus nusikalstamo pasitikėjimo ir nusikalstamo neatsargumo apibrėžimus, nei vienas iš jų negali būti pritaikomas formaliai nusikaltimo ar baudžiamojo nusižengimo sudėčiai. Taigi jau kuris laikas susiduriama su situacija, kai tarpusavyje nedera BK specialiosios dalies norma, nustatanti atsakomybę už nusikaltimą, kuris gali būti padaromas ir dėl neatsargumo, su BK bendrosios dalies normomis, kurios neatsargios kaltės apibrėžimus sieja tik su materialiomis nusikalstamų veikų sudėtimis. Ši problema turi būti sprendžiama arba naikinant BK 281[1] straipsnio 2 dalį, arba keičiant BK 16 straipsnį

19 Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 47, 176, 220, 221, 272, 273, 281, 284 straipsnių pakeitimo įstatymas, TAR, 2016-03-29, Nr. 6428. Atsižvelgiant į tai, kad Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekso įsigaliojimo data buvo nustatyta nuo 2017 m. sausio 1 d., tai ir 2015 metais priimto įstatymo, išskyrus jo 1 straipsnį, įsigaliojimo data taip pat buvo nustatyta nuo 2017 m. sausio 1 d.

20 Aiškinamasis raštas dėl įstatymų projektų reg. Nr. XIVP-1445(2), XIVP-1448(2) ir XIVP-1836, LRS, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/f1fa4c10ee1111ec8a3a9ec3b65fdf23?jfwid=-grhau0vp4.

21 Pavyzdžiui, pagal Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekso 422 straipsnio 6 dalį teisė vairuoti transporto priemonę turi būti atimta laikotarpiui nuo vienerių iki ketverių metų, pagal 422 straipsnio 6 dalį – nuo vienerių iki ketverių metų, o pagal 423 straipsnio 4 dalį – nuo trejų iki penkerių metų, priklausomai nuo padaryto teisės pažeidimo.

22 Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 68, 281 straipsnių pakeitimo ir kodekso papildymo 281[1] straipsniu įstatymas, TAR, 2019-01-21, Nr. 859.

taip, kad jo normos apibrėžtų neatsargaus nusikaltimo apibrėžimą, esant formaliai nusikalstamos veikos sudėčiai. Tačiau moksliniame lygmenyje jau senokai yra pasisakyta dėl to, kad neatsargios veikos neteisėtumo turinį nusako jos padarinių ir poelgio žalingumas[23].

Nepaisant minėtų ir neabejotinai bendrąja prasme pozityvių sprendimų, nustatant baudžiamąją atsakomybę už vairavimą esant neblaiviam ir sprendžiant uždraudimo naudotis specialia teise termino padidinimo klausimą, vis dėlto 2020 metais atitinkamo nusikalstamumo kreivė pradėjo augti (palyginus su 2019 m., 2020 m. atvejų skaičius išaugo 23 proc.), o tai akivaizdžiai įrodo, kad bausmės ir dėl nusikalstamos veikos padarymo taikomų baudžiamojo poveikio priemonių atgrasantis poveikis yra silpnas. Tą patį galima pasakyti vertinant ir 2021 metų statistinius duomenis, kurie rodo, kad atitinkamais metais registruota 26 procentais mažiau įvykių nei 2020 metais[24]. Tačiau nežiūrint į tai, būtent ši statistika ir buvo pateikiama motyvuojant 2022 m. spalio 10 d. įstatymu Nr. XIV-1447 padaryto BK 68 straipsnio pakeitimo būtinumą. Papildomai akcentuota tik tai, kad Lietuvoje padažnėjo atvejų, kai BK 281 straipsnio 2, 4 ir 6 dalyse ir BK 281[1] straipsnyje aprašytus nusikaltimus padaro asmenys, kuriems jau buvo dėl to paties nusikaltimo padarymo uždrausta naudotis teise vairuoti kelių transporto priemones[25].

Charakterizuojant analizuojamą BK 68 straipsnio pakeitimą, pirmiausia atkreiptinas dėmesys į tai, kad jis yra susijęs tik su tiksline grupe – asmenimis, kurie padarė BK 281 straipsnio 2, 4, 6 dalyse ar 281[1] straipsnyje numatytus nusikaltimus, jei jų padarymo metu jiems jau yra uždrausta naudotis teise vairuoti kelių transporto priemones dėl to, kad atitinkama veika buvo padaryta neblaivaus ar apsvaigusio nuo narkotinių, psichotropinių ar kitų psichiką veikiančių medžiagų. Antra svarbi aplinkybė ta, kad šiems asmenims draudimas naudotis specialia teise gali būti nustatomas nuo vienerių iki septynerių metų. Kitaip tariant, įstatymų leidėjo logika gan paprasta: jei jau asmeniui buvo pritaikytas draudimas naudotis teise vairuoti kelių transporto priemones dėl BK 281 straipsnio 2, 4 ir 6 dalyse ar 281[1] straipsnyje aprašytų nusikaltimų padarymo, tai tokiu atveju tas pats draudimas jam gali būti nustatomas kur kas ilgesniam terminui.

Vertinant šias teisinio reguliavimo naujoves manytina, kad jos greičiausiai neduos siekiamo teigiamo rezultato. Pavyzdžiui, net ir transporto priemonės konfiskavimas, kuris taikomas pagal BK 72 straipsnį, neatgraso nusikalsti. BK 68 straipsnyje nurodytus nusikaltimus padarę asmenys ir po transporto priemonės konfiskavimo dažnai pakartotinai sėda prie kelių transporto priemonės vairo būdami neblaivūs, daro nusikaltimus vairuodami kelis šimtus eurų kainuojančius automobilius. Taip pat atkreiptinas dėmesys į tai, kad atitinkamo pobūdžio BK pakeitimas yra tam tikra prasme pagrindas tolesnei solidžią istoriją turinčiai BK ir Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekso (toliau – ANK) normų konkurencijai. 2022 m. spalio 10 dieną buvo priimtas įstatymas Nr. XIV-1446, kuriuo *inter alia* buvo pakeistas ir ANK 427 straipsnis, kuris taip pat nustatė maksimaliai galimą septynerių metų terminą dėl teisės vairuoti transporto priemones atėmimą už pakartotinį transporto priemonių vairavimą, kai tai daro neblaivūs arba apsvaigę nuo narkotinių, psichotropinių ar kitų psichiką veikiančių medžiagų vairuotojai. Galima konstatuoti, kad šiandien iš esmės susidariusi tokia pati situacija, kuri buvo konstatuota 2019 metais, argumentuojant BK 68 straipsnio pakeitimus, kuriais buvo siekiama nustatyti, kad uždraudimo naudotis specialia teise maksimalus terminas turi būti didesnis nei ANK[26].

Prognozuotina, kad ateityje gali atsirasti argumentų, kad santykyje su ANK būtina dar

23 Johammes Wessels, *Baudžiamoji teisė. Bendroji dalis. Baudžiamoji veika ir jos struktūra* (Vilnius: Eugrimas, 2003), 216.

24 *Ibid.,* 20.

25 *Ibid.*

26 Plačiau žr. Aiškinamasis raštas dėl Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 68 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto, LRS, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=2vcant4jx&documentId=7e69f3c0155011e-88a05839ea3846d8e&category=TAK.

didinti dabar esantį maksimalų septynerių metų uždraudimo naudotis specialia teise terminą. Tokia tikimybė išlieka vertinant ir Saugaus eismo įstatyme buvusį teisinį reglamentavimą, kuris galiojo iki 2020 m. liepos 24 d. Konstitucinio Teismo nutarimo Nr. KT133-N10/2020 priėmimo, ir kuris jau buvo akcentuotas siūlant priimti galiojančius BK 68 straipsnio pakeitimus.

Šis kelias – tai kelias ne tik į minėtą ir beprasmišką teisės aktų konkurenciją, bet ir pagrindas totalitarinės sistemos priemonėms taikyti, kai tik baudžiamumas tampa svarbiausiu vadinamosios „kovos" su nusikalstamumu būdu. Būtent dėl šios priežasties mūsų valstybėje daugiausia dėmesio reikia skirti įvairiapusėms prevencinėms finansinių ir žmogiškųjų išteklių priemonėms. Tik taip ilgainiui bus pasiekta teigiamų rezultatų ir nereikės siekį mažinti atitinkamos rūšies nusikalstamumą motyvuoti jokio teigiamo ir ilgalaikio efekto neduodančiomis griežtomis baudžiamosiomis teisinėmis priemonėmis[27].

1.3.2. Atsisakymo vykdyti Europos arešto orderį pagrindai ir jų reglamentavimo tobulinimo gairės

Asmens perdavimo pagal Europos arešto orderį (toliau – EAO) institutas BK buvo įtvirtintas 2004 metais, atsižvelgiant į Pamatinio sprendimo 2002/584/TVR nuostatas, kurių inkorporavimas į Lietuvos teisę buvo apspręstas narystės ES siekio. Iki aptariamų ir svarbią reikšmę šios teisinio bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose priemonės įgyvendinimui ir žmogaus teisių apsaugai turinčių pakeitimų BK 9[1] straipsnis buvo keistas du kartus. Taigi 2022 metų BK 9[1] straipsnio pakeitimas[28] yra trečias bandymas tinkamai reglamentuoti asmens perdavimo pagal Europos arešto orderį sąlygas. Manytina, kad šis bandymas nebus paskutinis, nes jis skirtas ne asmens perdavimo pagal EAO vykdymo sąlygoms tobulinti, o iš esmės tam, kad būtų nutraukta Europos Komisijos prieš Lietuvą pradėta ES teisės pažeidimo procedūra Nr. 2020/2306. Beje, tokios pačios nuomonės yra ir atitinkamų pakeitimų rengėjai, kurie pripažįsta, kad EAO išdavimo ir vykdymo praktika reikalauja platesnės sisteminės peržiūros, siekiant identifikuoti ir pašalinti sklandaus bendradarbiavimo trukdžius[29]. Tai yra svarbus aptariamų pakeitimų aspektas, liudijantis įstatymų leidybos chaotiškumą ir epizodiškumą.

Kita vertus, gilinantis į naujausius BK 9[1] straipsnio pakeitimus, pažymėtina, kad visi Lietuvos piliečių ir užsieniečių neperdavimo kitai ES valstybei narei pagrindai skirstomi į privalomus ir neprivalomus. Būtent tam tikro pagrindo priskyrimas atitinkamai grupei daro esminę įtaką įtariamojo ar nuteistojo asmens atsakomybei, jo teisiniam statusui ir tolimesniam gyvenimui. Dėl šios priežasties įstatymų leidėjas jau pirminiame Pagrindų sprendimo 2002/584/TVR nuostatų perkėlimo į Lietuvos baudžiamąją teisę etape turėjo labai preciziškai išnagrinėti atitinkamo ES teisės akto nuostatas ir jas itin tiksliai reglamentuoti nacionaliniu lygiu. Tačiau tai nebuvo padaryta. Greičiausiai atitinkama situacija susiklostė dėl to, kad buvo netinkamai įvertinti abipusio baudžiamumo, apkaltinamojo nuosprendžio priėmimo ir jo vykdymo senaties terminų

27 Apie tai, kad geriau nusikaltimus užkardyti nei bausti, dar XVIII a. yra pasisakęs Česare Beccaria. Plačiau žr. Česare Bekarija, *Apie nusikaltimus ir bausmes* (Vilnius: Mintis, 1992), 103. Vienas žymiausių baudžiamosios teisės specialistų Franzas von Lisztas XIX a. pabaigoje taip pat akcentavo tai, kad „gera socialinė politika yra geriausia baudžiamoji politika". Plačiau žr. Aleksandras Dobryninas, Gintautas Sakalauskas ir Laima Žilinskienė, *Kriminologijos teorijos* (Vilnius: Eugrimas, 2008), 36.

28 Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 9[1], 118 ir 119 straipsnių pakeitimo įstatymas, TAR, 2022-06-01, Nr. 11875.

29 Plačiau žr. Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 9[1], 118 ir 119 straipsnių pakeitimo įstatymo ir Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 71[1], 73, 77, 77[1], 212, 254, 303 ir 327 straipsnių pakeitimo įstatymo projektų aiškinamasis raštas, LRS, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/12417e80598411ecacf0d54306d0ca27?jfwid=13vf82nm2h.

bei valstybės baudžiamosios jurisdikcijos principų svarbos EAO taikymui klausimai.

Nepaisant to, kad daug metų ES politika baudžiamosios teisės srityje yra paremta siekiu unifikuoti ES valstybių narių teisinį reglamentavimą, vis dėlto absoliutaus vienodumo pasiekti niekada nepavyks. Pavojingos veikos apibrėžtumo baudžiamajame įstatyme ir jos baudžiamumo nustatymo klausimai yra labai sąlygiški ir individualaus pobūdžio, ypač jei tai susiję su mokesčiais ir rinkliavomis, muitais ir valiutos keitimu. Būtent dėl šių priežasčių Pagrindų sprendimo 2002/584/TVR nuostatos ir sukonstruotos taip, kad minėti aspektai būtų įvertinti sukuriant tokią situaciją, kad dėl ES valstybės narės individualaus požiūrio į veikos nusikalstamumo ir baudžiamumo nustatymą nebūtų visiškai užkirstas kelias itin efektyviam teisinio bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose instrumento taikymui. Šie argumentai taikytini vertinant ir apkaltinamojo nuosprendžio priėmimo bei apkaltinamojo nuosprendžio vykdymo senaties terminų klausimus, kurie teisinio reglamentavimo prasme taip pat yra individualaus pobūdžio. Būtent dėl šių priežasčių jau pirminėje Pagrindų sprendimo 2002/584/TVR inkorporavimo į BK stadijoje tai turėjo būti įvertinta ir nustatyta, kad šios aplinkybės negali būti EAO privalomo nevykdymo priežastis, nes vykdančioji teisminė institucija tokiais atvejais neabejotinai turi turėti diskreciją sprendžiant klausimą dėl asmens perdavimo (neperdavimo) kitai ES valstybei narei.

Svarbus klausimas nagrinėjamu aspektu yra ir valstybės baudžiamosios jurisdikcijos problema, kuri įgyvendinama pasitelkus tam tikrus jurisdikcijos principus. Būtina pažymėti, kad valstybės baudžiamosios jurisdikcijos principų pasirinkimo ir jų reglamentavimo įvairių valstybių baudžiamuosiuose įstatymuose klausimai sprendžiami skirtingai[30]. Štai mūsų šalies baudžiamajame įstatyme nėra įtvirtinti individualių interesų apsaugos ir atstovavimo principai, o personalinis (BK 5 straipsnis) ir valstybės interesų apsaugos (BK 6 straipsnis) principai reglamentuoti nepaisant jiems nustatytų standartų, ypač kiek tai susiję su veikos abipusio baudžiamumo reikalavimo įgyvendinimu ir valstybės interesų spektru. Tam tikro pobūdžio problemos identifikuotinos ir dėl teritorinio bei vėliavos principų reglamentavimo, taip pat ir dėl nusikalstamos veikos padarymo vietos taisyklių nustatymo[31].

Taigi, jei dėl skirtingo valstybės baudžiamosios jurisdikcijos principų teisinio reglamentavimo Pagrindų sprendimo 2002/584/TVR 4 straipsnio 7 punkto b papunkčio sąvoka „už išduodančiosios valstybės narės teritorijos ribų padaryta nusikalstama veika“ būtų aiškinama nevienodai, o atsižvelgiant į nacionalinio reglamentavimo ypatumus, tada būtų susidurta su nusikaltimus padariusių asmenų nebaudžiamumo rizika, pakenkta teisminio bendradarbiavimo priemonių veiksmingumui, suabejojama ES valstybių narių aukštu tarpusavio pasitikėjimo laipsniu. Būtent šie akcentai ir tapo svarbiausiais priimant 2021 m. kovo 17 d. sprendimą byloje *JR* (C-488/19), o vėliau atitinkamai keičiant ir BK 9^1 straipsnį.

Reikšminga priežastimi perkeliant BK 9^1 straipsnio atitinkamus punktus į neprivalomų EAO nevykdymo pagrindų sąrašą tapo ir 2021 m. balandžio 29 d. sprendimas byloje *X* (C-665/20), kuriame *inter alia* akcentuota, kad, į nacionalinę teisę perkėlus vieną ar kelis Pagrindų sprendimo 2002/584/TVR 4 straipsnyje numatytus neprivalomojo nevykdymo pagrindus, valstybės narės negali numatyti, kad teisminės institucijos privalo atsisakyti vykdyti bet kokį EAO, formaliai patenkantį į minėtų pagrindų taikymo sritį, ir negali atsižvelgti į kiekvienam konkrečiam atvejui būdingas aplinkybes.

Galiausiai, akcentuotinas ir tas BK 9^1 straipsnio pakeitimas, kuris nustato, kad tik teismas sprendžia dėl asmens neperdavimo pagal EAO klausimą jei toks veiksmas pažeistų pagrindines žmogaus teises ir (ar) laisves. Pabrėžtina, kad Pagrindų sprendimo 2002/584/TVR 1 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad jis nekeičia pareigos gerbti pagrindines teises ir pagrindinius teisinius

30 Plačiau žr. Andrius Nevera, *Valstybės baudžiamosios jurisdikcijos principai* (Vilnius: MRU, 2006).
31 *Ibid*., 32.

principus, įtvirtintus ES sutarties 6 straipsnyje, kuriame *inter alia* aukščiausiu ES lygiu nustatyta, kad ES pripažįsta 2000 m. gruodžio 7 d. ES pagrindinių teisių chartiją ir prisijungia prie Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos. Tai yra esminė ir principinė Pagrindų sprendimo 2002/584/TVR nuostata.

Taigi, vertinant atitinkamą naujovę, pirmiausia kyla klausimas dėl to, ar aktuali BK 9^1 straipsnio 3 dalies 1 punkto redakcija nustato pareigą asmens neperdavimo klausimą spręsti tik teismui, o 2–5 punktuose nurodytais atvejais tai turi padaryti prašymą vykdanti Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra (toliau – Generalinė prokuratūra), kuri Pagrindų sprendimo 2002/584/TVR prasme taip pat yra teisminė institucija. Ieškant atsakymo į šį klausimą, aktualūs Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso (toliau – BPK) 73 ir 75 straipsniai, kurie atitinkamai reglamentuoja asmenų išdavimo (perdavimo) iš Lietuvos Respublikos ir supaprastintą asmenų išdavimo (perdavimo) iš Lietuvos Respublikos tvarką. Būtent šių straipsnių normose yra nustatyta, kad visus sprendimus dėl asmens perdavimo ar neperdavimo priima tik Vilniaus apygardos teismas. Jokių išimčių, kurie būtų susiję su tuo, kad sprendimą dėl asmens neperdavimo gali priimti prokuroras, nėra. Tačiau akivaizdu, kad, vertinant BK 9^1 straipsnio 3 dalies 2–5 punktuose nustatytus privalomus neperdavimo pagrindus, akivaizdžiai matyti, jog atitinkamose situacijose teismo vaidmuo, priimant sprendimą asmens neperduoti į EAO išdavusią valstybę, yra beprasmiškas. Kita vertus, problema ta, kad šiuo metu BPK nėra tokių normų, kurios sprendimo teisę neperduoti asmens dėl privalomo nevykdymo pagrindo (BK 9^1 straipsnio 3 dalies 2–5 punktai) suteiktų prokurorui. Žinoma, tokioje situacijoje prokuroras, argumentuodamas Konstitucija, bendraisiais teisės principais, o tam tikrais atvejais ir BPK 3 straipsniu (Aplinkybės, dėl kurių baudžiamasis procesas negalimas)[32], galėtų spręsti dėl to, kad baudžiamasis procesas iš viso yra negalimas, todėl EAO vykdymo procesas nutrauktinas.

Visai kitokia situacija yra tada, kai kalbama apie BK 9^1 straipsnio 3 dalies 1 punkte įtvirtintą neperdavimo pagrindą, kuris kaip tik tiesiogiai ir susijęs su aktualizuotu teismo vaidmeniu priimant sprendimą. Vystant šį klausimą svarbus aspektas yra tai, kad Pagrindų sprendimo 2002/584/TVR 3 straipsnyje (Europos arešto orderio privalomo nevykdymo pagrindai) šio pagrindo nėra.

Minėta, kad jis visiškai pagrįstai BK 9^1 straipsnyje nurodomas ES sutarties 6 straipsnio pagrindu. Kita vertus, jo svarba kildinama ir iš Konstitucijos. Tačiau aptariamo pakeitimo kontekste peršasi mintis, kad BK 9^1 straipsnio 3 dalies 1 punkte įtvirtintas EAO nevykdymo pagrindas yra tik sąlygiškai privalomas, nes teismas privalo kaskart individualiai vertinti situaciją ir spręsti dėl faktų, kurie leidžia daryti išvadą, kad asmens perdavimas pažeis pagrindines žmogaus teises ir (ar) laisves. Būtent dėl šios priežasties BK 9^1 straipsnio 3 dalies 1 punkte įtvirtintas EAO nevykdymo pagrindas yra specifinis, ir visiškai atskiras EAO nevykdymo pagrindas turėtų būti reglamentuotas atsietai nuo BK 9^1 straipsnio 3 ar 4 dalies. Manytina, kad specifinio reglamentavimo šis pagrindas (jo taikymo prasme) turi sulaukti ir procesiniame įstatyme, ypač omenyje turint tą aplinkybę, kad dėl tam tikrų žmogaus teisių ir (ar) pagrindinių laisvių pažeidimo grėsmės gali būti sprendžiama prokuratūros lygyje, t. y. pirminiame etape eliminuojant teismą. Šios nuostatos pagrindimas siejamas su akivaizdžiais ir teismo vertinimo nereikalaujančiais žmogaus teisių ir (ar) pagrindinių laisvių pažeidimo atvejais (pvz., asmeniui gresia įkalinimas iki gyvos galvos, o prašančiojoje valstybėje nėra galimybės šią bausmę pakeisti terminuoto laisvės atėmimo bausme).

32 Būtų idealu, jei nurodomą sprendimą galima būtų priimti tik BPK 3 straipsnio normų pagrindu, tačiau jame nėra ar net ir negali būti reglamentuojami šie EAO nevykdymo pagrindai: asmuo pagal amnestijos aktą ar malonės tvarka Lietuvos Respublikoje atleistas nuo bausmės už jo padarytą nusikalstamą veiką, dėl kurios išduotas EAO, atlikimo; asmeniui paskirta bausmė įvykdyta, tebevykdoma ar nebegali būti vykdoma pagal nuteisusios valstybės įstatymus; asmuo atleistas nuo baudžiamosios atsakomybės ar bausmės. Būtent dėl šios priežasties prokuroro sprendimas nevykdyti EAO turi būti argumentuojamas plačiau.

Papildomai pasisakytina dėl to, kad, diskutuojant dėl asmens perdavimo pagal EAO pagrindų ir proceso tobulinimą, turi būti įvertinta ir tai, kad žmogaus teisių ir (ar) pagrindinių laisvių pažeidimo akivaizdus pavojus gali iškilti ir po teismo sprendimo perduoti asmenį įsiteisėjimo. Ši problema aktuali ir ekstradicijos sąlygų bei proceso prasme, todėl, sprendžiant klausimą dėl kompleksinės ir su EAO vykdymu susijusių BK ir BPK normų kaitos, tas pats turi būti padaryta ir ekstradicijos instituto lygiu.

1.3.3. Baudžiamosios atsakomybės už padėjimą kitai valstybei veikti prieš Lietuvos Respubliką ir šnipinėjimą griežtinimo pagrindai ir atleidimo nuo baudžiamosios atsakomybės problematika

Minėta, kad 2022 m. gegužės 24 d. įstatymu Nr. XIV-1117 buvo pakeisti ir BK 118 (Padėjimas kitai valstybei veikti prieš Lietuvos Respubliką) ir 119 (Šnipinėjimas) straipsniai, padidinant atitinkamų normų sankcijose numatytos terminuoto laisvės atėmimo bausmės minimumus, reglamentuojant šiuos nusikaltimus padariusių asmenų atleidimą nuo baudžiamosios atsakomybės ir nustatant juridinių asmenų baudžiamąją atsakomybę. Nurodyti nusikaltimai reglamentuoti BK XVI skyriuje, kuris skirtas nustatyti atsakomybei už tokias pavojingas veikas, kurias darant kėsinamasi į Lietuvos valstybės nepriklausomybę, teritorijos vientisumą ir konstitucinę santvarką. Šių vertybių apsauga buvo ir yra aktuali kiekvienam suverenui įvairiais jo gyvavimo etapais. Senesniais laikais tokie nusikaltimai, kuriuos galima vadinti valstybiniais ar politiniais, buvo siejami su valdovu, kuris buvo tapatinamas su valstybe[33]. Tarpukario Lietuvoje (1919–1940 m.) politiniai nusikaltimai buvo reglamentuoti 1903 m. Baudžiamajame Statute (108–137 straipsniai)[34], specialiuose įstatymuose[35], jų apibrėžimus taikė ir teisinės institucijos – politinė policija, prokuratūra ir teismai, kurie apkaltinamuoju nuosprendžiu galutinai ir sukonstruodavo politinį nusikaltimą[36].

Didžiulę svarbą BK XVI skyriaus straipsnių normose apibrėžti nusikaltimai įgauna pastaruoju laiku, kai nuo 2022 metų vasario 24 dienos vyksta Rusijos Federacijos brutali karinė invazija į Ukrainą. Būtent tokiais ir panašiais laikotarpiais suaktyvėja priešiškų valstybių ir joms prijaučiančių asmenų veikla, kuri turi didžiulį potencialą peraugti į BK XVI skyriuje nurodytus nusikaltimus, o ypač į padėjimą kitai valstybei veikti prieš Lietuvos Respubliką ar šnipinėjimą[37]. Tiesa, statistiniai duomenys rodo nedidelį šių nusikaltimų skaičių. 2016–2022 m. registruoti du padėjimo kitai valstybei veikti prieš Lietuvos Respubliką ir trys šnipinėjimo atvejai[38]. Per visą nuo Nepriklausomybės atkūrimo laikotarpį yra nuteisti tik aštuoni asmenys, ir tik už šnipinėjimą, skiriant jiems nuo trejų iki dešimties su puse metų laisvės atėmimo bausmės[39].

Esant tokiai padėčiai, konkrečių sankcijų griežtinimo (už padėjimą kitai valstybei veikti

33 Sigita Černevičiūtė, *Politiniai nusikaltimai Lietuvoje 1919–1940 m.: teisėkūra ir teismų praktika* (daktaro disertacija, Vilniaus universitetas, 2019), 6.

34 *Baudžiamasis statutas: su papildymais* (Kaunas: „Literatūros“ knygynas, 1930), https://biblioteka.lka.lt/data/Statutai/1931-1935/pilni/1931-baudziamasis%20statutas-su%20papildymais-IIleidimas-privatus.pdf.

35 Černevičiūtė, *supra note*, 33: 104–144.

36 *Ibid.,* 269.

37 Informacijos apie tokius asmenis rinkimas, jos apdorojimas ir kitokia veikla, kuri susijusi su žvalgyba ir kontržvalgyba, yra Lietuvos Respublikos saugumo departamento ir Antrojo operatyvinių tarnybų departamento prie Krašto apsaugos ministerijos kompetencija. Plačiau žr. https://www.vsd.lt/veikla/veiklos-ataskaitos/ ir https://kam.lt/antrasis-operatyviniu-tarnybu-departamentas/.

38 Plačiau žr. https://ird.lt/lt.

39 Plačiau žr. Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 9^1, 118 ir 119 straipsnių pakeitimo įstatymo ir Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 71^1, 73, 77, 77^1, 212, 254, 303 ir 327 straipsnių pakeitimo įstatymo projektų aiškinamasis raštas, LRS, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/12417e80598411ecacf0d54306d0ca27?jfwid=13vf82nm2h.

prieš Lietuvos Respubliką laisvės atėmimo bausmės minimumas padidėjo nuo trijų mėnesių iki dvejų metų, už paprastą šnipinėjimą (BK 119 straipsnio 1 dalis) – nuo dvejų iki ketverių, o už kvalifikuotą (BK 119 straipsnio 2 dalis) – nuo trejų iki šešerių metų) racionaliai paaiškinti negalima. Tokia įstatymų leidėjo (taip pat ir projekto autorių) elgsena neturi nieko bendro su nusikalstamumo tendencijomis ir galėtų būti paaiškinama tik noru parodyti savo *kvazi* veiklumą siekiant apsaugoti neginčijamai svarbias vertybes. Ją galima vertinti ir kaip norą akcentuoti vieną ar kitą nusikalstamą elgesį ginant tam tikras vertybes, o ne kaip tinkamą reakciją į tam tikrą padėtį[40].

Žinoma, analizuojamus pokyčius galima būtų pateisinti BK 41 straipsnio 2 dalies 1 punkte įtvirtintu vienu iš bausmės tikslu, kuris *expresis verbis* reflektuoja įbauginimo teorijos atstovų idėją, kad bausme reikia įbauginti ne tik nusikaltimą darantį asmenį siekiant, kad jis daugiau nenusikalstų, bet ir atgrasyti kitus asmenis, kad jie taip pat to nedarytų. Tenka apgailestauti, kad nepaisant to, jog kitų asmenų atgrasymo nuo nusikalstamos veikos darymo kaip bausmės tikslo ydingumas iš esmės jau kurį laiką yra papildomo įrodinėjimo nereikalaujanti tiesa, jis periodiškai atgaivinamas Lietuvos įstatymų leidyboje, o tai tam tikra prasme lemia mūsų šalies baudžiamosios politikos išskirtinį griežtumą.

Minėta, kad efektyviausiai nusikalstamumą mažina įvairios prevencinės priemonės. Papildomai dar galima būtų paminėti tai, kad žmogaus atsiribojimą nuo nusikalstamo elgesio gali lemti ir efektyvi teisėsaugos institucijų, o konkrečiu atveju – žvalgybą ir kontržvalgybą vykdančių institucijų veikla. Taigi, manytina, kad atitinkamų pataisų autoriai neturėjo ir negalėjo turėti motyvų, kurie lemtų realų poreikį griežtinti bausmę už padėjimą kitai valstybei veikti prieš Lietuvos Respubliką ir šnipinėjimą.

Kitokio vertinimo susilaukia sprendimai nustatyti juridinių asmenų atsakomybę ir įvesti atleidimo nuo baudžiamosios atsakomybės institutą. Neabejotina, kad siekiant veikti prieš Lietuvos Respubliką ar šnipinėti gali būti kuriamos tam tikros organizacijos, kurios pirminėje savo stadijoje gali net neturėti nieko bendro su atitinkamų nusikaltimų darymu, tačiau vėliau jomis pasinaudojama šiuo tikslu.

Taip pat pakankamai senai buvo būtina spręsti klausimą ir dėl atleidimo nuo baudžiamosios atsakomybės tų asmenų, kurių veiksmai atitinka konkrečios analizuojamos veikos sudėtį, bet jų suteikta informacija yra vertinga nustatant užsienio valstybės ar jos organizacijos atstovus ir jų vykdomą veiklą, kuri nukreipta prieš Lietuvos Respublikos konstitucinę santvarką, suverenitetą, teritorijos vientisumą, gynybos ar ekonomikos galią. Tačiau svarbu pabrėžti, kad savo esme pozityvus įstatymų leidėjo sprendimas nėra visavertiškas ta prasme, kad atleisti asmenį nuo baudžiamosios atsakomybės galima būtų tik tada, jei jis prisipažino padaręs nusikalstamą veiką ir aktyviai bendradarbiavo BK 118 straipsnio 2 dalyje ar 119 straipsnio 2 ir 3 dalyse nurodytais tikslais iki jo pripažinimo įtariamuoju momento.

Problema ta, kad atitinkamų normų galiojančios redakcijos specifiškai sprendžia momento, iki kada kaltininkas turi prisipažinti padaręs nusikalstamą veiką ir aktyviai bendradarbiauti klausimą. Nėra aišku, ir tai, su kuo kaltininkas turi bendradarbiauti ir kokių nusikalstamų veikų padarymas turimas omenyje.

Pažymėtina, kad, nors BK specialiosios dalies normose (147^2 straipsnio 2 dalis, 182^1 straipsnio 2 dalis, 189^1 straipsnio 2 dalis, 226 straipsnio 6 dalis ir 227 straipsnio 6 dalis) yra naudojama formuluotė „iki jo pripažinimo įtariamuoju“, atsižvelgiant į BPK normas, kurios nustato įtariamojo statuso atsiradimą (BPK 21 straipsnio 2 ir 3 dalys), galima teigti, kad ji nėra tinkama. Ši išvada darytina, kadangi pagal BPK pripažinimas įtariamuoju siejamas su asmeniu, kuris slapstosi ar jo buvimo vieta nežinoma. O nagrinėjamų normų prasme iš atitinkamo asmens

40 Gintautas Sakalauskas, Skirmantas Bikelis, Vaidas Kalpokas ir Aušrinė Pocienė, „Baudžiamoji politika Lietuvoje: tendencijos ir lyginamieji aspektai“, *Teisės instituto mokslo tyrimai* 8 (2012), 120.

reikalaujama aktyvaus veiksmo, kuris tikrai neturi nieko bendra su slapstymusi. Taigi kritikuojama formuluotė turi būti apsvarstyta iš naujo ir keičiama į kitą: „iki asmeniui tampant įtariamuoju“.

Kita vertus, manytina, kad BK 118 ir 119 straipsnių prasme į prisipažinimo klausimą turi būti pažiūrėta dar plačiau, nes sąsajos su įtariamojo statusu gali mažinti ar net eliminuoti asmens motyvaciją prisipažinti padarius veiksmus, kurie kvalifikuojami kaip padėjimas kitai valstybei veikti prieš Lietuvos Respubliką ar šnipinėjimas. O tam tikrais atvejais, t. y. kai kaltininko vieta nežinoma, galimybės prisipažinti padarius atitinkamus nusikaltimus gali net ir nebūti dėl priimto nutarimo asmenį pripažinti įtariamuoju. Kur kas universalesnis ir teisingesnis sprendimas galėtų būti nustatymas galimybės asmeniui prisipažinti padarius nusikaltimą ir suteikti svarbią informaciją iki apkaltinamojo nuosprendžio priėmimo, nes būtent nuo jo jis ir yra atleidžiamas.

Diskutuotinos ir kitos BK 118 straipsnio 2 dalies ir 119 straipsnio 2 ir 3 dalių formuluotės: „prisipažino padaręs nusikalstamą veiką“ ir „bendradarbiavo nustatant <...>“. Pirmuoju atveju problema identifikuojama dėl to, kad nusikalstamos veikos sąvoka yra siejama su nusikaltimu ir baudžiamuoju nusižengimu (BK 10 straipsnis). O BK 118 straipsnio 1 dalyje ir BK 119 straipsnio 1 ir 2 dalyse aprašytos pavojingos veikos yra nusikaltimai. Būtent dėl šios priežasties nėra aišku, ar konkrečiu atveju omenyje turimi tik nurodyti nusikaltimai, ar kur kas platesnis pavojingų veikų spektras. Žinoma, siaurinamai ir sistemoje aiškinant atitinkamą formuluotę, galima konstatuoti, kad omenyje turimas arba padėjimas kitai valstybei veikti prieš Lietuvos Respubliką, arba šnipinėjimas. Tačiau ganėtinai solidžią ir ilgalaikę įstatymų leidybos patirtį turinti valstybė turėtų aiškiai atriboti nusikalstamos veikos rūšis ir konkrečioje situacijoje naudoti aiškias ir tinkamas jos rūšis.

Panaši situacija susidariusi ir dėl kitos formuluotės, kuri labai glaudžiai susijusi su prisipažinimo padarius atitinkamus nusikaltimus momentu. Paprastai kaltininko bendradarbiavimas baudžiamajame procese siejamas su teisėsaugos institucijomis, nes būtent jų atstovams ir pareiškiamas prisipažinimas padarius atitinkamą nusikaltimą, jiems dalyvaujant atliekami tai fiksuojantys procesiniai veiksmai (BK 147^2 straipsnio 2 dalis, 182^1 straipsnio 2 dalis ir 189^1 straipsnio 2 dalis). Tačiau BK 118 ir 119 straipsniuose nurodytų veikų identifikavimas yra ne teisėsaugos, o žvalgybos institucijų (Valstybės saugumo departamento ir Antrojo operatyvinių tarnybų departamento prie Krašto apsaugos ministerijos) veikla. Šioms institucijoms yra reikšminga ir kaltininko valdoma informacija. Todėl gali susiklostyti tokia situacija, kai kaltininkas vertingą ir BK 118 straipsnio 2 dalyje ir 119 straipsnio 2 ir 3 dalyse nurodytą informaciją suteiks (o būtent tai ir yra tokio pobūdžio bylose bendradarbiavimo išraiška) tik žvalgybos institucijų pareigūnams. Ar toks elgesys reikš, kad kaltininkas įgyvendino nagrinėjamą įstatymo reikalavimą, ar reikės laukti, kol jis svarbią informaciją suteiks ir teisėsaugos institucijoms. Jei pakanka informacijos perdavimo žvalgybos institucijų atstovams fakto, tai tada kyla klausimas, kaip tai bus užfiksuojama ir atsispindės ikiteisminio tyrimo medžiagoje. Atsakymai į šiuos klausimus praktikoje bus pateikti dar negreitai, nes atitinkami nusikaltimai yra pavieniai ir pirmojo atleidimo nuo baudžiamosios atsakomybės atvejo galima laukti ilgai. Tačiau šiandien vienareikšmiškai aišku, kad dėl nurodytus nusikaltimus darančių asmenų valdomos informacijos jautrumo ir painios formuluotės gali būti tokių situacijų, kurios pareikalaus nestandartinių procesinių sprendimų, kuriais bus įforminamas kaltininko bendradarbiavimo faktas.

1.3.4. Baudžiamojo teisinio reguliavimo, susijusio su atsakomybe už kai kuriuos teroristinius nusikaltimus, tobulinimas

2021 m. liepos 19 d. Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos gautame Komisijos

oficialiame pranešime dėl ES teisės pažeidimo procedūros Nr. INFR(2021)2087 dėl 2017 m. kovo 15 d. Direktyvos (ES) 2017/541 netinkamo perkėlimo ir įgyvendinimo Lietuvos nacionalinėje teisėje akcentuojama, kad Lietuva neįvykdė savo įsipareigojimų, susijusių su Direktyvos (ES) 2017/541 2 straipsnio 3 punkto, 3 straipsnio 1 dalies b, c ir e punktų, 24 straipsnio 2 ir 3 dalių bei 25 straipsnio perkėlimu į nacionalinę teisę. Šie straipsniai susiję su teroristinės grupės apibrėžimu, pasikėsinimu į asmens fizinę neliečiamybę, žmogaus pagrobimu ar laikymu įkaitu, orlaivių, laivų ar kitų viešojo ar krovininio transporto priemonių užgrobimu terorizmo tikslais, taip pat su pagalba terorizmo aukoms ir jų apsauga.

2021 m. sausio 14 d. buvo priimtas Lietuvos Respublikos pagalbos nuo nusikalstamos veikos nukentėjusiems asmenims įstatymas, kurio normos pašalino tas Direktyvos (ES) 2017/541 straipsnių perkėlimo į nacionalinę teisę spragas, kurios buvo susijusios su šio ES teisės akto 24 straipsnio 2 ir 3 dalimi bei 25 straipsniu[41]. Taigi, akivaizdžiai matyti, kad, teikiant pretenzijas dėl Direktyvos (ES) 2017/541 atitinkamų normų neįgyvendinimo, nebuvo vertinta Lietuvos pažanga. Dar keistesnė situacija yra susidariusi dėl Komisijos pretenzijos, kuri susijusi su teroristinės grupės apibrėžimu. Esmė ta, kad, vertinant Komisijos pranešimo įteikimo Lietuvai laiką, jau tada buvo akivaizdu, jog 2013 metų liepos 2 d. įstatymu Nr. XII-497 padaryti BK pakeitimai[42] neabejotinai yra pakankami, kad būtų įgyvendintos Direktyvos (ES) 2017/541 2 straipsnio nuostatos, susijusios su teroristinės grupės apibrėžimu. Žinoma, jei BK 249[1] straipsnio normas vertinti izoliuotai nuo BK 25 straipsnio normų, tai tikrai gali susidaryti įspūdis, kad Lietuva ignoravo ES teisės imperatyvus. Tačiau sisteminė BK normų analizė šią prielaidą paneigia. Taigi ne visada Komisijos reiškiamos pastabos ir teikiami nurodymai yra pagrįsti ir daromi visapusiškai išnagrinėjus aktualius pakeitimus ir nacionalinio reglamentavimo ypatumus. Tačiau visiškai kitoks vertinimas taikytinas toms Komisijos pastaboms, kurios susijusios su Direktyvos (ES) 2017/541 3 straipsnio 1 dalies b, c ir e punktų įgyvendinimu mūsų baudžiamajame įstatyme.

Pirma, tikrai neaišku, kodėl nebuvo vertinta tai, kad Direktyvos (ES) 2017/541 3 straipsnio 1 dalies b punktas orientuoja į privalomumą BK 250 straipsnio 1 dalyje nustatyti atsakomybę už bet kokio sunkumo sveikatos sutrikdymą, padarytą teroristiniais tikslais, o ne apsiriboti tik nesunkiu sveikatos sutrikdymu kaip pirmine baudžiamosios atsakomybės sąlyga. Manytina, kad greičiausiai šią spragą lėmė įsitikinimas, kad atsakomybė už nežymų sveikatos sutrikdymą neturėtų kilti pagal BK 250 straipsnio 2 dalį, nes, šią normą palyginus su BK 140 straipsnio (Fizinio skausmo sukėlimas ar nežymus sveikatos sutrikdymas) normomis, tarsi susiduriama su labai ryškia gresiančios laisvės atėmimo bausmės disproporcija (pagal BK 140 straipsnį maksimalus laisvės atėmimas nustatytas iki dvejų metų, o pagal BK 250 straipsnio 2 dalį – iki dešimties metų).

Tačiau pažymėtina, kad BK 250 straipsnio esmė ta, jog jo normų saugoma baudžiamojo įstatymo vertybė pirmiausia yra ne sveikata, o visuomenės saugumas. Būtent į šį aspektą ir reikėjo kreipti dėmesį sprendžiant dėl Direktyvos (ES) 2017/541 3 straipsnio 1 dalies b punkto nuostatos perkėlimo į BK. Be to, abejonės dėl sankcijų disproporcijos nepagrįstos ir dėl to, kad BK 250 straipsnio 2 dalies sankcija yra nuo trijų mėnesių iki dešimties metų laisvės atėmimo, o tai leidžia teismui kaltininkui parinkti tikrai adekvatų laisvės atėmimo bausmės terminą, atsižvelgiant į konkrečios bylos aplinkybes ir pavojingos veikos sukeltų padarinių pobūdį.

Antra, akivaizdus įstatymų leidėjo brokas yra ir ignoravimas imperatyvų, kurie susiję su poreikiu baudžiamąją atsakomybę nustatyti už viešojo ar krovininio transporto priemonės pagrobimą teroristiniais tikslais (Direktyvos (ES) 2017/541 3 straipsnio 1 dalies e punktas) BK

41 Lietuvos Respublikos pagalbos nuo nusikalstamos veikos nukentėjusiems asmenims įstatymas, TAR, 2021-01-20, Nr. 908.

42 Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso 7, 25, 250, 250[1], 251 straipsnių ir priedo pakeitimo ir papildymo ir Kodekso papildymo 249[1], 250[2], 250[3], 250[4], 250[5], 252[1] straipsniais įstatymas, *Valstybės žinios*, 2013-07-13, Nr. 75-3768.

251 straipsnio kontekste. 2013 m. liepos 2 d. BK 251 straipsnio redakcija nustatė, kad baudžiamoji atsakomybė už viešojo ar krovininio transporto priemonės pagrobimą teroristiniais tikslais buvo galima tik tada, jei tai padaroma panaudojus šaunamąjį ginklą, sprogmenį ar kitą orlaivio, laivo ar kitos viešojo ar krovininio transporto priemonės įgulos ar keleivių arba stacionarioje platformoje kontinentiniame šelfe esančių asmenų gyvybei ar sveikatai pavojingą priemonę. Kitaip tariant, atitinkama formuluotė nenumatė baudžiamosios atsakomybės tiesiog už viešojo ar krovininio transporto priemonės pagrobimą teroristiniais tikslais. 2022 metais padarytais BK 251 straipsnio pakeitimais buvo sujaukta šio straipsnio normų buvusi darna ir pakartotinai kriminalizuotas viešosios ar krovininio transporto priemonės pagrobimas, kuris jau senai baudžiamas pagal atitinkamas BK 178, 180 ir 182 straipsnių normas.

BK 251 straipsnio normų saugoma pagrindinė vertybė yra visuomenės saugumas. Būtent dėl to, taip pat turint omenyje orlaivio ar stacionarios platformos, kaip nekilnojamųjų daiktų teisinį statusą, akivaizdžiu dalyku tampa jų užgrobimo net ir ne teroristiniais tikslais pavojingumas. Be to, už šių objektų užgrobimą (pagrobti jų dėl nekilnojamojo turto teisinio statuso negalima) specifinį baudžiamumą įpareigoja nustatyti ir tarptautinės sutartys[43]. Tačiau viešojo ar krovininio transporto priemonės pagrobimas be teroristinių tikslų neturi jokio padidinto pavojingumo ir niekaip nesusijęs su visuomenės saugumu, todėl negali būti baudžiamas pagal BK 251 straipsnį. Tai gali būti daroma tik tada, jei atitinkamas poelgis atliekamas minėtais ir Direktyvoje (ES) 2017/541 akcentuojamais teroristiniais tikslais. Taigi, siekiant įgyvendinti Direktyvos (ES) 2017/541 3 straipsnio 1 dalies e punkto nuostatas, BK 251 straipsnio normų sistemoje reikėjo sukurti gan specifinę 4 dalį, kurioje viešosios ar krovininio transporto priemonės pagrobimas butų susietas išskirtinai su teroristiniais tikslais ir nuo buvusios formuluotės atskirtas logine jungtimi „arba“.

Kita vertus, norėdamas išspręsti Komisijos akcentuotas BK 251 straipsnio problemas, įstatymų leidėjas nepastebėjo, kad Lietuvos jurisdikcija dėl poelgių, kurie padaryti stacionarios platformos atžvilgiu, yra labai ribota ir gali būti paremta tik personaliniu principu (BK 5 straipsnis), nors 1988 m. Protokolo dėl kovos su neteisėtais veiksmais prieš stacionarių platformų kontinentiniame šelfe saugą 3 straipsnyje įtvirtintas imperatyvas *inter alia* nustatyti savo jurisdikciją ir tada, jei valstybės kontinentiniame šelfe esančioje platformoje ar atitinkamai prieš ją padaromos Protokolo 2 straipsnyje nurodytos veikos, siekiant priversti fizinį ar juridinį asmenį atlikti kokį nors veiksmą ar susilaikyti nuo jo, arba, be šios sąlygos, atsižvelgiant į tai, kaip numato vidaus teisė, padaryti bet kurį iš 2 straipsnio 1 dalies b ir c punktuose nurodytų nusikaltimų, jeigu toks grasinimas gali kelti grėsmę stacionarios platformos saugai.

Skamba paradoksaliai, bet tuo atveju, jei atitinkamas pavojingas veikas padarys ne Lietuvos piliečiai ar nuolat Lietuvoje negyvenantys užsieniečiai, tai jų nebaudžiamumas pagal BK bus garantuotas. To priežastis gan paprasta, bet kartu ir sudėtinga: Lietuvos kontinentinis šelfas nėra jokios pakrantės valstybės teritorijos dalis, todėl nėra galimybės savo baudžiamąją jurisdikciją dėl čia padarytų nusikaltimų remti teritoriniu principu. Todėl, siekiant šią įsisenėjusią problemą spręsti, būtina praplėsti valstybės interesų apsaugos principą (BK 6 straipsnis) ir įtvirtinti individualių interesų apsaugos principą. Taip pat turi būti iš naujo įvertintos ir BK 8 straipsnio nuostatos, nes dėl daugelio užsienyje galimai padaromų nusikaltimų jos nustato neįgyvendinamas veikų abipusio baudžiamumo principo nuostatas[44].

Trečia, Komisijos pastabos ir nurodymai buvo pagrįsti ir dėl Direktyvos (ES) 2017/541

43 1970 m. Jungtinių Tautų konvencija dėl kovos su neteisėtu orlaivio pagrobimu, *Valstybės žinios*, 1997-03-05, Nr. 19-417; 1988 m. Protokolas dėl kovos su neteisėtais veiksmais prieš stacionarių platformų kontinentiniame šelfe saugą, *Valstybės žinios*, 2003-01-24, Nr. 8-267.

44 Nevera, *supra note*, 30: 110–125, 148–155.

3 straipsnio 1 dalies c punkto neperkėlimo į BK, nes 2007-06-28 redakcijos BK 252 straipsnio 1 dalis nustatė atsakomybę už žmogaus pagrobimą ar pagrobto žmogaus laikymą įkaitu tik tada, kai iš tarptautinės viešosios organizacijos, valstybės ar jos institucijos reikalaujama atlikti bet kokį veiksmą ar susilaikyti nuo veiksmų. Tai reiškė, kad Lietuvoje nebuvo nustatyta atsakomybė už papildomus teroristinius tikslus, kurie susiję su siekiu stipriai įbauginti gyventojus arba rimtai destabilizuoti ar sunaikinti pagrindines politines, konstitucines, ekonomines ar socialines šalies ar tarptautinės organizacijos struktūras. Akivaizdu, kad šių teroristinių tikslų eliminavimas buvo sukūręs terpę veikti iš esmės nusikalstamai, bet pagal BK tokie poelgiai negalėjo būti vertinami. Tačiau, skirtingai nei prieš tai aptartu atveju, BK 252 straipsnio 1 dalies pakeitimas buvo padarytas sumaniai: dispozicijoje atsisakyta detalizuoti teroristinius tikslus, nes tai padaryta 252[1] straipsnio 3 dalyje. Kitaip tariant, buvo išvengta normų dubliavimo ir užtikrintas tikslus ES normų perkėlimas ir didelio pavojingumo veikų baudžiamumas.

1.3.5. Baudžiamosios atsakomybės už neapykanta motyvuotas nusikalstamas veikas pokyčiai

Nusikalstamos veikos, kurių motyvas yra neapykanta ir (ar) išankstinis šališkumas tam tikrais požymiais pasižymintiems asmenims (jų grupei), tarptautinės bendruomenės priskiriamos prie veikų, keliančių didžiausią grėsmę demokratinėms vertybėms, visuomenės saugumui ir pliuralistinės visuomenės tinkamam egzistavimui. Taip yra dėl kelių priežasčių. Visų pirma, tokio pobūdžio nusikalstamomis veikomis kėsinamasi į pamatines teises. Lygiateisiškumo principas demokratinėje valstybėje yra laikomas konstitucine vertybe, įtvirtinta pagrindiniuose šalių teisės aktuose. Nusikalstamų veikų, motyvuotų neapykanta ir (ar) išankstiniu šališkumu, atveju kėsinimosi objektas yra asmuo arba asmenų grupė, pasižyminti tam tikrais, jo / jos identitetą sudarančiais ir neretai nepakeičiamais požymiais. Taip neapykanta ir (ar) išankstinių šališkumu motyvuotos nusikalstamos veikos neigia asmens orumą, individualumą ir paneigia visų asmenų lygybės principą bei teisę (kaip ir galimybę) lygiavertiškai gyventi pliuralistinėje visuomenėje. Antra, neapykanta ir (ar) išankstiniu šališkumu motyvuotos nusikalstamos veikos yra „žinutės veikos“, kadangi nuo jų nukentėję asmuo ir kiti asmenys, priklausantys tai pačiai grupei, gauna aiškią žinutę, kad tokie, kokie jie yra, šioje visuomenėje yra nepageidaujami ir todėl nesaugūs. Taigi tokiomis veikomis yra sukeliama ne tik pirminė viktimizacija nukentėjusiajam asmeniui, bet ir netiesioginė viktimizacija tai pačiai grupei priklausantiems asmenims. Todėl neapykanta motyvuotų nusikalstamų veikų socialinis žalingumas pasižymi ne tiek fizine ar turtine, kiek itin didele moraline žala nukentėjusiajam[45]. Priklausymas tam tikrai grupei yra kaltininko motyvacijos šaltinis ir tai daro nusikalstamą veiką gerokai pavojingesnę[46]. Trečia, neapykanta ir (ar) išankstiniu šališkumu motyvuotos nusikalstamos veikos daro didelę įtaką visuomenei ją skaldydamos. Grupės, į kurias paprastai būna nukreipta neapykanta ir išankstinis nusistatymas, dažniausiai jau yra patyrusios tam tikrą diskriminacijos formą. Todėl jų teisių apsaugojimas ir teisingumo įgyvendinimas tampa labai svarbus, idant visuomenėje neįsigalėtų nesantaika tarp skirtingų grupių, galinti peraugti ir į aktyvią diskriminaciją ar net fizinį susidorojimą[47]. Būtent dėl šių priežasčių, lemiančių neapykanta motyvuotų nusikalstamų veikų pavojingumą, jų vienodu, tarptautiniais

45 Viačeslav Čigrin, „Neapykantos nusikaltimai: aktualijos ir tendencijos“, *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka* 9 (2013), 75.

46 Dovilė Murauskienė, „Rekomendacijos dėl baudžiamosios atsakomybės už neapykantos nusikaltimus ir neapykantą kurstančias kalbas taikymo“, 2019, https://vrm.lrv.lt.

47 *Making hate crimes visible in the European Union: Acknowledging victims' rights* (Austria: European Union Agency for Fundamental Rights, 2012), 31.

standartais pagrįstu vertinimu buvo susirūpinta XXI amžiaus pradžioje.

2008 metais ES Tarybai priėmus Pamatinį sprendimą dėl kovos su tam tikromis rasizmo ir ksenofobijos formomis ir apraiškomis baudžiamosios teisės priemonėmis (toliau – Pamatinis sprendimas), ES valstybės narės įsipareigojo imtis priemonių užtikrinti baudžiamumą už su rasizmu ir ksenofobija susijusias nusikalstamas veikas, taip pat „viešą smurto ar neapykantos, nukreiptos prieš tam tikrą asmenų grupę, kurstymą". Siekiant įgyvendinti šio Pamatinio sprendimo nuostatas, 2009 m. Lietuvoje buvo pakeistos BK normos, kriminalizavusios neapykantos kurstymą ir įtvirtinusios neapykantos motyvą kaip nusikalstamą veiką kvalifikuojantį požymį, taip pat kaip atsakomybę sunkinančią aplinkybę. Nepaisant to, kad Pamatinis sprendimas to nenumatė, Lietuvoje buvo pasirinkta kriminalizuoti platesnį veikų sąrašą, įtraukiant į jį tokias veikas kaip neapykanta motyvuotas tyčiojimasis ar niekinimas.

Neapykanta motyvuotos nusikalstamos veikos, jų teisinis reguliavimas, praktinis taikymas daugiau dėmesio Lietuvoje susilaukė maždaug 2018 metais, kai imta plačiau diskutuoti apie šių nusikalstamų veikų pavojingumą, paplitimą, ypač didelį latentiškumą, to priežastis. Nuo to laikotarpio daugėjo mokslinių diskusijų, pradėti vesti mokymai ikiteisminio tyrimo pareigūnams, prokurorams, teisėjams, Generalinė prokuratūra 2020 metų balandžio 1 d. paskelbė naujos redakcijos Ikiteisminio tyrimo dėl neapykantos nusikaltimų ir neapykantą kurstančios kalbos atlikimo, organizavimo ir vadovavimo jam ypatumų metodines rekomendacijas[48]. Atkreipti dėmesį į šias nusikalstamas veikas dar labiau paskatino Europos Žmogaus Teisių Teismo (toliau – EŽTT) 2020 m. sausio 14 d. sprendimas byloje *Beizaras ir Levickas prieš Lietuvą* (peticijos Nr. 41288/15), kuriame konstatuota, kad Lietuvos teisėsaugos institucijos, atsisakydamos pradėti ikiteisminį tyrimą dėl neapykantos kalbos, kuria buvo raginama susidoroti su homoseksualiais asmenimis, pažeidė net tris Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos saugomas vertybes (teisę į privatų gyvenimą, teisę nebūti diskriminuojamam, teisę į veiksmingas teisines priemones). EŽTT šiame sprendime, be kita ko, pažymėjo, kad tiesioginiams žodiniams išpuoliams ir grasinimams fiziniu susidorojimu, kurių pagrindą sudaro diskriminacinis požiūris, reikia taikyti baudžiamosios teisės priemones, o Lietuvos teisėsaugos institucijos demonstruoja nepakankamai rimtą požiūrį į tokio pobūdžio veikas ir jomis sukeliamas pasekmes[49].

Grupių priskyrimas prie labiau saugomų nuo nusikalstamų veikų, motyvuotų neapykanta, yra vienas svarbiausių šių veikų kriminalizavimo aspektų. Nėra labai tikslių ir aiškių kriterijų, pagal kuriuos išskiriamos saugotinos grupės. Paprastai teigiama, kad labiau saugotinos yra tos grupės asmenų, kurie (asmenys) išsiskiria ypatingomis, lengvai pastebimomis savybėmis (pavyzdžiui, odos spalva, tautiniai drabužiai, atributai ir pan.). Būtent šie išskirtinumai ir paverčia asmenis labiau pastebimais, jie dažniau patenka į kaltininkų, turinčių išankstinį nusistatymą, akiratį[50]. Literatūroje[51] išskiriami šie rekomendacinio pobūdžio kriterijai, vertintini, ar konkrečią asmenų grupę galima priskirti prie labiau saugotinų:

(i) *Nepakeičiami bruožai*. Neapykanta motyvuotais nusikaltimais kėsinamasi į asmenų identiteto esmę, bruožus, kurių pakeisti neįmanoma (tautybė, rasė, etninė priklausomybė, seksualinė orientacija ir pan.) arba labai sunku (religija, socialinė padėtis ir pan.).

(ii) *Socialinis ir istorinis kontekstas*. Sprendžiant, kurią asmenų grupę priskirti labiau

48 Plačiau žr. „Ikiteisminio tyrimo dėl neapykantos nusikaltimų ir neapykantą kurstančios kalbos atlikimo, organizavimo ir vadovavimo jam ypatumų metodinės rekomendacijos", https://www.prokuraturos.lt/data/public/uploads/2020/04/neapykantos_nusikaltimu_tyrimo_metodines_rekomendacijos.pdf.

49 Europos Žmogaus Teisių Teismo 2021 m. gruodžio 1 d. sprendimas byloje Beizaras ir Levickas prieš Lietuvą, peticijos Nr. 41288/15.

50 Murauskienė, *supra note*, 46.

51 *Hate Crime Laws. A practical guide* (Poland: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), 2009), 20.

saugomoms, svarbu žinoti tos grupės socialinę padėtį ir istorinį kontekstą. Asmenų grupės, kurios istoriniame kontekste jau buvo patyrusios diskriminaciją, neapykanta motyvuotus nusikaltimus, išlieka labiau saugotinomis. Pavyzdžiui, nors asmenis pagal akių spalvą galima išskirti į atskirą, pavyzdžiui, mėlynakių grupę, tačiau, lyginant juos su asmenimis, skiriamais pagal odos spalvą (pvz., juodaodžiais), akivaizdu, kad šie dėl anksčiau patirtos diskriminacijos yra labiau pažeidžiami, todėl saugotini. Socialinio konteksto aspektas aktualus vertinant tokių asmenų dabartinę padėtį – ar įtampa dėl šios socialinės grupės yra didelė (pavyzdžiui, migrantai), ar reikia imtis pačių rimčiausių priemonių siekiant apsaugoti tokius asmenis nuo žodinių ar fizinių užpuldinėjimų[52].

Lietuvos BK įtvirtintas baigtinis sąrašas požymių, būdingų asmenims ir grupėms, kurių atžvilgiu BK reglamentuoja neapykantą kaip galimą nusikalstamos veikos motyvą. Šie požymiai yra tiesiogiai perkelti iš minėto Pamatinio sprendimo. Iki aptariamų pakeitimų BK buvo įtvirtinti šie požymiai: amžius, lytis, seksualinė orientacija, neįgalumas, rasė, tautybė, kalba, kilmė, socialinė padėtis, tikėjimas, įsitikinimai, pažiūros. Aptariamais pakeitimais buvo įtvirtinti dar du požymiai – odos spalva ir etninė kilmė. Šių požymių įtvirtinimas tiesiogiai susijęs su tarptautinės bendruomenės išsakyta kritika dėl netinkamo ES teisės aktų įgyvendinimo.

2021 m. birželio 10 d. Lietuvos Respublikos teisingumo ministerija gavo Europos Komisijos oficialų pranešimą dėl ES teisės pažeidimo procedūros Nr. INFR(2021)2069 dėl 2008 m. lapkričio 28 d. Tarybos pamatinio sprendimo 2008/913/TVR dėl kovos su tam tikromis rasizmo ir ksenofobijos formomis bei apraiškomis baudžiamosios teisės priemonėmis netinkamo perkėlimo ir įgyvendinimo Lietuvos nacionalinėje teisėje. Komisija nurodė, kad Lietuva neįvykdė savo įsipareigojimų, susijusių su Pamatinio sprendimo 2008/913/TVR 1 straipsnio („Su rasizmu ir ksenofobija susijusios nusikalstamos veikos“) 1 dalies a punkto, 1 straipsnio 1 dalies c ir d punktų kartu su 1 straipsnio 2 dalimi ir 4 straipsnio („Rasistiniai ir ksenofobiniai motyvai“) perkėlimu į nacionalinę teisę. Būtent šis Komisijos pranešimas ir išsakyta kritika ir siekis dar aktyviau kovoti su rasizmu ir ksenofobija lėmė dviejų požymių – odos spalvos ir etninės kilmės įtvirtinimą.

Šių požymių įtvirtinimu iš esmės buvo siekiama, kad būtų apimti visi rasę apibūdinantys požymiai taip kaip jie apibrėžiami Tarptautinėje konvencijoje dėl visų formų rasinės diskriminacijos panaikinimo (1 straipsnio 1 dalis) – tai odos spalva, giminės, tautybė ar etninė kilmė. Nepaisant aukščiau nurodytų aptariamus pakeitimus lėmusių priežasčių, vis dėlto yra pagrindo manyti, kad šių naujų požymių įtvirtinimas yra perteklinis ir iš esmės situacijos nepakeis. Kaip jau minėta, tarptautiniuose teisės aktuose rasės terminas vartojamas kaip „terminas – skėtis" ir apima tokius požymius, kaip etniškumas, odos spalva, tautybė[53], todėl iki šiol BK buvęs įtvirtintas rasės požymis buvo pakankamas, kad apimtų ir odos spalvos požymį. Tas pats pasakytina ir dėl etninės kilmės požymio. Kilmės požymis gali būti pagrįstas bendru istorijos supratimu, teritorine kilme (regionine ar nacionaline), ypatingomis kultūrinėmis charakteristikomis, tokiomis kaip kalba ar religija, arba bendro požiūrio į tą pačią bendruomenę, etninę daugumą ar mažumą[54]. Iki šiol BK buvo įtvirtintas kilmės požymis, kuris aiškintinas kaip apimantis ne tik geografinę, bet ir etninę kilmę. Todėl šie pakeitimai vertintini veikiau kaip reakcija į tarptautinės bendruomenės požiūrį ar kritiką, nei realias pasekmes sukelsiantys ar įtakos teisėsaugos institucijų praktikai turėsiantys pokyčiai.

52 Murauskienė, *supra note*, 46.

53 *Prosecuting hate crimes. A practical guide* (International Association of prosecutors, 2014).

54 Murauskienė, *supra note*, 46.

Išvados

1. Nors transporto priemonės vairavimas apsvaigus nuo alkoholio, narkotinių, psichotropinių ar kitų psichiką veikiančių medžiagų yra didžiulė bet kurios visuomenės problema, vis dėlto baudžiamojo pobūdžio priemonių taikymas ir jų griežtinimas nėra tas kelias, kurį pasirinkus, galima sumažinti atitinkamų atvejų skaičių. Bet kokių baudžiamojo poveikio priemonių taikymo efektas būna trumpalaikis, netikras ir daugiau sietinas su totalitarinės sistemos taikomu poveikio nusikalstamumui būdu, kuris atskirais atvejais papildomai skatina ir beprasmišką atskirų teisės aktų tarpusavio konkurenciją. Teigiamą ir ilgalaikį efektą gali duoti tik įvairiapusės ir prevencinės programos, kurioms Lietuvoje ilgą laiką nebuvo skiriamas deramas dėmesys. Esminių pokyčių reikalauja ir baudžiamosios atsakomybės nustatymą už transporto priemonių vairavimą, kai vairuoja neblaivus asmuo, numatančios normos, nes negali būti tokių situacijų, kai BK bendrosios dalies normos neatsargios kaltės galimybę sieja tik su materialiomis nusikalstamų veikų sudėtimis, o BK 281[1] straipsnis tam tikra prasme konstruoja specifinę ir akivaizdžiai bendrajai daliai prieštaraujančią neatsargios kaltės formos sampratą.
2. Asmens perdavimą pagal EAO reglamentuojančios normos (materialios ir procesinės) reikalauja esminio ir sisteminio įvertinimo, nes pavieniai atvejai, kuriais lopomos teisinio reglamentavimo spragos, yra chaotiškos ir epizodiškos įstatymų leidybos pavyzdys. Tobulinant analizuojamos srities teisinį reglamentavimą, ypatingas dėmesys turi būti skiriamas ir daugeliui su baudžiamąja jurisdikcija susijusių klausimų, kurių sprendimas padės mūsų baudžiamajame įstatyme tinkamai sureguliuoti baudžiamosios jurisdikcijos principus ir su jų įgyvendinimu susijusias taisykles. Tobulinant asmens perdavimo pagal EAO pagrindus ir procesą, turi būti įvertinta, kad žmogaus teisių ir (ar) pagrindinių laisvių galimo pažeidimo klausimas yra specifinis, dažnai nevienareikšmiškas, dinaminis ir reikalaujantis papildomo dėmesio. Todėl šis pagrindas turėtų būti reglamentuojamas atskirai nuo kitų EAO privalomo nevykdymo pagrindų ir taip, kad jį galima būtų naujai vertinti ir po teismo sprendimo įsiteisėjimo. Šio, o dar labiau ir kitų akivaizdžių EAO privalomo nevykdymo pagrindų vertinimo procese, sprendimo neperduoti asmenį teisė galėtų būti suteikta ir prokurorui.
3. Vertinant baudžiamosios atsakomybės už padėjimą kitai valstybei veikti prieš Lietuvos Respubliką ir šnipinėjimą griežtinimo politiką, atkreiptinas dėmesys į tai, kad tokia elgsena neturi nieko bendro su atitinkamo nusikalstamumo tendencijomis, todėl identifikuotinas *kvazi* veiklumas siekiant apsaugoti svarbias valstybei vertybes ir mėginimas atgaivinti iš esmės ydingą įbauginimo teoriją. Nepaisant to, kad atleidimo nuo baudžiamosios atsakomybės instituto susiejimas su padėjimu kitai valstybei veikti prieš Lietuvos Respubliką ir šnipinėjimu turi tvirtą konstitucinį pagrindą ir yra būtinas, tačiau siekiant tinkamai reglamentuoti jo taikymo pagrindus, reikėtų nustatyti visai kitą teisinį momentą iki kada kaltininkas turi prisipažinti dėl padaryto nusikaltimo ir suformuluoti tokiems atvejams tinkamą bendradarbiavimo sąvoką.
4. Baudžiamųjų įstatymų, kurie susiję su atsakomybe už kai kuriuos teroristinius nusikaltimus, kaita apspręsta paviršutiniškos ES teisės aktų analizės ir nepagrįsto manymo, kad esamas teisinis reglamentavimas yra pakankamas. Pritariant įstatymų leidėjo sprendimams dėl atsakomybės nustatymo už bet kokio laipsnio sveikatos sutrikdymą ir už žmogaus pagrobimą ar pagrobto žmogaus laikymą įkaitu dėl bet kokio pobūdžio teroristinių tikslų, vis dėlto atkreiptinas dėmesys į tai, kad neturėtų būti manoma, kad efektyviausias ES teisės aktų ir nacionalinių įstatymų suderinamumo kelias – tai pažodinis ir tiesmukas jų perkėlimas į nacionalinę teisę. Tokia įstatymų leidėjo veikla dažnai pažeidžia vidinę BK normų darną ir jų tarpusavio sąsajumo principus. Būtent taip atsitiko naujai suformulavus BK 251 straipsnio 1 ir 2 dalis, nes visiškai be jokio teisinio ir faktinio pagrindų viešosios ar krovininio transporto priemonės

pagrobimas be teroristinių tikslų yra prilygintas veikoms, kurias darant kėsinamasi į visuomenės saugumą. Sprendžiant šią problemą, turėtų būti atkreiptas dėmesys ir į tai, kad būtina praplėsti Lietuvos baudžiamąją jurisdikciją dėl poelgių, kurie padaryti stacionarios platformos atžvilgiu, ir šalies įstatymų pritaikomumą paremti ne tik personaliniu principu, bet ir valstybės interesų apsaugos principu, taip pat iki šiol BK normose neįtvirtintu individualių interesų apsaugos principu. Taip tobulinant baudžiamuosius įstatymus, turi būti iš naujo apsvarstomos tos normos, kurios tam tikra apimtimi nustato visiškai neįgyvendinamas veikų abipusio baudžiamumo taisykles.

5. Neapykanta motyvuotos nusikalstamos veikos kelia nemažą susirūpinimą tarptautinėje bendruomenėje dėl tokių veikų pavojingumo, sukeliamų pasekmių, jaučiamų ne tik tiesiogiai nukentėjusiajam asmeniui, bet ir platesniam ratui asmenų, išsiskiriančių pagal tam tikrą požymį, kuris dėl istorinio ar socialinio konteksto lemia tokio asmens (asmenų grupės) didesnį pažeidžiamumą. 2022 metais Lietuvos įstatymų leidėjas, reaguodamas į Europos Komisijos raginimą papildyti požymių, dėl kurių asmenys pripažįstami labiau pažeidžiamais, sąrašą, tą ir padarė, įtvirtindamas odos spalvos ir etninės kilmės požymius. Vis dėlto šių požymių įtvirtinimas, labiausiai tikėtina, neturės didesnio poveikio teisėsaugos institucijų praktikai, kadangi ir iki šių pakeitimų *de facto* šie požymiai buvo įtvirtinti: odos spalvos požymį apėmė jau buvęs rasės požymis, o etninės kilmės požymį – kilmės požymis.

Current Issues in Lithuanian Criminal Policy – Updates in 2022 and Directions for its Effectiveness

Mykolas Romeris University
Law School
Institute of Criminal Law and Procedure
Prof. dr. Andrius Nevera
E-mail: anevera@mruni.eu

Dr. Dovilė Murauskienė
E-mail: dmurauskiene@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-22-01-03

Summary. *This Article analyses the most significant amendments and supplements to the Criminal Code of the Republic of Lithuania made during 2022. These changes were due, in particular, to the recent case law of the Court of Justice of the European Union and the infringement proceedings initiated by the European Commission against Lithuania for: failure to transpose certain provisions of Framework Decisions 2002/584/JHA and 2002/584/JHA; the incorrect transposition of certain provisions of Framework Decision 2002/584/JHA; and the incorrect transposition and implementation of Directive 2017/541/EC of 15 March 2017 on combating terrorism in Lithuanian national law. These amendments were also influenced by the willingness to improve the conditions for criminal responsibility for crimes against the Independence of the State of Lithuania, the integrity of the territory, and the constitutional order. Important amendments were also made to address the issue of prohibiting the use of the right to drive road vehicles for drivers who repeatedly commit criminal offences while drunk or under the influence of narcotic drugs, psychotropic substances or*

other psychoactive substances. The update of the relevant amendments to the Lithuanian Criminal Law raises the need to clarify their positive and negative features and to propose additional or even different solutions that would make Lithuanian criminal policy more effective. This article is critical of the solutions related to the strengthening of penal measures and punishment. It is also critical of the design of the relevant special types of exemption from criminal responsibility.

Keywords*: Framework Decision, Directive, European Arrest Warrant, aiding and abetting acts against the Republic of Lithuania, espionage, hostage-taking, means of transport, prohibition of exercising special rights, terrorism, hate crimes, ethnic origin, skin colour.*

1.4. Lietuvos bausmių vykdymo sistemos įgalinimas

Mykolo Romerio universiteto
Teisės mokyklos
Baudžiamosios teisės ir proceso institutas
Prof. dr. Rokas Uscila
E. paštas: ruscila@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-22-01-04

Santrauka*. Straipsnyje analizuojama 2022 metų Lietuvos bausmių sistemos pertvarka, kuria įtvirtintas Europoje vyraujantis dualistinis bausmių vykdymo sistemos modelis, kai veikia dvi lygiavertės ir viena kitai nepavaldžios penitencinės tarnybos: Lietuvos probacijos tarnyba ir Lietuvos kalėjimų tarnyba. Straipsnyje nuosekliai pateikiami bausmių vykdymo sistemos pertvarkos strateginiai etapai, išskiriamos trys pagrindinės pokyčių kryptis, atskleidžiamas jų turinys. Sistemiškai analizuojami strateginius įkalinimo įstaigų pokyčius lemiantys veiksniai, taip pat atskleidžiami žmogiškųjų ir finansinių išteklių valdymo klausimai. Straipsnyje analizuojami ir pateikiami Lietuvos probacijos tarnybos, taip pat Lietuvos kalėjimų tarnybos kaupiami statistiniai duomenys, daromos trumpalaikės prognozės ir formuluojami nauji iššūkiai. Straipsnyje daromos išvados, kad su 2022 m. pertvarka bus užtikrintas Lietuvos bausmių vykdymo sistemos centralizavimas, funkcijų išgryninimas ir padalinių struktūravimas, ir tai užtikrins vieno juridinio asmens funkcionavimą ir teritorinių padalinių (kalėjimų) sąveiką. Įgyvendinami pokyčiai leidžia optimizuoti žmogiškuosius, finansinius resursus, taip pat išsigryninti disponuojamo turto poreikius. Be to, straipsnyje akcentuojama, kad įgalinant bausmių vykdymo sistemą siekiama sustiprinti tiek Lietuvos probacijos tarnybos, tiek Lietuvos kalėjimų tarnybos vidaus ir finansų kontrolę, užtikrinti efektyvesnį vidaus administravimą, vieningą Bausmių vykdymo kodekso taikymo praktiką. Straipsnyje aptariama bausmių vykdymo sistemos strategija iki 2030 metų.*

Reikšminiai žodžiai: *bausmių vykdymo sistemos strategija, Lietuvos probacijos tarnyba, Lietuvos kalėjimų tarnyba.*

Įvadas

Aštuonioliktoje Lietuvos Respublikos Vyriausybės programoje[1] įtvirtintas aiškus strateginis tikslas – sukurti naujos kartos bausmių vykdymo sistemą. Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2021 m. kovo 10 d. nutarimu Nr. 155 patvirtino „Aštuonioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos nuostatų įgyvendinimo planą“, kurio 8.3 papunkčiu Teisingumo ministrui buvo nustatyta viena iš strateginių veiklų – efektyvi ir moderni bausmių vykdymo sistema.

Lietuvos bausmių vykdymo sistema (toliau – BVS) itin kritiškai buvo vertinama Lietuvos mokslininkų (G. Sakalauskas, S. Nikartas, R. Vaičiūnienė, V. Viršilas ir kt.), kurie savo fundamentaliuose tyrimuose aiškiai indikavo BVS kritinę disfunkciją ir dešimtmečiais trunkantį sąstingį. Be to, aiškią poziciją išreiškė ir tarptautiniai ekspertai bei atitinkamos organizacijos, kurios ragino Lietuvą imtis neatidėliotinų priemonių užtikrinant žmogaus teisių standartus įkalinimo įstaigose. Paminėtinas Europos Tarybos komitetas prieš kankinimą ir kitokį žiaurų, nežmonišką

1 Lietuvos Respublikos Seimo 2020 m. gruodžio 11 d. nutarimas Nr. XIV-72 „Dėl Aštuonioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“, TAR, 2020-12-11, Nr. 27121

ar žeminantį elgesį ir baudimą (toliau – CPT)[2], kuris nuolatos teikia rekomendacijas dėl įkalinimo įstaigų sistemos trūkumų, kurie praktiškai apima visas BVS veiklos sritis. Be to, ir Seimo kontrolieriai nuo 2014 m. įgyvendindami nacionalinę kankinimų prevenciją laisvės apribojimo vietose pagal Jungtinių Tautų konvencijos prieš kankinimą ir kitokį žiaurų, nežmonišką ar žeminantį elgesį, ar baudimą fakultatyvų protokolą, nuolatos lankosi Lietuvos kalėjimuose ir teikia rekomendacijas, kuriose buvo nurodomi itin svarbūs klausimai dėl itin blogų kalinamųjų laikymo sąlygų, tiek dėl kitų nuteistųjų teisių pažeidimų[3].

Atliktas bausmių vykdymo situacijos įvertinimas parodė, kad pavieniai sprendimai dėl personalo kvalifikacijos kėlimo, naujų resocializacijos priemonių įdiegimo, o ypač bandymo modernizuoti seną įkalinimo įstaigų infrastruktūrą nedavė didelio efekto. Be to, tiek bausmių vykdymo sistemos atskirų sričių vidinis auditas, tiek Valstybės kontrolė savo ataskaitose akcentavo, kad įkalinimo įstaigų nuteistųjų resocializacijos ir priežiūros taikymo praktika itin skirtinga, kiekviena įstaiga vadovaujasi savo vidine tvarka, vadovų įsakymais, o Kalėjimų departamentas neturi įrankių užtikrinti vienodais standartais grįsto veiklos organizavimo. Lietuvos bausmių vykdymo sistemos išlaikymui skiriamas vis didesnis biudžetas. Antai, 2021 m. skirta 87 mln. eurų[4]. Be to, reikalingos dar ir papildomos lėšos nuteistųjų kompensacijoms dėl blogų kalinimo sąlygų. 2021 m. teismuose buvo išnagrinėtos net 592 bylos dėl kompensacijų nuteistiesiems arba 37 procentais daugiau negu 2020 metais. Teismai pagal išnagrinėtas bylas priteisė nuteistiesiems išmokėti 131 200 eurų kompensacijas ir tai buvo 29 procentais daugiau negu 2020 metais[5].

Taigi 2021 m. Lietuvos Respublikos teisingumo ministerija priėmė sprendimą iš pamatų pertvarkyti bausmių vykdymo sistemą, įgyvendinti esminius strateginius pokyčius. Tenka paminėti, kad Lietuvos bausmių vykdymo sistema niekada neturėjo savo ilgalaikės visų BVS sričių strategijos, kuri aiškiai įvardintų ilgalaikius tikslus, uždavinius ir atitinkamas priemones, bent dešimtmetį leistų kurti ir plėtoti efektyviai veikiančias probacijos ir kalėjimų tarnybos sistemas.

1.4.1. Bausmių vykdymo sistemos strategija

BVS strateginių sričių peržiūrą ir atitinkamą planavimą nulėmė visuma kritinių veiksnių, tiesiogiai susijusių tiek su personalo valdymo (išbalansuota atlyginimų sistema, subjektyvi ir ydinga darbuotojų motyvavimo, priedų skyrimo tvarka, darbuotojų nepakankama kompetencija vykdyti naujas funkcijas ir kt.), tiek su infrastruktūros (gyvenamosios patalpos neatitinkančios higienos ir minimalių dydžių reikalavimų, trūkumas šiuolaikinių užimtumo, maitinimo patalpų) ir nuteistųjų resocializacijos (korekcinių programų formalus taikymas „popieriuje“, resocializacinio poveikio įvertinimo ir kontrolės nepakankamumas, nuteistųjų užimtumo stoka) klausimais.

Būtina pabrėžti, kad mokslu ir gerąja praktika grįstas strateginis planavimas leido susieti ir suderinti įvairius veiksmus ir procesus Kalėjimų tarnyboje, juos susisteminti į vieningą visumą, taip sukuriant prielaidas skaidriam ir aiškiam žmogiškųjų, finansinių ir materialinių ište-

2 Lietuvos Respublikos Vyriausybės ataskaita dėl priemonių, kurių buvo imtasi ar kurių numatoma imtis, siekiant įgyvendinti Europos Komiteto prieš kankinimą ir kitokį žiaurų, nežmonišką ar žeminantį elgesį ar baudimą 2016 m. rugsėjo 5–15 d. vizito Lietuvoje ataskaitoje nurodytas rekomendacijas: https://rm.coe.int/pdf/16807846d7.

3 Seimo kontrolierių įstaiga. Nacionalinė kankinimų prevencija. https://www.lrski.lt/veiklos-sritys/nacionaline-kankinimu-prevencija-nkp/.

4 Kalėjimų departamentui ir jam pavadžios įstaigoms skirtos lėšos: 2016 m. – 73,5 mln. Eur, 2017 m. – 74,9 mln. Eur, 2018 m. – 71,4 mln. Eur., 2019 m. – 72,7 mln. Eur., 2020 m. – 97,5 mln. Eur.

5 Palyginti, 2020 metais dėl blogų kalinimo sąlygų teismuose buvo išnagrinėtos 433 bylos, priteista 93,7 tūkst. eurų. 2019 metais dėl blogų kalinimo sąlygų teismuose buvo išnagrinėtos 759 bylos, priteista 115,4 tūkst. eurų, 2018 metais dėl blogų kalinimo sąlygų teismuose buvo išnagrinėtos 1003 bylos, priteista 191,5 tūkst. eurų, 2017 m. – 808 bylos ir 201,5 tūkst. eurų, 2016 m. – 1081 byla ir 323,3 tūkst. eurų, 2015 m. – 1334 bylos ir priteista 713 tūkst. eurų.

klių perskirstymui. Struktūriniai pokyčiai, kurie įsigalioja tik 2023 m., jau 2021 m. liepos mėnesį buvo pradėti nuosekliai projektuoti (žr. 1 pav.). Į šį strateginio planavimo procesą buvo įtraukti aukščiausio lygio bausmių vykdymo sistemos ekspertai tiek iš Teisingumo ministerijos, tiek tuometinio Kalėjimo departamento ir jam pavaldžių įstaigų, taip pat gautos bausmių vykdymo teisės srities mokslininkų nuomonės. Apskritai rengiant Kalėjimų tarnybos strateginės veiklos gaires 2030 m. dalyvavo penkios dešimtys darbuotojų, atstovaujančių tiek strateginiam, tiek praktiniam-taktiniam lygmenims.



1 pav. BVS strategijos 2030 rengimo etapai.

Pirmame paveiksle pateikti BVS strategijos kūrimo etapai, kurie leido užtikrinti nuoseklius ir nepertraukiamus darbus, sykiu matyti visą strateginio proceso eigą, darbų pasiskirstymą tarp skirtingų ekspertų grupių. Be to, leido laikytis nusistatytų terminų, tinkamai programuoti darbų apimtį ir nuodugnumą. Kiekvienas etapas aiškiai struktūruotas, išsikelti konkretūs tikslai ir uždaviniai.

Strateginis planavimo darbas pradėtas nuo bausmių vykdymo sistemos misijos, vizijos ir vertybių išgryninimo. BVS misija – kurti paveikią ir orią aplinką pozityviam žmogaus elgesio pokyčiui ir visuomenės saugumui. Atitinkamai, orientuojantis į misijos pagrindinius elementus ir atliepiant joje suformuotus lūkesčius, BVS vizija – atvira, profesionali ir nuolat tobulėjanti organizacija, gebanti atkurti žmogaus ir visuomenės santykį. Taip pat buvo išskirtos ir suformuluotos BVS vertybės, kurios būtų pamatinės nuostatos kuriant efektyvią ir modernią bausmių vykdymo sistemą, tai – atvirumas, profesionalumas, pasitikėjimas, pagarba žmogaus teisėms ir progresyvumas. Toliau buvo pereita prie ilgalaikių BVS plėtojimo ir pokyčių krypčių nustatymo. Vėliau Kalėjimo departamente buvo patvirtinti BVS sistemos plėtros metmenys, kurie leido sukurti ir patvirtinti Kalėjimų tarnybos strateginės veiklos gaires iki 2030 metų[6]. Toliau pateikiamos trys pagrindinės strateginės kryptys ir jų trumpas turinys.

Pirmoji kryptis – BVS žmogiškieji ištekliai ir jų valdymas. Būtina sukurti tvarų laisvės atėmimo vietų (kalėjimų) personalo valdymo modelį, kuris turi apimti visas darbuotojų kategorijas, jų atlygio politiką, mobilumą ir subalansuotus darbo režimus. Pastaruoju metu daug kalėjimų darbuotojų dirba 24 val. trukmės pamainomis. Toks modelis šiuolaikinėse bausmių vykdymo sistemose neegzistuoja. Dažniausiai 24 val. trukmės darbo pamainos pripažįstamos darbuotojų

6 Kalėjimų departamento prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos direktoriaus 2022 m. vasario 7 d. įsakymas Nr. V-28 „Dėl Kalėjimų departamento prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos strateginės veiklos gairių 2022–2030 m. patvirtinimo“.

fiziniu ir psichologiniu sekinimu. Paminėtina, kad net 78 proc. pareigūnų Vilniaus kalėjime dirbo 24 val. trukmės pamainomis, Pravieniškių kalėjime – 73 proc., Marijampolės – 60 proc., Alytaus – 66 proc., tik du kalėjimai Lietuvoje (Šiaulių ir Panevėžio) buvo atsisakę tokio darbo režimo. Taigi, akcentuojami saugumo / priežiūros funkcijas įgyvendinantys darbuotojai, kurie dirbs tik pagal dinaminio saugumo modelį, ir resocializaciją užtikrinantys darbuotojai. Į šią kategoriją patenka keturių grupių darbuotojai: kontaktiniai pareigūnai (2022 m. buvo 120 darbuotojų), socialinio darbo ir psichologinės intervencijos komandos darbuotojai (2022 m. – 127 darbuotojai), vertinimo ir analizės komandos darbuotojai (2022 m. – 46 darbuotojai), užimtumo organizavimo komandos darbuotojai (2022 m. – 54 darbuotojai). Bendrųjų funkcijų darbuotojai veikia centralizuotai per visą Kalėjimų tarnybą, jie sukuria technines, organizacines, kitas prielaidas specialiosioms BVS funkcijoms įgyvendinti. Vienas iš esminių aspektų – tai darbuotojų funkcijų ir krūvių subalansavimas, kai skaičiuojamas darbo krūvio santykis su tiesioginiu kontaktiniu darbu. Taip pat pabrėžiama darbuotojų specializacija, darbo našumo ir kokybės didinimas. Kartu ir darbuotojų atlyginimo sistemos subalansavimas – atlyginimų vidurkių, didžiausio skirtumo tarp vadovybės ir eilinių darbuotojų nustatymas, vertinimo ir motyvacinės posistemės tobulinimas. Iki 2023 m. pirmos grandies pareigūnų ir jų vadovo atlyginimas su priedais skirdavosi keturis ir daugiau kartų. Be to, labai svarbus personalo paieškos ir atrankos algoritmas (naujos vadovų kartos suformavimas, vadovų rezervo sukūrimas, atsparumo kriminalinei subkultūrai ir neigiamam poveikiui sistema). Absurdiška situacija, kad specializuotas Kalėjimų departamento Mokymų centras per pastaruosius kelerius metus pritraukdavo po 6–8 kursantus. Suprantama, kad buvo / yra būtina kelti BVS darbuotojų įvaizdį, prestižą, sukurti tvarų visuomenės informavimo, išorinės ir vidinės komunikacijos modelį.

Antroji kryptis – BVS atskirų veiklos sričių valdymas. Čia daugiausia dėmesio turi būti skiriama dviejų pamatinių koncepcijų įgyvendinimui: nuteistųjų laisvės atėmimo bausme resocializacijos reformai Lietuvoje[7] ir dinaminio saugumo (apsaugos) bausmių vykdymo sistemai[8] Taip pat buvo svarbu iš pagrindų keisti įkalintų asmenų sveikatos priežiūros modelį, atsisakant itin neefektyviai veikiančios Laisvės atėmimo vietų įstaigų ligoninės. Dabartinės sveikatos priežiūros paslaugų teikimo nuteistiesiems praktikos įvertinimas parodė, kad didžioji dalis paslaugų jau dabar yra teikiamos bendrose sveikatos priežiūros įstaigose. Paminėtinas ir nuteistųjų užimtumo, jų įdarbinimo modelio sukūrimas, atsisakant nuostolingai veikiančios specializuotos valstybinės įmonės „Mūsų amatai“[9].

Trečioji kryptis – BVS infrastruktūros (turto) plėtojimas ir valdymas. 2009 m. Lietuvos Respublikos Vyriausybė patvirtino Laisvės atėmimo vietų modernizavimo strategiją[10], kurioje buvo numatyta iki 2017 metų pastatyti modernias įkalinimo įstaigas Vilniaus, Klaipėdos, Šiaulių, Panevėžio regionuose ir Pravieniškių miestelyje, vėliau šis terminas buvo pratęstas iki 2022 m.[11]. Tačiau iki šio momento neturime nei vienos naujos ar / ir modernios įkalinimo įstaigos. Negalima

7 Kalėjimų departamento prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos direktoriaus 2021 m. sausio 7 d. įsakymas Nr. V-5 „Dėl Nuteistųjų laisvės atėmimo bausme resocializacijos reformos Lietuvoje koncepcijos patvirtinimo“.

8 Kalėjimų departamento prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos direktoriaus 2021 m. gruodžio 27 d. įsakymu Nr. V-404P patvirtinta „Dinaminės apsaugos vystymo bausmių vykdymo sistemoje koncepcija“.

9 Vilniaus apygardos teismas 2022 m. spalio 13 d. nutartimi civilinėje byloje Nr. eB2-188-577/2022 nutraukė VĮ „Mūsų amatai“ (kodas 303316138, buveinės adresas, Rasų g. 8, Vilnius) restruktūrizavimo bylą ir iškėlė bankroto bylą. Nutartis įsiteisėjo 2022 m. spalio 22 d. https://www.musuamatai.lt/demesio/ .

10 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. rugsėjo 30 d. nutarimas Nr. 1248 „Dėl Laisvės atėmimo vietų modernizavimo strategijos ir jos įgyvendinimo priemonių 2009–2017 metų plano patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 2009-10-10, Nr. 121-5216

11 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. liepos 22 d. nutarimas Nr. 740„Dėl laisvės atėmimo vietų modernizavimo programos patvirtinimo“, TAR, 2014-07-29, Nr. 10619.

teigti, kad nebuvo jokių pokyčių kalėjimų infrastruktūros srityje. Kaip pozityvius pavyzdžius galima įvardinti Lukiškių kalėjimo, Kybartų pataisos namų uždarymą, Pravieniškių pataisos namų pirmojo sektoriaus konversiją į Atviro tipo kalėjimo padalinį. Panaudojus modulinių kalėjimų sprendimus buvo pastatyti atskiri gyvenamieji statiniai Marijampolėje, Alytuje, Pravieniškėse pataisos namuose. Be to, plečiant nuteistųjų pusiaukelės namų tinklą, 2022 m. atidaryti pusiaukelės namai Panevėžyje, o 2023 metų I–II ketvirtį bus atidaryti treji nauji pusiaukelės namai Plungėje, Šiauliuose ir Tauragėje. Tačiau įvertinant visas pastangas, visus sprendinius iki 2023 metų, vis dėlto nepavyksta pasiekti norimo rezultato, nes tik vos 50 proc. esamų patalpų atitinka minimalius reikalavimus.

Lietuvos bausmių vykdymo sistema orientuojama į Skandinavijos, kitų Šiaurės šalių penitencinės sistemos standartus, kai vienam nuteistajam skiriamas kameros plotas siekia 10–12 kv. m., kamerose privalomai yra įrengtas sanitarinis mazgas (tualetas, dušas), ribotos interneto prieigos ryšys, tiesioginės komunikacijos įrenginys su kalėjimų budėtojais ir t. t. Skandinavijos šalių standartai galimi ir Lietuvoje, tačiau tik kuriant naujos kartos įkalinimo įstaigas. Šiuo laikotarpiu bandoma realizuoti rekomendacijas, kad įkalinimo įstaigose visoms kalinių kategorijoms būtų skiriamas minimalus 4 kv. m. plotas vienam įkalintajam daugiavietėse kamerose, o vienvietėse kamerose – mažiausiai 6 kv. m. plotas vienam asmeniui, į nurodytą plotą nėra įskaičiuojamas kamerose esantis sanitarinių mazgų plotas.

Kalėjimų tarnybos strateginės veiklos gairėse numatytas tipinio-klasterinio kalėjimų modelio sukūrimas, t. y. vieningas standartas, išgryninti infrastruktūros sprendimai, kurie atitiktų naujausius dinaminio saugumo ir resocializacijos koncepcijose keliamus uždavinius. Šis kalėjimo standartas yra kuriamas nuo 2022 m., pradėjus naujo Šiaulių kalėjimo statybos darbus[12], o vėliau būtų taikomas statant kitus kalėjimus pagal vieningus architektūrinius sprendinius. Taigi, ilgainiui Lietuva turėtų turėti penkių uždaro, pusiau uždaro tipo kalėjimų tinklą, taip pat atitinkamus atviro tipo kalėjimų padalinius. Planuojama, kad atviro tipo kalėjimų padaliniai, prioretizuojant nuteistųjų pusiaukelės namus, bus įkurti visose Lietuvos apygardose.

Kitas labai svarbus programuojamas strateginis pokytis – tai informacinių technologijų diegimas, atskirų procesų skaitmenizavimas ir optimizavimas. Tenka konstatuoti, kad atskiruose kalėjimuose dar naudojamos informacijos fiksavimo priemonės, kurios pradėtos taikyti prieš šimtą metų, pavyzdžiui, kalinių buvimo kamerose ir pasivaikščiojimų kiemeliuose žymėjimo medinės lentelės, įvairių vidinių tvarkų informacijos registracijos žurnalai, popierinės kortelės ir pan.

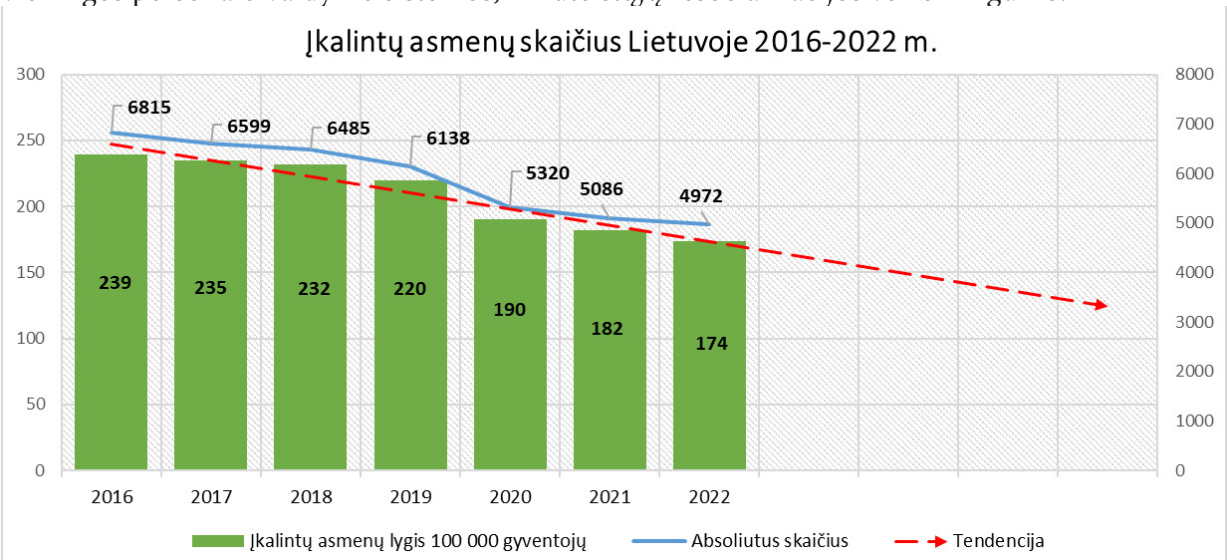
Viena iš didžiausių šios srities problemų ta, kad BVS neturi šiuolaikinės pamatinės duomenų bazės, kurioje būtų kaupiami duomenys apie nuteistųjų priežiūrą, resocializaciją ir kitus bazinius procesus, kurie vyksta kalėjimuose. Šiuo momentu informacijos surinkimui, apdorojimui, kaupimui naudojami milžiniški žmogiškieji ištekliai, BVS darbuotojai atlieka techninį darbą, kurio reikia norint panaudoti informacines technologijas.

Paminėtinas ir poreikis turėti šiuolaikišką nuteistųjų elektroninio stebėjimo centro modelį (nuteistųjų elektroninis monitoringas, kitos informacijos surinkimas ir analizė (registratoriai, vaizdo stebėjimo kameros, įstaigų perimetro informacijos analizė). Šioje srityje keliami dideli lūkesčiai atsisakant tokių primityvių ir sunkiai suvokiamų BVS atributų kaip apsaugos bokšteliai su automatiniais ginklais apsiginklavusia apsauga, viename kalėjime esančių 2–3 kontrolės postų, taip pat ir visiškai beprasmiškų budėtojų dalių.

12 Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas 2022 m. liepos11 Nr. 746 „Dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės projekto „Šiaulių tardymo izoliatoriaus iškėlimas iš miesto centrinės dalies į Šiaulių r. sav., Ginkūnų sen., Malavėniukų k.“ įgyvendinimo“, TAR, 2022-07-12, Nr. 15303.

1.4.2. Lietuvos kalėjimų tarnybos sukūrimas, institucinė pertvarka

Nuo 2023 m. pradžios Kalėjimų departamentas su pavaldžiomis įstaigomis bus reorganizuotas į Lietuvos kalėjimų tarnybą[13]. Kalėjimų Lietuvos bausmių vykdymo sistemoje iki 2023 metų veikė dešimt atskirų penitencinės paskirties juridinių asmenų, kurie atsakingi už laisvės atėmimo bausmių ir suėmimo vykdymą, nuteistųjų, suimtųjų sveikatos priežiūrą, taip pat BVS pareigūnų rengimą. Kalėjimų departamentas veikė kaip centrinė statutinė įstaiga, kurios pagrindinis tikslas – metodinis vadovavimas pataisos įstaigoms ir tardymo izoliatoriams, taip pat jų veiklos kontrolė ir koordinavimas. Taigi, įkalinimo įstaigų sistema turėjo decentralizuotą modelį, kuris neleido užtikrinti nuoseklaus Bausmių vykdymo kodekso nuostatų įgyvendinimo, vieningos personalo valdymo sistemos, ir nuteistųjų resocializacijos veiksmingumo.



2 pav. Įkalintų asmenų skaičius Lietuvoje 2016–2022 metais[14]

Statistinių duomenų analizė rodo, kad kalinamų asmenų skaičius 2022 m., palyginti su 2016 m., sumažėjo 27 proc. Nors jau nesame lyderiai pagal įkalintus asmenis tarp ES valstybių narių, tačiau šis rodiklis žymiai didesnis už ES įkalintų asmenų vidurkį. EUROSTAT 2020 m. duomenimis, įkalintų asmenų vidurkis tarp visų ES valstybių narių siekė 104 įkalintų asmenų 100 000 gyventojų[15]. Taigi, jeigu šiandien norėtume pasiekti ES šalių įkalintų asmenų rodiklį, tai Lietuva turėtų kalinti ne daugiau kaip 3 000 asmenų. Statistinių BVS duomenų ekstrapoliacija rodo, kad po penkerių metų Lietuvos kalėjimuose bus apie 3 500 įkalintų asmenų.

Svarbu paminėti, kad įkalintų asmenų mažėjimo tendencija tiesiogiai susijusi su baudžiamosios politikos pokyčiais, baudžiamosios atsakomybės ir sankcijų už atskiras nusikalstamas veikas pasikeitimais, taip pat alternatyvų įkalinimui taikymu, o tai veikia registruotą nusikalstamumą. Be to, keičiasi ir pati nusikalstamumo struktūra, kai vis daugiau nusikalstamų veikų padaroma elektroninių duomenų ir informacinių sistemų saugumui (Baudžiamojo kodekso 196–198 str.[16]), pavyzdžiui, kai nuo 2012 iki 2021 šių nusikalstamų veikų padidėjimas yra net

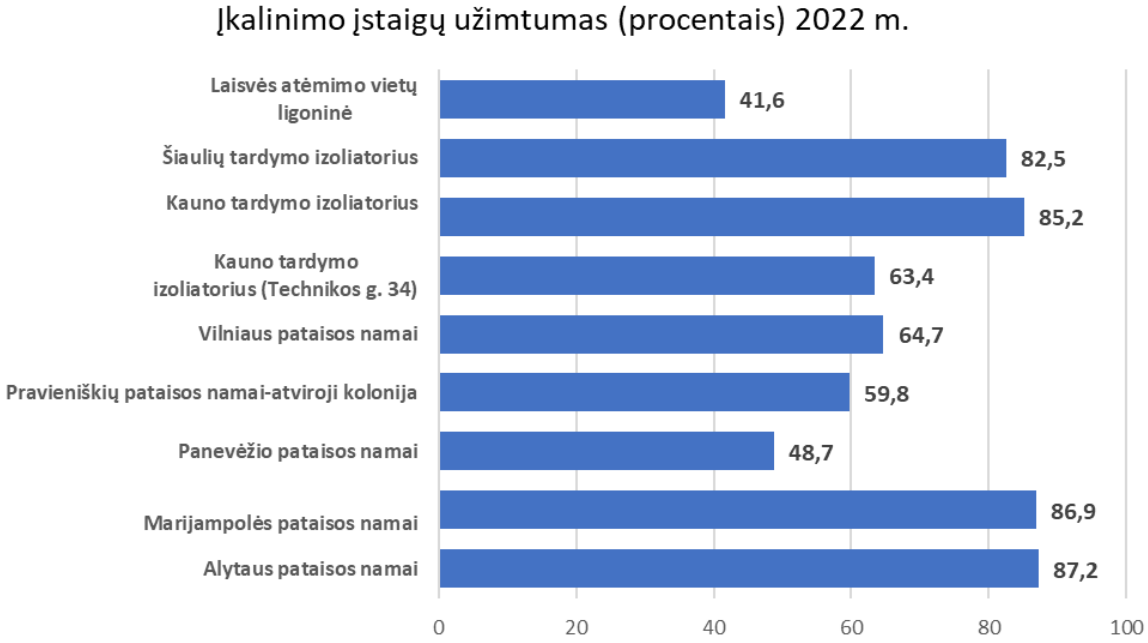
13 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2022 m. liepos 20 d. nutarimas Nr. 769 „Dėl sutikimo reorganizuoti Kalėjimų departamentui prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos pavaldžias biudžetines įstaigas“.

14 Remtasi Kalėjimų departamento prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos statistinių duomenų ataskaitomis. http://www.kaldep.lt/lt/kalejimu-departamentas/administracine_informacija/ataskaitos/metu.html.

15 Eurostat, European statistics on prisoners (2020), https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Prison_statistics.

16 Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas (suvestinė redakcija), *Valstybės žinios*, 2000-10-25, Nr. 89-2741.

357 proc.[17]. Prognozuojama, kad daugės ir kitų nusikaltimų, kurie padaromi informacinių technologijų, finansų srityje, dėl kurių asmens įkalinimas yra itin neefektyvus, o didžiausią efektą duoda atsakomybės neišvengiamumas ir finansinės sankcijos. Taigi, jeigu valstybėje bus vadovaujamasi *ultima ratio* principu, tęsiama visuomenei nepavojingų nusikalstamų veikų dekriminalizacija, taip pat alternatyvų įkalinimui plėtra, prognozuojama, kad nuteistųjų skaičius ir toliau sparčiai mažės.



3 pav. Įkalinimo įstaigų užimtumas 2022 m. (procentais)[18]

Viena iš strateginių BVS pertvarkos krypčių – tai įkalinimo įstaigų infrastruktūros klausimai, koreliuojantys tiek su pokyčiais įkalintųjų asmenų skaičiaus mažėjimu, tiek su personalo kompetencijų klausimais. Trečiame paveiksle pateiktų duomenų analizė aiškiai parodo perteklinio nekilnojamojo turto disponavimą bausmių vykdymo sistemoje, nes vos 4 kalėjimai iš 9 optimaliai išnaudoja infrastruktūrą. 2022 m. pabaigoje Kalėjimų tarnyba turėjo 7200 kalinimo vietų, o jų užimtumas ataskaitiniu laikotarpiu sudarė 68 proc. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad duomenys pateikti už 2022 metus, kai bausmių vykdymo sistemoje jau buvo atsisakyta Lukiškių kalėjimo (tardymo izoliatoriaus), Kybartų pataisos namų, taip pat Pravieniškių I sektoriaus, kuris buvo konvertuotas į atviro tipo kalėjimą.

Situacija, kai bandoma išlaikyti nereikalingus, pasenusius kalėjimus, iš penitencinės kriminologijos ir veiklos pozicijų vertintina itin kritiškai. Visų pirma, kalėjimų išlaikymas – itin brangi ir daug žmogiškųjų išteklių reikalaujanti sistema, ypač įvertinant tai, kad dalis kalėjimų infrastruktūros sukurta XIX a. pabaigoje – XX a. pradžioje, o kita dalis – XX a. 5–7 dešimtmečiuose. Be to, stebimas nuteistųjų „užlaikymas“ įstaigose (pvz. vangus nuteistųjų lygtinis paleidimas, atostogų, ilgalaikių išvykų menkas suteikimas, maksimaliai neišnaudojamas pusiaukelės namų tinklas), taip pateisinant reikalingus etatus, išlaidas patalpų remontui, komunaliniams mokesčiams ir kt.

17 Nusikalstamų veikų žinybinis registras. Nusikalstamų veikų žinybinio registro (NVŽR)(atviri duomenys) paslaugos. Ataskaitos Nusikalstamumo ir ikiteisminių tyrimų statistika. https://ird.lt/lt/paslaugos/tvarkomu-valdomu-registru-ir-informaciniu-sistemu-paslaugos/nusikalstamu-veiku-zinybinio-registro-nvzr-atviri-duomenys-paslaugos/ataskaitos-1/nusikalstamumo-ir-ikiteisminiu-tyrimu-statistika-1

18 Remtasi Kalėjimų departamento prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos statistinių duomenų ataskaitomis. http://www.kaldep.lt/lt/kalejimu-departamentas/administracine_informacija/ataskaitos/metu.html.

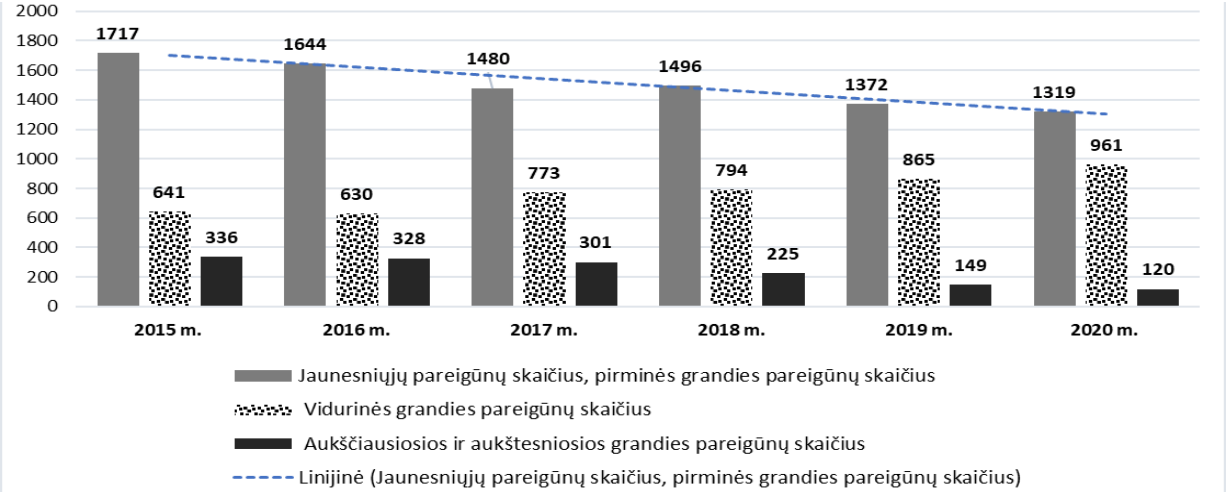
Remiantis Lietuvos kalėjimų tarnybos surinktais duomenimis ir atlikta šių duomenų analize, bausmių vykdymo sistemos įstaigose tik apie 28 proc. laikomų asmenų apgyvendinti kamerų tipo patalpose (po 1–4 asmenis), kiti nuteistieji bausmes atlieka bendrabučio tipo patalpose (po 10–20 asmenų). Nuteistųjų apgyvendinimas bendrabučiuose didina kriminalinės subkultūros palaikymo ir plėtimo, taip pat nuteistųjų asmenų pakartotino nusikalstamumo riziką. Vidutiniškai per vienerius metus bausmes vykdančiose įstaigose pradedama apie 700 ikiteisminių tyrimų dėl šiose įstaigose bausmę atliekančių asmenų galimai padarytų nusikalstamų veikų, iš jų 93 proc. – dėl bendrabučiuose apgyvendintų nuteistųjų nusikalstamų veikų, susijusių su sukčiavimais, nelegaliu disponavimu psichiką veikiančiomis medžiagomis ir smurtu.

Kalėjimų tarnybos strateginės veiklos gairėse numatyta, kad tikslinga suformuoti penkių kalėjimų tinklą regioniniu (apygardų principu) pagrindu, išdėstant laisvės atėmimo vietas pagal suimtųjų ir nuteistųjų gyvenamąją vietą, siekiant palengvinti nuteistųjų socialinių ryšių palaikymą, lengvesnį resocializacijos proceso tęstinumą, sumažinti logistikos ir konvojavimo kaštus, ir kita. Taip pat bus siekiama sukurti tipinį-klasterinį kalėjimo modelį. Reikia paminėti, kad nuo 2023 m. visi kalėjimai, tardymo izoliatoriai, pataisos namai, atvirosios kolonijos ir pusiaukelės namai pertvarkomi į trijų kategorijų įkalinimo režimus: uždaro, pusiau atviro ir atviro režimo bausmės atlikimo vietas (BVK 32 str. Laisvės atėmimo bausmės atlikimo vietų rūšys)[19]. Pertvarkant Lietuvos kalėjimų sistemą labai vertinga Skandinavijos ir kitų Šiaurės šalių patirtis, kai diegiant bendruomeninių sankcijų modelius, atkuriamojo teisingumo priemones, sykiu sumažėjus kalinių populiacijai, visuomenėje atsisakoma kalėjimų infrastruktūros, jie uždaromi ir konvertuojami į kitus visuomeninės reikmės pastatus. Vadovaujamasi principu, kad BVS turi veikti tik modernios įkalinimo įstaigos, jų išnaudojimas turi būti maksimalus. Kalėjimai veikia kaip trumpalaikės intervencijos, elgesio korekcijos įstaigos, o ne kaip gyvenamosios patalpos, kurios vyravo išskirtinai mūsų bausmių vykdymo sistemoje. Tarptautiniuose ekspertų susitikimuose, akademinės bendruomenės diskusijose jau keliamas klausimas dėl bausmių vykdymo sistemų be kalėjimų ateitis, pavyzdžiui, Šveicarijoje buvo atliktas ilgai trukęs eksperimentas su nuteistaisiais nepilnamečiais, kai jiems tik trumpam buvo apribojama laisvė (iki trijų mėn.), siekiant parinkti tinkamiausią individualų veikimo algoritmą, toliau visos paslaugos buvo teikiamos bendruomenėje, t. y. veikiama pagal atvejo vadybos modelį. Skandinavijos šalyse taip pat uždaromi kalėjimai, kuriamos nedidelės ir modernios iki kelių šimtų nuteistųjų korekcinės-penitencinės įstaigos, kurios orientuojasi į pavojingus nuteistuosius (pavyzdžiui, nuteistuosius su itin aukšta rizika pakartotinai nusikalsti, taip pat turinčius didelę kriminalinę patirtį). Ekspertiniu lygmeniu diskutuojama, kad įkalinimo modelis, taikomas šiuo metu, būtų taikomas tik išimtinais atvejais, kai kalbama apie itin sudėtingus atvejus, t. y. nuteistuosius laisvės atėmimo bausme iki gyvos galvos, maniakinius nusikaltėlius ir pan. Taigi, prieš kelis šimtmečius sukurtos įkalinimo įstaigų sistemos praktiškai jau bankrutuoja.

Kitas itin svarbus strateginis pokytis – tai būtinumas sukurti efektyvaus Kalėjimų tarnybos žmogiškųjų išteklių valdymo modelį. Atlikta situacijos analizė iki 2023 m. parodė, kad Kalėjimų departamente, jam pavaldžiose įstaigose, turinčiose atskiro juridinio asmens teisinį statusą, veikė net 66 administracijos padaliniai. Dėl decentralizuoto valdymo apie pusę visų administracijos padalinių vykdė bendrąsias funkcijas (turto valdymo, materialinio aprūpinimo, žmogiškųjų išteklių valdymo ir pan.), o šiuose padaliniuose dirbo net 30 proc. visų darbuotojų. Iki 2023 m. BVS pertvarkos Kalėjimų departamente ir pavaldžiose įstaigose dirbo apie 3500 darbuotojų. O resocializaciją vykdančių darbuotojų skaičius buvo vos 250 asmenų, kuriems tekdavo dirbti su 5000 nuteistųjų ir suimtųjų. Maža to, iki pertvarkos BVS buvo net 99 vadovaujančios

19 Lietuvos Respublikos bausmių vykdymo kodeksas (suvestinė redakcija nuo 2023-01-01), *Valstybės žinios*, 2002-07-19, Nr. 73-3084.

pareigybės, o sukūrus vieningą Kalėjimų tarnybą jų sumažinta 55 procentais. Kalėjimų tarnybos strateginės veiklos gairėse numatyta sukurti bausmių vykdymo sistemos darbuotojų kompetencijų standartą. Be to, siekiama nustatyti siektinus santykio tarp specialiąsias funkcijas vykdančių darbuotojų skaičiaus ir suimtųjų / nuteistųjų skaičiaus, rodiklius: Vertinimo ir analizės grupės specialistas dirba ne daugiau kaip su 30 nuteistųjų; Socialinio darbo ir psichologinio konsultavimo grupės socialinis darbuotojas dirba ne daugiau kaip su 15 nuteistųjų, psichologas – ne daugiau kaip su 30; Užimtumo grupės specialistas dirba ne daugiau kaip su 30 nuteistųjų; Kontaktinių specialistų grupės pareigūnas dirba ne daugiau kaip su 15 nuteistųjų; Pirminės grandies pareigūnas dirba ne daugiau kaip su 30 nuteistųjų. Įvardintos pamatinės Kalėjimų tarnybos darbuotojų grupės ir sudaro šios BVS branduolį. Tik pasiekus šiuos rodiklius bus galima kalbėti apie efektyvią, kokybišką nuteistųjų resocializaciją, pagrįstą recidyviškumo mažinimą.

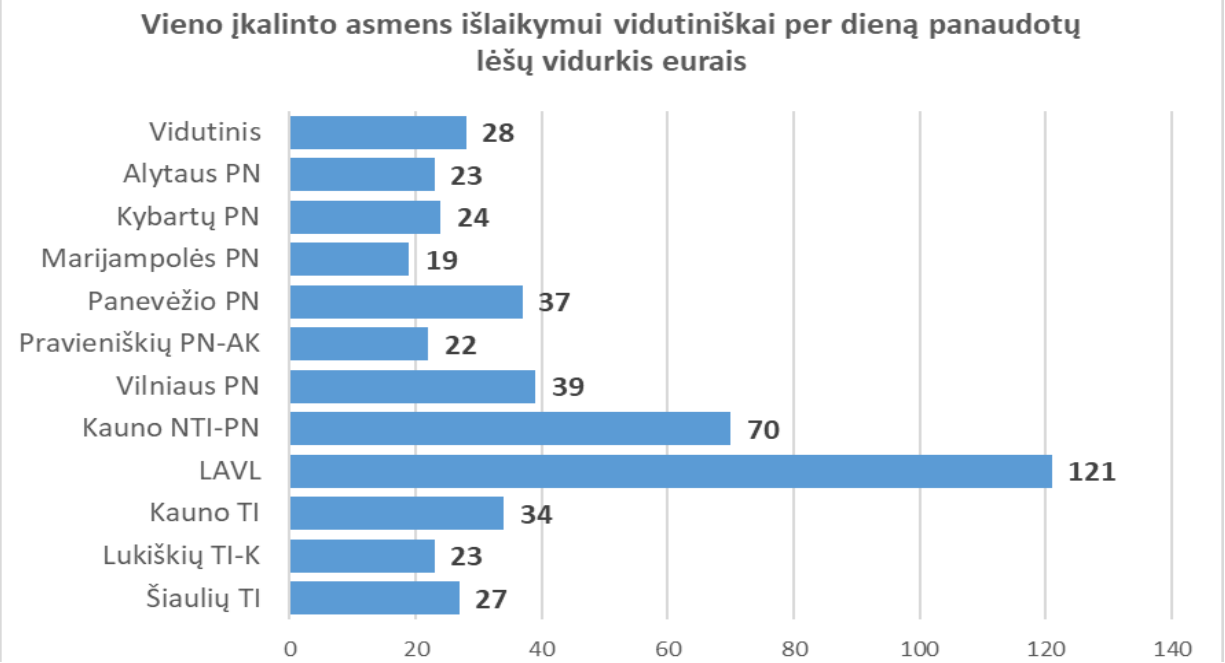


4 pav. Įkalinimo įstaigų pareigūnų skaičius ir jų pasiskirstymas pagal pareigybių lygį absol. skaič. (2015–2020 m.)[20]

Ketvirtame paveiksle pateikti duomenys rodo, kad nuo 2015 metų nuosekliai mažėja jaunesniųjų pareigūnų, kurie ir turi dirbti tiesioginį kontaktinį darbą su nuteistaisiais, skaičius.

Paminėtina ir tai, kad 2013–2022 metais įkalinimo įstaigose dirbančių pareigūnų skaičius nežymiai mažėjo, o per nurodytą laikotarpį nuteistųjų įkalinimo įstaigose sumažėjo 47 proc. Taigi, 2022 m. vienam įkalintųjų apsaugą ir priežiūrą užtikrinančiam pareigūnui tenkantis kalinių skaičius yra 2,7 kalinio. Geriausia situacija yra Vilniaus pataisos namuose, kur 448 įkalintus asmenis prižiūri 276 pareigūnai, taigi kalinių ir pareigūnų, užtikrinančių kalinių apsaugą ir priežiūrą, santykis yra 1:1,6. Mažiausias pareigūnų skaičius, palyginti su prižiūrimais nuteistaisiais, yra Marijampolės ir Alytaus pataisos namuose. Marijampolėje 888 įkalintuosius prižiūri 243 priežiūros pareigūnai, tad santykis yra 1:3,7, o Alytuje 801 įkalintus asmenis prižiūri 239 pareigūnai, tad santykis yra 1:3,4. Taigi darbo krūvių skirtumai tarp skirtingų padalinių itin dideli ir tai yra tiesiogiai susiję su eklektiška ir decentralizuota personalo politika.

20 Remtasi Kalėjimų departamento prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos statistinių duomenų ataskaitomis.



5 pav. Vieno įkalinto asmens išlaikymui vidutiniškai per dieną panaudotų lėšų laisvės atėmimo įstaigose vidurkis eurais (2016-2020 m.)[21]

Tarp skirtingų laisvės atėmimo įstaigų per vieną dieną vienam asmeniui išlaikyti panaudojamų lėšų vidurkis daugiausia skiriasi šešis kartus, pvz., Laisvės atėmimo įstaigų ligoninėje vieno nuteistojo išlaikymui dienai buvo išleidžiama virš 200 Eur, nors didžioji dalis reikiamų sveikatos priežiūros paslaugų buvo suteikta bendrosios sveikatos priežiūros įstaigų. 2016–2020 m. vidutiniškai didžiausią išlaidų dalį, tenkančią vienam laikomam asmeniui, sudarė išlaidos darbo užmokesčiui (apie 65 proc.) ir socialiniam draudimui (apie 10 proc.), mitybai (apie 8 proc.), komunalinėms paslaugoms (apie 7 proc.) ir materialiojo turto paprastojo remonto prekėms ir paslaugoms (4 proc.). 2016–2020 m., mažėjant Kalėjimų departamentui, pavaldžiose pataisos įstaigose laikomų asmenų skaičiui didėjo vieno asmens išlaikymui vidutiniškai per dieną panaudotų lėšų suma (vidutiniškai nuo 2016 m. iki 2020 m. didėjo apie 15,1 proc.).

1.4.3. Lietuvos probacijos tarnybos įgalinimas

Nors atskiruose oficialiuose pranešimuose probacijos tarnybos atskyrimas nuo Kalėjimų departamento buvo įvardintas kaip pertvarka ar reforma, tačiau šį veiksmą galima įvardinti ir kaip baigiamąjį Lietuvos probacijos tarnybos (toliau – LPT) įgalinimo etapą. 2022 m. Seimas priėmė Probacijos įstatymo[22] pakeitimus, kurio įstatymo 5 straipsnis įtvirtina, kad probaciją vykdanti institucija – tai Lietuvos probacijos tarnyba. Iš esmės probacijos tarnybos sukūrimas buvo užprogramuotas jau 2007 m. Lietuvos probacijos koncepcijoje, kurioje buvo įtvirtinti uždaviniai: tobulinti probacijos teisinį reguliavimą, suformuoti tinkamas metodologines probacijos priežiū-

21 Remtasi Kalėjimų departamento prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos statistinių duomenų ataskaitomis, http://www.kaldep.lt/lt/kalejimu-departamentas/administracine_informacija/ataskaitos/metu.html.

22 Lietuvos Respublikos probacijos įstatymas (suvestinė redakcija nuo 2023-01-01), *Valstybės žinios,* 2012-01-06, Nr. 4-108 .

ros sąlygas ir sukurti vientisą probacijos sistemą ir kt.[23].

Sistemiškai vertinant, Europoje vyrauja Bausmių vykdymo sistemos modelis, kai veikia dvi lygiavertės ir viena kitai nepavaldžios penitencinės tarnybos, t. y. įkalinimo įstaigų tarnyba ir probacijos tarnyba. Pastaruoju metu Lietuvos bausmių vykdymo tarnybos susiduria su skirtingais iššūkiais, jų sprendimo strategijomis. Nors esama daug praktinių jungčių, kurioms reikia veikimo kartu, pavyzdžiui, lygtinio paleidimo institutas, pusiaukelės namų veikla, pareigūnų rengimas, kvalifikacijos kėlimas ir resocializacijos priemonių diegimas.

Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad Europos valstybėse probacijos valdyme vyrauja Teisingumo ministerija: 14 Europos Sąjungos valstybių narių probacijos tarnybos yra tiesiogiai pavaldžios Teisingumo ministerijai (pavyzdžiui, Austrija, Airija, Italija, Prancūzija, Suomija, kt.), 6 valstybėse tiesiogiai pavaldžios ir atskaitingos kalėjimų direktoratams (centrinėms įstaigoms) (pavyzdžiui, Belgija, Graikija, Slovėnija, Švedija, kt.), kitose valstybėse šios probacijos tarnybos yra pavaldžios vidaus reikalų ministerijoms, teismams ar net nevyriausybinėms organizacijoms. Paminėtina ir tai, kad tiek tinklinės tarptautinės organizacijos, pvz., Europos probacijos konfederacija[24], Europos atkuriamojo teisingumo forumas[25], tiek Lietuvos mokslininkai akcentuoja progresyvios alternatyvų įkalinimui praktikos taikymą ir probacijos veiksmingumo didinimą. Probacijos tarnybos atskyrimas nuo kalėjimų sistemos – tai strateginis sprendimas, už kurio slypi įkalinimo alternatyvų prioretizavimas.

Pirmoje lentelėje pateikti duomenys rodo, kad per 10 metų probacijos tarnybos priežiūroje esančių asmenų skaičius padidėjo 1,7 karto, t. y. nuo 8 776 iki 14 489 nuteistųjų, o metinis (srautinis) skaičius 2019 ir 2020 metais buvo didesnis nei 32 000 asmenų. Viena vertus, ši tendencija pozityvi, t. y. daugėja nuteistųjų probacijos tarnybos priežiūroje, o mažėja įkalinimo įstaigose. Sykiu išvengiama tiek didelių kalinimų kaštų, tiek kriminalinės subkultūros poveikio nuteistajam, o sukuriamos prielaidos išlaikyti ir kurti pozityvius socialinius ryšius ir socialinį kapitalą. Kita vertus, 2022 m. statistiniai duomenys rodo, kad net 516 probacijos priežiūroje esančių nuteistųjų teko 100 000 gyventojų. Šį tendencija atskleidžia, kad Lietuvoje baudžiamoji politika išlaiko itin griežtos baudžiamosios kontrolės modelį. Šiuo aspektu pasigendama atkuriamojo teisingumo modelių, kai asmenys susilaukia ir atitinkamos teisėsaugos institucijos reakcijos, tačiau nelieka jų priežiūroje ar / ir nuolatinės kontrolės akiratyje.

1 lentelė. Lietuvos probacijos tarnybos priežiūroje esančių asmenų skaičius 2012–2022 m.[26]

Metai	Nuteistųjų, esančių priežiūroje, skaičius (ataskaitiniu laikotarpiu)	Nuteistųjų, esančių priežiūroje, skaičius (ataskaitiniu laikotarpiu) 100 000 gyv.	Nuteistųjų, esančių priežiūroje, skaičius (per metus (srautinis)	Nuteistųjų, esančių priežiūroje, skaičius (per metus (srautinis) 100 000 gyv.
2012	8776	292	21107	703
2013	8958	301	22675	763
2014	8611	293	22695	771
2015	8536	292	21757	745

23 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. vasario 21 d. nutarimas Nr. 220 „Dėl probacijos sistemos Lietuvoje koncepcijos ir probacijos sistemos Lietuvoje koncepcijos įgyvendinimo priemonių plano patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 2007-03-03, Nr. 27-989.

24 Confederation of European Probation (CEP), https://www.cep-probation.org/knowledgebases/probation-in-europe/.

25 European Forum for Restorative Justice (EFRJ), https://www.euforumrj.org/en.

26 Remtasi Kalėjimų departamento prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos statistinių duomenų ataskaitomis, http://www.kaldep.lt/lt/kalejimu-departamentas/administracine_informacija/ataskaitos/metu.html.

2016	8351	289	21608	748
2017	11017	387	23687	832
2018	14622	521	28577	1017
2019	15874	568	32289	1156
2020	15417	552	32441	1161
2021	14671	522	29498	1049
2022	14489	516	25140	896

Vienas iš esminių LPT iššūkių – tai veiklos modelio keitimas, t. y. palaipsninis perėjimas nuo kontrolės prie socialinių, psichosocialinių paslaugų teikimo. Siekiama, kad probacijos tarnyba veiktų ne kaip laisvės ribojimo ar / ir baudimo institucija, o kaip kompleksinių paslaugų organizatorius, teikėjas, veikiantis pagal atvejo vadybos modelį. Čia itin svarbūs LPT personalo struktūros pokyčiai, orientavimasis į darbuotojus, kai nuteistajam teikiamos informavimo, konsultavimo, tarpininkavimo, nukreipimo paslaugos. Itin svarbus socialinių įgūdžių ugdymas ir palaikymas, ypač lygtinai paleistų nuteistųjų po ilgesnio įkalinimo. Taip pat itin vertingos individualios psichologo konsultacijos, kognityvinių funkcijų, mąstymo, emocinės būsenos įvertinimas ir atitinkamų atstatomųjų paslaugų teikimas ar jų organizavimas per socialinius partnerius.

Taigi, didžioji dalis LPT funkcijų turi būti orientuotos į socialinį darbą, asmenų integravimą, palaikymą, nuolatinį konsultavimą, specialių programų vedimą, nuteistųjų įtraukimą į nevyriausybinių organizacijų paslaugų tinklą, o kontrolės funkcijos turi apimti iki 20–30 proc., t. y. jų elektroninis stebėjimas, kontrolė gyvenamojoje vietoje, judėjimo apribojimai.

2023 m. Lietuvos probacijos tarnyboje dirbo 389 darbuotojai, 80 proc. darbuotojų – tai statutiniai valstybės tarnautojai. Šiai dienai LPT komandą sudaro 311 pareigūnų ir 78 darbuotojai, kurie dirba pagal darbo sutartis. Paminėtina, kad nestatutinių darbuotojų skaičius nuo 2018 m. iki 2023 m. padidėjo 85 proc., statutinių darbuotojų skaičius per atitinkamą laikotarpį padidėjo 26 proc., nuo 247 pareigūnų 2018 m. iki 311 – 2022 m. Taigi, nestatutinių darbuotojų (socialinių darbuotojų, mediatorių, psichologų ir pan.) skaičiau didėjimas LPT – tai itin pozityvi tendencija, kuri tiesiogiai susijusi su tarnybos veiklos modelio kitimu.

Kitas svarbus aspektas tas, kad probacijos tarnybos veikla organizuojama apygardų principu, o tai atitinka ir kitų teisėsaugos institucijų pertvarkos tendencijas. Be to, matyti aiškiai atskirti specialiųjų ir bendrųjų funkcijų įgyvendinimo sektoriai. Pateiktoje struktūroje ypač svarbus naujai įkurtas kompetencijų ugdymo ir tarptautinio bendradarbiavimo skyrius. LPT itin svarbu pereiti į kito lygmens socialinės partnerystės bendradarbiavimo lygį tiek nacionaliniu, tiek tarptautiniu lygiu. Plėtojant naujas paslaugas (grupinių programų taikymą, savipagalbos grupių organizavimą ir pan.), ypač naudinga projektinė veikla su socialiniais partneriais, nes ji leidžia ne tik užsitikrinti paslaugų teikimą, bet ir naujų kompetencijų įgijimą, papildomų žmogiškųjų ir finansinių resursų pritraukimą.

Išvados

2022 metų Lietuvos bausmių sistemos pertvarka siekiama centralizavimo, veiklos sričių išgryninimo ir funkcijų struktūravimo; tai užtikrintų įkalinimo įstaigų kaip juridinių asmenų skaičiaus sumažinimą iki vieno. Pertvarka sudaro prielaidas optimizuoti žmogiškuosius, finansinius resursus, išsigryninti disponuojamo turto poreikius, taip pat nusimatyti aiškius strateginius tikslus. Akcentuotina, kad Lietuvos kalėjimų tarnyba turi patvirtintus visus reikiamus strateginius dokumentus iki 2030 metų, kurie ne tik atliepia dabartinius keliamus bausmių vykdymo sistemos politikos formavimo lūkesčius, bet ir išlaiko atskirų konstruktyvių sprendimų tęstinumą.

Paminėtina ir tai, kad įgalinant Bausmių vykdymo sistemą siekiama sustiprinti tiek Lietuvos probacijos tarnybos, tiek Lietuvos kalėjimų tarnybos vidaus ir finansų kontrolę, užtikrinti efektyvesnį vidaus administravimą, vieningą įstatymų taikymo praktiką. Lietuvoje įtvirtintas Europoje vyraujantis Dualistinis bausmių vykdymo sistemos modelis, kai veikia dvi lygiavertės ir viena kitai nepavaldžios penitencinės tarnybos, aiškiai išskirta jų atsakomybė ir veikla, taip pat ir būtino bendradarbiavimo sritys.

Pabrėžtina, kad centralizavus fragmentuotą bausmių vykdymo sistemą būtų aiškiai apibrėžtos kiekvieno padalinio vadovo kaip ir tarnybos vadovo atsakomybės ribos, sykiu sumažinta korupcijos, nepotizmo rizika bausmių vykdymo sistemoje. Sumažinus administracijos padalinių skaičių žmogiškieji resursai nukreipiami tiesioginiam darbui su nuteistaisiais.

The Empowerment of the Lithuanian Penal System

Mykolas Romeris University Law School
Institute of Criminal Law and Procedure
Prof. dr. Rokas Uscila
E-mail: ruscila@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-22-01-04

Summary. *This article analyses the systemic transformation of the Lithuanian Penal System in 2022, which introduces the dualistic model of the punishment execution service system that is dominant in Europe. From 2023, two equally important and independently operating penitentiary services – the Lithuanian Probation Service and the Lithuanian Prison Service – will be operating. This article consistently presents the strategic stages of the transformation of the punishment enforcement system, distinguishes three main directions, and reveals the content of this change. Both factors leading to strategic changes in prisons, as well as human and financial resource management issues are systematically analysed. This article examines and presents statistical data collected by the Lithuanian Probation Service, as ~~well as the Lithuanian Prison~~ Service, which makes short-term prognoses and formulates new challenges. The article concludes that reorganisation will ensure the centralisation of the Lithuanian penitentiary system, the refinement of functions, and the structuring of units, which will ensure the functioning of one legal entity and the interaction of territorial units (prisons). The implemented changes allow for optimising human and financial resources, as well as clarifying the need for effective use of available assets. In addition, the article emphasises the notion that enabling the Penalty Execution System aims at strengthening the internal and financial control of both the Lithuanian Probation Service and the Lithuanian Prison Service to ensure more efficient internal administration and the unified practice of applying the Penal Sanction Enforcement Code. Finally, the article discusses the strategy of the penal system until 2030.*

Keywords: *Penalty execution system strategy, Lithuanian Probation Service, Lithuanian Prison Service.*

1.5. Laikino sulaikymo reglamentavimo pokyčiai

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Baudžiamosios teisės ir proceso institutas
Doc. dr. Artūras Panomariovas
E. paštas: arturas@mruni.eu

Dr. Marina Gušauskienė
E. paštas: mgusauskiene@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-22-01-05

Santrauka. *Straipsnyje analizuojama procesinės prievartos priemonės laikino sulaikymo samprata, atsiradimas, tikslai ir paskirtis. Straipsnyje taip pat nagrinėjami konstituciniai ir tarptautiniai laisvės suvaržymo pagrindai.*

Straipsnyje aptariama procesinės prievartos priemonės laikino sulaikymo reglamentacija iki 2022 m. rugsėjo 30 d., atskleidžiamos priežastys, paskatinusios įstatymų leidėją iš naujo įvertinti ir koreguoti laikino sulaikymo reglamentavimą, taip pat analizuojamas esamas reguliavimas, įsigaliojęs nuo 2022 m. spalio 1 dienos.

Vienas pagrindinių laikino sulaikymo teisinio reguliavimo pakeitimo tikslų – sustiprinti Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 5 straipsnyje įtvirtintos asmens teisės į laisvę ir saugumą apsaugą, ypač tais atvejais, kai asmuo sulaikomas ne iš karto po nusikalstamos veikos padarymo ar jos darymo metu, bet praėjus tam tikram laikui. Šiame kontekste buvo vertinama nauja laikiną sulaikymą reglamentuojanti tvarka, identifikuojamos galimos praktinio taikymo problemos, pateikiami diskusiniai klausimai.

Reikšminiai žodžiai: *baudžiamasis procesas, žmogaus teisių apsauga, laikinas sulaikymas, laisvės suvaržymas, teisė į laisvę, proporcingumo principas, sąžiningas procesas.*

Įvadas

Žmogaus laisvės atėmimas – viena drastiškiausių žmogaus teisių ir laisvių suvaržymo formų, kuri gali būti taikoma tik tais atvejais, kai tai numato įstatymas, ir tik tada, kai, atsižvelgiant į faktines aplinkybes, tikrai iškyla būtinybė vienu ar kitu būdu suvaržyti žmogaus laisvę. Dažnai pagal tai, kaip nacionaliniuose teisės aktuose užtikrinama žmogaus teisė į laisvę, yra sprendžiama ir apie konkrečios valstybės demokratijos lygį[1].

Asmeninė laisvė yra esminė sąlyga, kurią turi kiekvienas žmogus. Jos suvaržymas, o atskirais atvejais ir atėmimas gali turėti tiesioginį neigiamą poveikį kitoms žmogaus teisėms, pavyzdžiui, teisei į šeimos ar privatų gyvenimą, teisei reikšti savo nuomonę, teisei laisvai judėti ir pan. Be to, bet koks žmogaus laisvės atėmimas ar suvaržymas gali padaryti žmogų pažeidžiamą.

Baudžiamojo proceso pagrindinio tikslo – nusikalstamos veikos atskleidimas, nustatant ir patraukiant atsakomybėn už tokios veikos padarymą atsakingą asmenį, įgyvendinimas glaudžiai susijęs su procesinių prievartos priemonių, taip pat ir tų, kurios suvaržo žmogaus laisvę, taikymu.

Taikant bet kokias asmens laisves varžančias priemones, būtina pasverti ne tik tai, ką

1 Petras Ancelis ir kt., *Tyrimo veiksmai baudžiamajame procese* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2011), 149.

konkretus žmogus yra padaręs, bet ir tai, kas jam už tai gali grėsti[2]. Todėl asmens laisves varžančių priemonių reglamentavimo ir jų taikymo baudžiamajame procese klausimas ypač svarbus ir aktualus tampa tais atvejais, kai kalbame apie tokių procesinių prievartos priemonių taikymą, kurios varžo žmogaus laisvę ir yra susijusios su konkrečiais nusikaltimo padarymu įtariamais ar kaltinamais asmenimis, t. y. asmenimis, kurie kartais iš tiesų galimai yra nekalti arba kalti dėl to, kad padarė nesunkų nusikaltimą, už kurį nusipelno švelnesnio baudžiamojo atsako[3].

Nepagrįstas, o atskirais atvejais ir neteisėtas sulaikymas žmogui sukelia tam tikras socialines bei psichologines pasekmes: prisideda prie stigmatizacijos ir socialinės atskirties didinimo, sudaro prielaidas prarasti darbą, o dėl blogų laikymo sąlygų – patirti fizinę ir psichologinę žalą[4]; pakeičia žmogaus požiūrį į prigimtines teises, kurios yra garantuojamos žmogui ir turėtų būti saugomos nuo valdžios savivalės; menkina žmogaus savivertės vertinimą, formuoja neigiamą nepagrįstai sulaikyto ir jo artimųjų santykį su valdžios institucijomis[5].

Praktikos požiūriu akivaizdu, kad prievartos priemonės turėtų būti taikomos tik laikantis apribojimų ir remiantis taikytina teise. Tai reiškia, kad draudžiama naudoti priemones, nenumatytas Baudžiamojo proceso kodekse ir jas taikyti naudojant analogiją.

Laikino sulaikymo ir suėmimo klausimas visose valstybėse pripažįstamas aktualiu. Jis neretai supriešina visuomenės narius, kadangi vieni siekia kuo labiau sugriežtinti šių drastiškų asmens laisvę ribojančių priemonių reglamentavimą ir, atitinkamai, taikymą, nes jos pernelyg dažnai naudojamos praktinėje veikloje, o kiti, dažniausiai teisėsaugos institucijų atstovai, priešingai – stengiasi liberalizuoti jų reglamentaciją, kadangi jiems yra patogu vykdyti baudžiamąją procesinę veiklą prieš asmenis, kurių laisvė apribota ir todėl jie nuolat tai stengiasi daryti[6].

Straipsnio objektas – baudžiamieji procesiniai teisiniai santykiai, susiklostantys taikant procesinę prievartos priemonę – laikiną sulaikymą. Tyrimo dalykas – laikinas sulaikymas, šios priemonės reglamentavimas Lietuvoje ir reglamentavimo pokyčiai. Straipsnis buvo rašomas naudojant dokumentų analizės, dedukcinio ir indukcinio pažinimo metodus.

Straipsnio tikslas – aptarti procesinę prievartos priemonę – laikiną sulaikymą, išnagrinėti esminius Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso pakeitimus ir reguliavimo naujoves, susijusias su laikinu sulaikymu, įvestas Lietuvoje 2022 metais.

---

2 Raimundas Jurka ir Marina Gušauskienė, „Suėmimo atitikties ultimum remedium principui diskusiniai klausimai“, *Teisės problemos* 2, Nr. 64 (2009): 65.

3 Andrezej Murzynowski, „Tymczasowe aresztowanie i zatrzymanie w postępowaniu karnym“, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, Nr. 46 (1984): 1, https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/17004/1/003%20ANDRZEJ%20MURZYNOWSKI.pdf.

4 „Sulaikymo ir suėmimo reglamentavimas ir taikymas Lietuvoje“ (Žmogaus teisių stebėjimo institutas, 2012), 1, https://www.hrmi.lt/uploaded/PDF%20dokai/ZTSI_Sulaikymas_Ir_Suemimas_2.pdf.

5 Issa Kohler-Hausmann, „Misdemeanor Justice: Control without Conviction“, *American Journal of Sociology* 119, Nr. 2 (2013): 353–354, doi:10.1086/674743.they capture only a portion of the criminal justice system’s operations. In most jurisdictions, misdemeanors, not felonies, constitute the bulk of criminal cases, and the number of such arrests is rising. This article explores a puzzling fact about New York City’s pioneering experiment in mass misdemeanor arrests: the preponderance result in no finding of guilt and no assignment of formal punishment. Drawing on two years of fieldwork, this article explores how the criminal justice system functions to regulate significant populations without conviction or sentencing. The author details the operation of penal power through the techniques of marking through criminal justice record keeping, the procedural hassle of case processing, and mandated performance evaluated by court actors to show the social control capacity of the criminal justice system.”,”archive”:”JSTOR”,”container-title”:”American Journal of Sociology”,”DOI”:”10.1086/674743”,”ISSN”:”00029602, 15375390”,”issue”:”2”,”note”:”publisher: The University of Chicago Press”,”page”:”351-393”,”title”:”Misdemeanor Justice: Control without Conviction”,”URL”:”http://www.jstor.org.skaitykla.mruni.eu/stable/10.1086/674743”,”volume”:”119”,”author”:[{“family”:”Kohler-Hausmann”,”given”:”Issa”}],”accessed”:{“date-parts”:[[“2022”,12,10]]},”issued”:{“date-parts”:[[“2013”]]}}},”schema”:”https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json”}

6 Murzynowski, *supra note, 3.*

1.5.1. Laikinas sulaikymas kaip žmogaus laisvę varžanti procesinė prievartos priemonė

Tarptautinių, Europos žmogaus teisių apsaugos standartų sąveika ir nacionaliniais teisės aktais nustatyto baudžiamųjų prievartos priemonių realizavimo mechanizmo ypatumai lemia baudžiamajame procese įtvirtintų procesinių prievartos priemonių instituto teisės taikymo srityje svarbą.

Teisinėje valstybėje procesinės prievartos priemonės, įskaitant laikiną sulaikymą, turėtų būti taikomos tik absoliučios būtinybės atvejais, nes civilizuota visuomenė negali leisti iki begalybės plėsti prievartos priemonių, kurios taikomos tokiame procese, ratą, o po to (ne)sėkmingai bandyti kontroliuoti jų taikymo teisėtumą ir (ar) pagrįstumą, naiviai tikintis, kad pavyks išvengti piktnaudžiavimo taikant procesines prievartos priemones ar kad sukurtas kontrolės mechanizmas funkcionuos be jokių trikdžių.

Lietuvos valstybės, kuri vadovaujasi teisiniais principais, raidai būdingas nuolatinis jos teisinės sistemos, atskirų šios sistemos institutų, taip pat ir procesinių prievartos priemonių reglamentavimas, tobulinimas, įvedant į nacionalinę teisinę sistemą tarptautiniuose teisės aktuose įtvirtintus žmogaus teisių apsaugos standartus, taip siekiant sustiprinti į baudžiamąją procesinę veiklą įtrauktų asmenų procesines garantijas.

Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso (toliau – BPK) 140 straipsnyje įtvirtinta procesinė prievartos priemonė – laikinas sulaikymas, yra ta procesinė prievartos priemonė, kuri kaip lakmuso popierinė juostelė parodo, kaip, reglamentuojant vienos procesinės prievartos priemonės taikymą, įmanoma sugriauti valstybės monopolį naudoti jėgą ir kartu draudimą asmeniui, kuris nėra įgaliotas vykdyti baudžiamąjį persekiojimą, naudoti prievartą (jėgą) prieš kitą žmogų.

Laikinas sulaikymas, viena vertus, yra viena iš tų procesinių priemonių, kuri suvaržo asmens teisę į laisvę. Kita vertus, sulaikymas yra ne tik procesinės prievartos veiksmas, bet kartu ir ikiteisminio tyrimo veiksmas, kuriuo gali būti gaunami ikiteisminiam tyrimui reikšmingi duomenys. Sulaikymo tikslas yra ne laisvės apribojimas *per se*, bet kelio užkirtimas padaryti asmeniui nusikalstamą veiką, jo pristatymas į ikiteisminio tyrimo instituciją baudžiamojo persekiojimo tikslais ir (ar) tam tikrų duomenų gavimas arba tokių duomenų gavimo ateityje užtikrinimas, netrukdomos baudžiamojo proceso eigos garantavimas.

Vis dėlto manytina, kad kilnus nusikalstamų veikų kontrolės tikslas *ipso facto* nepateisina ir kartu nepaneigia nepagrįstų sulaikymų baudžiamajame procese paplitimo masto. Nors Lietuvoje tokio statistinio rodiklio kaip „laikinas sulaikymas“ oficialiuose viešai prieinamuose registruose (duomenų bazėse), kuriuose tvarkomi duomenys, susiję su nusikalstamų veikų tyrimais, nepavyko aptikti, tačiau, sprendžiant iš viešai pateikiamų duomenų, laikino sulaikymo taikymo mastas yra nemenkas: per metus Lietuvoje pareigūnai sulaiko apie 19 tūkstančių asmenų, įtariamų padarius nusikaltimus, iš jų iki 2 tūkstančių asmenų sulaikoma ne nusikalstamos veikos padarymo vietoje[7].

Vertinant laikino sulaikymo sudėtingumą teigtina, kad tinkamas teisinis šios priemonės (veiksmo) reguliavimas turi labai svarbią socialinę reikšmę. Viena vertus, taikant laikiną sulaikymą, turi būti gerbiamos Konstitucijos garantuotos žmogaus teisės ir (ar) laisvės, atsižvelgiant į griežtus žmogaus teisės į laisvę suvaržymo standartus. Kita vertus, ši priemonė (veiksmas) turi padėti užtikrinti, kad baudžiamasis procesas pasiektų savo pagrindinį tikslą, o tam, kad toks pro-

7 BNS, „Seimas apribojo galimybes dviem paroms sulaikyti asmenis ne nusikaltimo vietoje“, *15min*, 2022 m. liepos 3 d., https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/lietuva/seimas-apribojo-galimybes-dviem-paroms-sulaikyti-asmenis-ne-nusikaltimo-vietoje-56-1744914?

cesas būtų vykdomas veiksmingai, teisėsaugos institucijų pareigūnai ir (ar) privatūs asmenys turėtų šią procesinę priemonę taikyti ypač atsargiai, retai ir proporcingai. Nors atitinkamo gėrio apsaugai turi būti pasirenkamos tokios priemonės ir būdai, kurie savo pobūdžiu ir turiniu kiek įmanoma minimaliai darytų neigiamą, nepageidaujamą poveikį šių priemonių adresatui, tačiau, kalbant apie laikiną sulaikymą kaip apie procesinę prievartos priemonę ir kartu tyrimo veiksmą, tokie reikalavimai gali būti taikomi su tam tikromis išlygomis bent jau dėl dviejų priežasčių. Visų pirma, alternatyvių priemonių laikinam sulaikymui objektyviai nėra sukurta. Antra, laikiną sulaikymą gali taikyti ir privatūs asmenys (t. y. bet kuris fizinis asmuo, kuris užklumpa kitą asmenį darantį nusikalstamą veiką), kuriems galioja kiek kitokie elgesio standartai.

1.5.2. Konstituciniai ir tarptautiniai „laikino sulaikymo“ taikymo kontrolės standartai

Procesinė prievartos priemonė – laikinas sulaikymas, kaip jau buvo minėta, suvaržo asmens prigimtinę teisę į laisvę, kurią žmogui, visų pirma, garantuoja Lietuvos Respublikos Konstitucijos[8] (toliau – Konstitucija) 20 straipsnis, Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos[9] (toliau – Konvencija) 5 straipsnis, Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto[10] (toliau – TPPTP arba Paktas) 9 straipsnis.

1.5.2.1. Teisės į laisvę pobūdis

Teisės į laisvę apsaugos turinys pirmiausia siejamas su žmogaus fizine laisve, tai yra kiekvieno asmens teise netrukdant valstybės valdžios institucijoms ir (ar) jų tarnautojams įeiti, būti ir išeiti iš bet kurios pasirinktos leistinos vietos (fizinė judėjimo laisvė). Ši teisė yra kildinama iš Anglijoje atsiradusios „*habeas corpus*“ tradicijos. *Habeas Corpus* – istorinis bendrosios teisės tradicijos valstybėse naudotas dokumentas (raštas), kurį išduodavo teismas (teisėjas), nurodantis sulaikytą asmenį pristatyti į teismą tam, kad galima būtų išspręsti sulaikyto asmens suėmimo ar įkalinimo teisėtumo klausimą[11].

Europos Žmogaus Teisių Teismas (toliau – EŽTT), nagrinėdamas su žmogaus teise į laisvę susijusias bylas, ne kartą (pavyzdžiui, sprendimai bylose *Guzzardi v. Italy*[12], *Creangă v. Romania*[13], *Saadi v. the United Kingdom*[14]ir kt.) yra atkreipęs dėmesį, kad Konvencijos 5 straipsnis įtvirtina vieną iš pagrindinių žmogaus teisių – asmens apsaugą nuo savavališko valstybės įsiterpimo į jo teisę į laisvę. „Teisė į laisvę“ užtikrina žmogui fizinę asmens laisvę; jos tikslas – garantuoti, kad niekam ši laisvė nebūtų atimta savavališkai[15].

Savo ruožtu, Lietuvos Konstitucinis Teismas kalbėdamas apie žmogaus teisę į laisvę yra atkreipęs dėmesį, kad „<...> Konstitucijos 20 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad žmogaus laisvė ne-

8 Lietuvos Respublikos Konstitucija, *Valstybės žinios,* 1992, Nr. 33–1014.

9 Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, iš dalies pakeista protokolu Nr. 15, TAR, 2022-02-10, Nr. 2432.

10 Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas, *Valstybės žinios*, 2002-08-02, Nr. 77-3288.

11 „Habeas corpus“, *Britannica*, ttps://www.britannica.com/topic/habeas-corpus.

12 Europos Žmogaus Teisių Teismo 1980 m. lapkričio 6 d. sprendimas byloje *Guzzardi v. Italy*, Application No. 7367/76, pnk. 92–94.

13 Europos Žmogaus Teisių Teismo 2012 m. vasario 23 d. sprendimas byloje *Creangă v. Romania*, Application No. 29226/03, pnk. 84, 91.

14 Europos Žmogaus Teisių Teismo 2008 m. sausio 29 d. sprendimas byloje *Saadi v. the United Kingdom*, Application No. 13229/03, pnk. 67–71.

15 Europos Žmogaus Teisių Teismo 1980 m. lapkričio 6 d. sprendimas byloje *Guzzardi v. Italy*, Application No.7367/76, pnk. 92–93.

liečiama. Pagal šio straipsnio 2 dalį niekam neturi būti atimta laisvė kitaip, kaip tokiais pagrindais ir pagal tokias procedūras, kokias yra nustatęs įstatymas[16]“. „<...> Žmogaus laisvės neliečiamybė yra sprendimų priėmimo laisvės prielaida; ji sudaro sąlygas atlikti bet kokius teisėtus veiksmus, įgyvendinti teisines galimybes įvairiose gyvenimo srityse“[17].

1.5.2.2. Teisės į laisvę sąsajos su kitomis žmogaus teisėmis

Lietuvos Konstitucinis Teismas taip pat yra pažymėjęs, kad žmogaus teisė į fizinę laisvę yra itin glaudžiai susijusi su žmogaus teise į asmens neliečiamybę: „<...> Žmogaus teisė į asmens neliečiamybę yra įtvirtinta Konstitucijos 21 straipsnio 1 dalyje. Asmens neliečiamumo, kaip teisės saugomos vertybės, turinį sudaro fizinis bei psichinis neliečiamumas. Tai reiškia, kad įstatymai turi užtikrinti, jog žmogus bus saugomas nuo bet kokio nepagrįsto išorinio valstybės, savivaldybių institucijų, jų pareigūnų ir tarnautojų, taip pat kitų asmenų poveikio jo gyvybei, sveikatai, fizinio aktyvumo laisvei ir bet kokio kėsinimosi į jo psichinę ir dvasinę būseną, jo intelektinę ir kūrybinę raišką. <...> Galima teigti, kad asmens neliečiamybė nustato kitų asmenų laisvės ribas, t. y. pastarųjų elgesys leistinas tiek, kiek jis nepadaro žalos kitų asmenų asmens neliečiamybei.“[18]

EŽTT praktikoje nurodoma, kad Konvencijos 5 straipsnis kartu su jos 2 (teisė į gyvybę), 3 (kankinimo uždraudimas) ir 4 (vergijos ir priverčiamojo darbo uždraudimas) straipsniais pagal svarbą yra pirmojoje kategorijoje pagrindinių žmogaus teisių, kurios gina asmens fizinį saugumą (žr., pavyzdžiui, *Selahattin Demirtaş v. Turkey* [19]).

1.5.2.3. Teisės į laisvę ribojimas, sulaikymo „teisėtumo“ vertinimas

Tiek Lietuvos Konstitucinis Teismas, tiek Jungtinių Tautų Žmogaus teisių komitetas[20], tiek ir EŽTT aiškindami normas, susijusias su žmogaus teise į laisvę, yra atkreipę dėmesį į tai, kad laisvės ribojimas (varžymas) tam tikrais atvejais gali būti pateisinamas.

Lietuvos Konstitucinis Teismas yra nurodęs, kad „<...> Prigimtinio žmogaus teisių ir laisvių pobūdžio pripažinimo principas nepaneigia to, kad žmogaus teisių ir laisvių įgyvendinimas gali būti ribojamas. Pagal Konstituciją žmogaus konstitucinių teisių ir laisvių daroma įstatymu; ribojimai yra būtini demokratinėje visuomenėje siekiant apsaugoti kitų asmenų teises bei laisves ir Konstitucijoje įtvirtintas vertybes, taip pat konstituciškai svarbius tikslus; ribojimais nėra paneigiama teisių ir laisvių prigimtis bei jų esmė; yra laikomasi konstitucinio proporcingumo principo“[21]. „Pabrėžtina, kad žmogaus teisė į laisvę ir asmens neliečiamybę esant būtinybei gali būti ribojama. Tai gali būti daroma tik įstatymuose nustatytais pagrindais bei tvarka.“[22]

Savo ruožtu, EŽTT, aiškindamas Konvencijos nuostatas yra nurodęs, kad skirtumą tarp laisvės atėmimo ir tokios teisės ribojimo (suvaržymo) apsprendžia ne pati teisės į laisvę prigimtis

16 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. kovo 24 d. nutarimas, *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 29-1196.

17 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. gegužės 8 d. nutarimas, *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 39-1105.

18 *Ibid*. .

19 Europos Žmogaus Teisių Teismo 2020 m. gruodžio 22 d. sprendimas byloje *Selahattin Demirtaş v. Turkey* (No. 2), Application No. 14305/17, pnk. 311.

20 United Nations Human Rights Committee, „International Covenant on Civil and Political Rights. General comment No. 35 (Liberty and security of person)“, 2014 m. gruodžio 16 d., https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsrdB0H1l5979OVGGB%2BWPAXjdnG1mwFFfPYGIlNfb%2F6T%2Fqwtc77%2FKU9JkoeDcTWWPIpCoePGBcMsRmFtoMu58pgnmzjyiyRGkPQekcPKtaaTG.

21 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 29 d. nutarimas, *Valstybės žinios*, 2005, Nr. 1-7.

22 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. gegužės 8 d. nutarimas, *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 39-1105.

ar jos esmė, o šios teisės ribojimo laipsnis ar intensyvumas. Kaip yra nurodęs EŽTT Konvencijos 5 straipsnio 1 dalyje nekalbama apie paprastus asmens judėjimo laisvės ribojimus[23]. Konvencijos 5 straipsnio 1 dalies a–f punktuose pateikiamas išsamus leistinų pagrindų, dėl kurių asmenims gali būti atimta (suvaržyta) laisvė, sąrašas, ir joks laisvės atėmimas (suvaržymas) nebus teisėtas, jei jis nepateks į vieną iš šių pagrindų.

Pagal Konvenciją (Konvencijos 1 dalies c punktas) baudžiamojo persekiojimo tikslais sulaikyti asmenį galima tada, kai: (a) yra pakankamas pagrindas manyti, kad jis yra padaręs nusikaltimą ir tik tam, kad toks, laikinai sulaikytas, asmuo būtų pristatytas teismui[24] arba (b) kai pagrįstai manoma, kad būtina neleisti jam padaryti nusikaltimo. Tuo metu, jei pagrįstai manoma, jog žmogus, padaręs nusikaltimą, gali pabėgti, sulaikymas gali būti vykdomas taip pat tik tam, kad toks laikinai sulaikytas asmuo būtų pristatytas teismui.

Jungtinių Tautų Žmogaus teisių komitetas taip pat yra atkreipęs dėmesį į tai, kad valstybės šalia sulaikymo baudžiamojo persekiojimo tikslu taiko ir vadinamąjį saugumo (angl. *security detention*) sulaikymą (administracinį sulaikymą), kuris yra vykdomas kitais tikslais. Jungtinių Tautų Žmogaus teisių komiteto nuomone, tokio pobūdžio sulaikymai kelia didelį pavojų dėl galimai savavališkos laisvės atėmimo rizikos[25].

Jei žmogus yra sulaikomas kaip keliantis grėsmę visuomenės ar valstybės saugumui, valstybėms, šio Pakto dalyvėms, tenka įrodinėjimo našta pagrįsti, kad asmuo tokią grėsmę kelia ir kad jos negalima buvo pašalinti taikant alternatyvias sulaikymui priemones. Be to, ši našta didėja ilgėjant sulaikymo trukmei. Valstybės taip pat turi įrodyti, kad: (a) sulaikymas truko ne ilgiau nei tai objektyviai buvo būtina; (b) bendra maksimaliai galimo sulaikymo trukmė yra apribota nacionaliniais teisės aktais; ir (c) visais atvejais buvo visapusiškai laikytasi TPPTP 9 straipsnyje numatytų garantijų. Būtina šių sąlygų garantija yra greita ir reguliari teismo ar kitos institucijos, kuriai, kaip ir teismams, keliami atitikimo nepriklausomumo ir nešališkumo kriterijams reikalavimai, sulaikymo teisėtumo kontrolė, taip pat galimybė gauti nepriklausomą teisinę konsultaciją ir kad sulaikytajam asmeniui būtų atskleista bent jau įrodymų, kuriais remiantis priimtas sprendimas, esmė[26].

Viena vertus, EŽTT vertinimu prievartos (vertimo) elemento buvimas, pavyzdžiui, tam tikras asmens privertimas vykti į tam tikrą vietą (paprastai į ikiteisminio tyrimo įstaigą), antrankių ar kitų prievartos priemonių naudojimas, grasinimas, kad atsisakant vykdyti pareigūnų reikalavimus bus panaudota jėga ar kitais būdais yra asmens laisvės atėmimo požymis (žr. *Foka v. Turkey*[27]; *Fatma Akaltun Firat v. Turkey*[28]). Kita vertus, realiai pavartotos prievartos nebuvimo faktas nėra lemiamas veiksnys nustatant, ar buvo atimta žmogaus laisvė konkrečiu atveju. Šiuo aspektu EŽTT sprendimuose vertinant asmens atvykimo į atitinkamą įstaigą savanoriškumą, be kita ko, atkreipiamas dėmesys į teisinę pareigą paklusti policijos pareigūnų nurodymams, kurios vykdymas vykstant su pareigūnais dar nereiškia, kad asmuo savo noru sutinka, kad jam būtų at-

23 Tokius apribojimus reglamentuoja Konvencijos 4 protokolo 2 straipsnis.

24 Tadas Klimas, „Sulaikymas bei kardomoji priemonė pagal Lietuvos įstatymus iki 2001 metų ir Europos Žmogaus teisių konvenciją“, *International Journal of Baltic Law* 1, No. 4 (December 2004): 99.

25 United Nations Human Rights Committee, „International Covenant on Civil and Political Rights. General comment No. 35 (Liberty and security of person)“, 2014 m. gruodžio 16 d., https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsrdB0H1l5979OVGGB%2BWPAXjdnG1mwFFfPYGIlNfb%2F6T%2Fqwtc77%2FKU9JkoeDcTWW PIpCoePGBcMsRmFtoMu58pgnmzjyiyRGkPQekcPKtaaTG.

26 *Ibid.*

27 Europos Žmogaus Teisių Teismo 2008 m. birželio 24 d. sprendimas byloje *Foka v. Turkey*, Application No. 28940/95, pnk. 74–78

28 Europos Žmogaus Teisių Teismo 2013 m. rugsėjo 10 d. sprendimas byloje *Fatma Akaltun Firat v. Turkey*, Application No. 34010/06, pnk. 35.

imta laisvė (žr., pavyzdžiui, *Lykova v. Russia*[29]).

EŽTT požiūriu spendžiant klausimą, ar sulaikymas laikomas savavališku, turėtų būti įvertinta, ar buvo:

– *vykdomas esant pagrįstam įtarimui*. „Pagrįstumas“ yra esminė (lot. *sine qua non*) apsaugos nuo savavališko sulaikymo ir (ar) suėmimo sąlyga. Pagrįstas įtarimas reiškia, kad yra faktų ar informacijos, kuri objektyvų stebėtoją įtikintų, kad atitinkamas asmuo galėjo padaryti nusikaltimą (žr. *Shannon v. Latvia*[30]; *Labita v. Italy*[31]). Faktai, kurie gali sukelti įtarimą, neturi būti tokio paties lygmens, kaip būtina apkaltinamajam nuosprendžiui pagrįsti ar kaltinimui pareikšti[32];

– sulaikymo faktas *tinkamai fiksuotas*. EŽTT praktikoje ne kartą išaiškinta, kad valstybės (atitinkamų jos institucijų ir (ar) pareigūnų nepripažįstamas (nefiksuojamas) asmens laisvės atėmimas yra visiškas esminės svarbos garantijų, išdėstytų Konvencijos 5 straipsnyje, paneigimas ir rodo sunkiausią šios nuostatos pažeidimą.

Užtenka nustatyti tinkamo įrašo apie konkretaus asmens sulaikymą oficialiame dokumente nebuvimo faktą tam, kad EŽTT galėtų nuspręsti, jog konkrečiu atveju buvo pažeistos Konvencijos nuostatos, nes tai neatitinka Konvencijos 5 straipsnyje numatytų reikalavimų dėl tinkamo laisvės atėmimo fiksavimo[33]. Tai reiškia, kad oficialiame dokumente apie konkretaus asmens sulaikymą turi būti nurodomas faktinis žmogaus sulaikymo laikas[34]. Be to, oficialaus tokių duomenų kaip, pavyzdžiui, laisvės atėmimo data, laikas, vieta, asmens, kurio laisvė yra suvaržyta vardas, pavardė, laisvės suvaržymo priežastys ir asmens, kuris suvaržo laisvę kitam žmogui, vardas ir pavardė, įrašo nebuvimas laikomas neatitinkančiu teisėtumo reikalavimo ir pačios Konvencijos 5 straipsnio tikslo (žr., pavyzdžiui, *Venskutė v. Lithuania*[35]).

Tais atvejais, kai į teisėsaugos įstaigą asmenį palydi pareigūnai, laisvės atėmimo pradžia paprastai skaičiuojama nuo jo sulaikymo siekiant šio tikslo pradžios (žr., pavyzdžiui, *Iustin Robertino Micu v. Romania*[36]). Tais atvejais, kai asmuo pagal šaukimą ar kitaip įpareigotas savarankiškai atvyksta į teisėsaugos įstaigą, iš kurios vėliau negali laisvai išeiti, nes yra kontroliuojamas pareigūnų, laisvės atėmimo pradžia paprastai skaičiuojama nuo atvykimo į šią įstaigą momento;

– sulaikymas *būtinas ir proporcingas*. EŽTT požiūriu vertinant, ar laisvės atėmimas nėra savavališkas, turi būti atsižvelgiama į tai, ar sulaikymas buvo būtinas ir proporcingas siekiamiems tikslams (žr., pavyzdžiui, *Ladent v. Poland*[37]);

– *tam tikras ryšys tarp leistino laisvės atėmimo pagrindo, kuriuo remiamasi, ir sulaikymo*

29 Europos Žmogaus Teisių Teismo 2015 m. gruodžio 22 d. sprendimas byloje *Lykova v. Russia*, Application No. 68736/11, pnk. 78.

30 Europos Žmogaus Teisių Teismo 2009 m. lapkričio 24 d. sprendimas byloje *Shannon v. Latvija*, Application No. 32214/03.

31 Europos Žmogaus Teisių Teismo 2000 m. balandžio 6 d. sprendimas byloje *Labita v. Italy*, Application No. 26772/95, pnk. 155

32 *Ibid*.

33 Europos Žmogaus Teisių Teismo 2012 m. gruodžio 11 d. sprendimas byloje *Venskutė v. Lithuania*, Application No. 10645/08, pnk. 80.

34 Europos Žmogaus Teisių Teismo 2015 m. sausio 13 d. sprendimas byloje *Iustin Robertino Micu v. Romania*, Application No. 41040/11, pnk. 88

35 *Ibid*, pnk.72.

36 *Ibid.*

37 Europos Žmogaus Teisių Teismo 2008 m. kovo 18 d. sprendimas byloje *Ladent v. Poland*, Application No. 11036/03, pnk. 54.

vietos bei sąlygų (žr. *Bouamar v. Belgium*[38]; *Aerts v. Belgium*[39]; *Enhorn v. Sweden*[40]);

– *sulaikytas asmuo informuotas dėl ko yra sulaikomas*. EŽTT nurodo, kad Konvencijos 5 straipsnio 2 dalyje numatyta elementari apsauga, kad kiekvienas sulaikytas ar suimtas asmuo žinotų, kodėl jam atimama laisvė. Ši nuostata yra neatsiejama Konvencijos 5 straipsnyje numatytos žmogaus teisių apsaugos dalis: pagal Konvencijos 5 straipsnio 2 dalį kiekvienam sulaikytam ar suimtam asmeniui paprasta (ne technine) kalba, kurią jis supranta, turi būti pranešta apie esminius teisinius ir faktinius jo sulaikymo pagrindus tam, kad toks žmogus galėtų, jei mano esant reikalinga, kreiptis į teismą ir užginčyti jo sulaikymo ar suėmimo teisėtumą pagal Konvencijos 4 dalį. Nors ši informacija turi būti perduota „nedelsiant" (pranc. *dans le plus court délai*), sulaikantis pareigūnas neprivalo jos visos pateikti sulaikymo momentu. Tai, ar perduotos informacijos turinys ir operatyvumas buvo pakankami, turi būti vertinama kiekvienoje byloje atskirai atsižvelgiant į jos ypatumus (žr., pavyzdžiui, *Ladent v. Poland*[41]);

– *sudarytos sąlygos teisminei kontrolei*. EŽTT praktikoje nustatyta, kad asmens, sulaikyto ar įkalinto dėl įtarimo padarius nusikalstamą veiką, teisių apsauga turi būti vykdoma per teisminę kontrolę. Tokia kontrolė padeda užtikrinti veiksmingą sulaikyto ar suimto asmens teisių apsaugą nuo galimų teisėsaugos pareigūnų ar kitų valdžios institucijų piktnaudžiavimų suteiktais įgaliojimais ir kito netinkamo elgesio rizikos. Teisminė kontrolė turi atitikti operatyvumo reikalavimus ir būti automatinė (žr., pavyzdžiui, *Ladent v. Poland*[42]);

– *sudarytos tinkamos sąlygos sulaikyto asmens laikymui nelaisvėje*. EŽTT yra nurodęs, kad valstybė turi užtikrinti, kad sulaikytas asmuo būtų laikomas tokiomis sąlygomis, kurios neprieštarauja jo žmogiškajam orumui, kad priemonės vykdymo būdas nesukeltų sulaikytajam didesnių nei to lygio kančios, kurias asmuo patiria ir kurios neišvengiamos sulaikymo metu (žr., pavyzdžiui, *Paladi v. Moldova*[43]).

1.5.3. Laikino sulaikymo reglamentavimo pokyčiai Lietuvoje

1.5.3.1. Laikino sulaikymo esmė

Įvairių valstybių literatūroje visuotinai sutariama, kad laikinas sulaikymas yra prievartos priemonė, kuri turi būti aiškiai atribota nuo visų kriminalinių bausmių rūšių ir ypatingai nuo laisvės atėmimo bausmės[44], nes asmens laikinas sulaikymas nėra asmens nubaudimas už neteisėtą veiką[45]. Laikino sulaikymo, kaip ir bet kokios kitos prievartos priemonės, taikymo esmė yra ta, kad jos naudojamos siekiant užtikrinti tinkamą baudžiamojo proceso eigą, neatsižvelgiant į bau-

38 Europos Žmogaus Teisių Teismo 1988 m. vasario 29 d. sprendimas byloje *Bouamar v. Belgium*, Application No. 9106/80, pnk. 50.

39 Europos Žmogaus Teisių Teismo 1998 m. liepos 30 d. sprendimas byloje *Aerts v. Belgium*, Application No. 25357/94, pnk. 46.

40 Europos Žmogaus Teisių Teismo 2005 m. sausio 25 d. sprendimas byloje *Enhorn v. Sweden*, Application No. 56529/00, pnk. 42.

41 Europos Žmogaus Teisių Teismo 2008 m. kovo 18 d. sprendimas byloje *Ladent v. Poland*, Application No. 11036/03, pnk. 63.

42 *Ibid.,*

43 Europos Žmogaus Teisių Teismo 2009 m. kovo 10 d. sprendimas byloje *Paladi v. Moldova*, Application No. 39806/05, pnk. 71.

44 Andrezej Murzynowski, „Tymczasowe aresztowanie i zatrzymanie w postępowaniu karnym", *Ruch Prawniczy, Ekonomicznyi Socjologiczny*, Nr. 46 (1984): 1, https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/17004/1/003%20ANDRZEJ%20MURZYNOWSKI.pdf.

45 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2016 m. balandžio 28 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-169-489/2016, pnk. 3.6.

džiamojo proceso dalyvių ar privačių asmenų, kurie viena ar kita forma įtraukiami į šią procesinę veiklą, valią ar prieš jų valią.

Laikinas sulaikymas tuo pačiu yra ir prevencinė priemonė, kurios viena iš funkcijų – užkirsti kelią įtariamajam išvengti teisingumo vykdymui, t. y., kitais žodžiais tariant, nuspręsti dėl konkretaus asmens baudžiamojo persekiojimo vykdymo ir (ar) jo veiksmingo, netrukdomo vykdymo ir kartu pakreipti (formatuoti) įtariamojo elgesį reikiama baudžiamojo proceso paskirčiai įgyvendinti linkme[46]. Aišku, čia kalbama tik apie tai, kaip ir kokiomis procesinėmis priemonėmis tenka užkirsti kelią neteisėtiems įtariamojo teisingumo vengimo veiksmams (pavyzdžiui, bėgimui ir (ar) slapstymuisi nuo ikiteisminio tyrimo arba iš nusikalstamos veikos gautų daiktų sunaikinimui ir jų slėpimui ir pan.), bet ne jo teisėtiems veiksmams, pavyzdžiui, atsisakymui duoti parodymus, nes tai yra viena iš įtariamojo teisės į gynybą įgyvendinimo formų. Tokia prevencinė, grynai procesinė laikino sulaikymo funkcija yra savaime suprantama ir pateisinama, jei ši priemonė taikoma tinkamai (t. y. jei šios priemonės taikymas atitinka procesinio įstatymo reikalavimus) ir jei jos taikymas yra suderintas su būtinumo, proporcingumo ir nekaltumo prezumpcijos reikalavimais. Bet koks procesinės prievartos priemonės taikymas, įskaitant ir laikiną sulaikymą, nesant tam pagrindo, tikslo, jos taikymo metu pažeidžiant prievartos priemonės taikymo sąlygas ir tvarką ar nesilaikant proporcingumo principo reikalavimų yra vertinamas kaip neteisėtas veiksmas[47].

BPK „sulaikymo“ sąvoka nėra pateikta. Baudžiamojo proceso doktrinoje sulaikymas apibrėžiamas kaip trumpalaikis asmens, kuris įtariamas padaręs nusikalstamą veiką, judėjimo (fizinės laisvės) ribojimas[48], vykdomas taikant konkrečią prevencinę prievartos priemonę, priverstinai pristatant tokį asmenį į instituciją, įgaliotą vykdyti baudžiamojo persekiojimo funkciją, siekiant griežtai apibrėžtų procesinių tikslų[49]. Kartais apibrėžiant laikiną sulaikymą akcentuojamas jo prievartinis pobūdis ir pasekmės, kurias laikinam sulaikytam asmeniui sukelia ši procesinė priemonė, pavyzdžiui: sulaikymas – prievartos priemonė, kurią sudaro trumpalaikis tam tikro asmens laisvės atėmimas, reiškiantis sulaikytojo teisės laisvai judėti ir bendrauti su kitais asmenimis suvaržymą, draudimą priimti ir perduoti daiktus, negavus atsakingo už procesinę veiklą asmens leidimo, taip pat įsipareigojimas vykdyti sulaikymą vykdančios institucijos nurodymus[50].

Jungtinių Tautų Žmogaus teisių komiteto nuomone, terminas „sulaikymas“ reiškia bet kokia forma vykdomą asmens judėjimo suvaržymą, nuo kurio pradedama riboti asmens laisvė[51].

Dar kartais baudžiamojo proceso doktrinoje „sulaikymas“ yra apibūdinamas kaip procesinis tyrimo veiksmas:

– kuriuo apribojama asmens, įtariamo padarius nusikalstamą veiką, laisvė, galimybė ju-

46 Egidijus Losis, „Baudžiamojo proceso prievartos priemonių samprata“, *Jurisprudencija* 108, Nr. 6 (2008): 79, https://ojs.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/2575.

47 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2021 m. lapkričio 4 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-3-273-611/2021, pastr. 32.

48 Iwona Bień-Węgłowska, „Zatrzymanie osoby podejrzanej o popełnienie wykroczenia“, *Roczniki Nauk Prawnych* 21, Nr. 2 (2019): 73, https://docplayer.pl/58640552-Zatrzymanie-osoby-podejrzanej-o-popelnienie-wykroczenia.html.

49 Jaroslaw Sypko, „O ukształtowaniu granic zatrzymania procesowego—refleksje prawnoporównawcze oraz na tle nowelizacji kodeksu postępowania karnego z 27 września 2013 roku“, *Przegląd Policyjny* 121, Nr. 1. (2016): 107.

50 Ireneusz Kobus, „Problemy prawnego i faktycznego określenia zatrzymania osoby przez policję“, *Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka* 5 , Nr. 4 (2011): 530–531, https://repozytorium.ka.edu.pl/bitstream/handle/11315/27333/KOBUS_Problemy_prawnego_i_faktycznego_okreslenia_zatrzymania_2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

51 United Nations Human Rights Committee, „International Covenant on Civil and Political Rights. General comment No. 35 (Liberty and security of person)“, 2014 m. gruodžio 16 d., https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsrdB0H1l5979OVGGB%2BWPAXjdnG1mwFFfPYGIlNfb%2F6T%2Fqwtc77%2FKU9JkoeDcTWWPIpCoePGBcMsRmFtoMu58pgnmzjyiyRGkPQekcPKtaaTG.

dėti ir veikti bei gaunami faktiniai duomenys apie asmens prisidėjimą prie nusikalstamos veikos;

– kuris atliekamas galimai nusikalstamą veiką padariusio asmens atžvilgiu, jei yra pagrįsta prielaida, leidžianti manyti, kad toks asmuo padarė nusikalstamą veiką, ir tuo pat metu baimė, kad toks asmuo gali paslėpti, sunaikinti padarytos veikos pėdsakus arba ateityje nebus įmanoma nustatyti tokio asmens tapatybės[52].

Taigi teisinės literatūros analizė leidžia daryti išvadą, kad procesinė sąvoka „sulaikymas" reiškia tam tikrą teisinę procedūrą, kurios metu trumpą laiko tarpą (paprastai skaičiuojamą valandomis) faktiškai yra ribojama asmens judėjimo laisvė tam, kad galima būtų pasiekti konkretų baudžiamojo proceso tikslą.

Baudžiamajame procese laikinas sulaikymas taikomas siekiant dviejų pagrindinių tikslų:

(1) siekiant nutraukti socialiai pavojingą elgesį, kai asmuo yra užklumpamas darantis nusikalstamą veiką (*in flagrante delicto*);

(2) po nusikalstamos veikos padarymo, esant objektyviems nusikalstamos veikos pėdsakams, leidžiantiems pagrįstai manyti, kad konkretus asmuo galimai padarė nusikalstamą veiką; siekiant eliminuoti galimybę išvengti gresiančios bausmės ir sunaikinti padarytos veikos įkalčius.

Šie tikslai vienu ar kitu pavidalu būna atspindėti laikiną sulaikymą reglamentuojančioje normoje.

1.5.3.2. Laikino sulaikymo reglamentavimas Lietuvos BPK iki 2022 m. rugsėjo 30 d.

Iki 2022 m. spalio 1 d. galiojusioje BPK 140 straipsniu[53] buvo nustatyti du laikino sulaikymo pagrindai – bendrasis (kai asmuo gali būti sulaikomas nusikalstamos veikos padarymo metu ar tuoj pat po jos (BPK 140 straipsnio 1 dalis) ir išimtinis (kai neužklupus asmens nusikalstamos veikos padarymo vietoje ar tuoj po nusikalstamos veikos padarymo jis galėjo būti sulaikytas: kai yra suėmimo skyrimo pagrindai ir sąlygos arba būtina suvaržyti asmens laisvę siekiant BPK 119 straipsnyje nustatytų tikslų, arba nėra galimybės BPK 123 straipsnio 2 dalyje nustatyta tvarka itin skubiai kreiptis į teismą dėl suėmimo skyrimo).

Lietuvos Aukščiausiasis Teismas savo jurisprudencijoje ne kartą yra akcentavęs asmens laikino sulaikymo, praėjus kuriam laikui po nusikalstamos veikos padarymo, išimtinumą, pabrėždamas, kad laikinas sulaikymas, neužklupus asmens nusikalstamos veikos padarymo vietoje ar tuoj po nusikalstamos veikos padarymo, nėra įprasta procesinės prievartos priemonė, kurios taikymą suponuoja įtarimas, kad konkretus asmuo yra galimai padaręs nusikalstamą veiką. Pagal BPK 140 straipsnio 2 dalį toks sulaikymas galimas tik išimtiniais atvejais, kai yra visos BPK 140 straipsnio 2 dalyje nurodytos sąlygos, t. y. paaiškėja, kad yra BPK 122 straipsnyje nustatyti suėmimo skyrimo pagrindai ir sąlygos; tuoj pat būtina suvaržyti asmeniui laisvę siekiant BPK 119 straipsnyje nustatytų tikslų; nėra galimybės šio kodekso 123 straipsnio 2 dalyje nustatyta tvarka itin skubiai kreiptis į teismą dėl suėmimo skyrimo[54].

Tie patys sulaikymo pagrindai (bendrasis ir išimtinis) išliko ir 2022 m. birželio 30 d. Lietuvos Respublikos Seimui priėmus Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 140 straipsnio pakeitimo įstatymą Nr. XIV-1359[55].

Sulaikyti asmenį bendraisiais pagrindais (užklupus asmenį darant nusikalstamą veiką ar tuoj po jos padarymo), kuris išliko nepakitęs ir įsigaliojus Lietuvos Respublikos baudžiamojo

52 Bień-Węgłowska, *supra note*, 48: 74.

53 BPK 140 straipsnis (Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso suvestinė redakcija 2022-06-02 iki 2022-09-30, *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 37-1341).

54 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2014 m. birželio 27 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-346/2014.

55 Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 140 straipsnio pakeitimo įstatymas Nr. XIV-1359, TAR, 2022-07-14, Nr. 15453.

proceso kodekso 140 straipsnio pakeitimo įstatymui Nr. XIV-1359, turi teisę bet kuris fizinis asmuo, taip pat prokuroras ar (ir) ikiteisminio tyrimo pareigūnas. Išimtiniais pagrindais (neužklupus asmens nusikalstamos veikos padarymo vietoje ar tuoj po nusikalstamos veikos padarymo) sulaikymas tiek iki BPK 140 straipsnio pakeitimų, tiek ir po pakeitimų gali būti vykdomas tik esant prokuroro ar ikiteisminio tyrimo pareigūno nutarimui.

Taip pat BPK buvo įtvirtinti ir tam tikri laikino sulaikymo teisėtumo reikalavimai: a) jei asmuo, užkluptas darant nusikalstamą veiką ar tuo pat po jos, yra sulaikomas ne ikiteisminio tyrimo pareigūnų ar prokuroro, apie tokį sulaikymą nedelsiant turi būti pranešta policijai, kuri kartu su prokuroru priima procesinį sprendimą; b) ne nusikalstamos veikos padarymo metu ar ne tuoj pat po jos padarymo asmuo gali būti sulaikytas tik ikiteisminio tyrimo pareigūnų ar prokuroro nutarimu ir tik esant trijų sąlygų visumai (t. y. esant tikslingumui skirti suėmimą; siekiant užtikrinti netrukdomą procesą, asmens dalyvavimą jame ir pan. bei nesant galimybės nedelsiant kreiptis į teismą dėl suėmimo skyrimo).

Paminėtina ir tai, kad procesiniame įstatyme buvo įtvirtinta ikiteisminio tyrimo pareigūnų pareiga apie asmens, kuris nebuvo užkluptas darant nusikalstamą veiką arba buvo sulaikytas ne iš karto po tokios veikos padarymo, sulaikymą pranešti prokurorui išsiunčiant laikino sulaikymo protokolą. Laikinas sulaikymas negalėjo trukti ilgiau nei tai buvo būtina proceso ar kitiems veiksmams atlikti (pavyzdžiui, asmens tapatybei nustatyti). Maksimalus laikino sulaikymo terminas – 48 valandos. Laikinai sulaikytas asmuo po jo pristatymo į ikiteisminio tyrimo įstaigą ar prokuratūrą ne vėliau kaip per 24 valandas privalėjo būti apklaustas kaip įtariamasis, prieš tai įteikus pranešimą apie įtarimą.

Procesiniu įstatymu taip pat buvo įtvirtintas asmens, kuris anksčiau baudžiamajame procese jau buvo pripažintas įtariamuoju, laikino sulaikymo terminas, t. y. 24 valandos. Tiesa, objektyvumo dėlei tenka akcentuoti, kad šis 24 valandų terminas prokuroro nutarimu galėjo būti pratęstas iki maksimalaus laikino sulaikymo termino, t. y. 48 valandų.

Teismų praktikoje buvo akcentuojama, kad laikinas sulaikymas savo pobūdžiu prilygsta suėmimui[56], todėl laikiname sulaikyme išbūtas laikas turi būti įskaitytas į galutinę bausmę, taip pat šios nuostatos turi būti taikomos ir pagal Europos arešto orderį Lietuvos Respublikai išduotam asmeniui, jei jis iki perdavimo Lietuvos Respublikai buvo suimtas (sulaikytas) užsienio valstybėje. Laikino sulaikymo teisėtumo pripažinimui neužtekdavo vien surašyti nutarimą laikinai sulaikyti ar laikino sulaikymo protokolą, privalėjo būti įvardijami ir šios procesinės prievartos skyrimo faktinis bei teisinis pagrindai[57].

Laikino sulaikymo prilyginimas[58] laisvės atėmimui lėmė itin griežtas šios procesinės prievartos trukmės skaičiavimo taisykles. Iki 2022 m. rugsėjo 30 d. galiojusiojo BPK 140 straipsnio redakcijoje buvo imperatyviai įtvirtinta, kad laikino sulaikymo terminas skaičiuojamas nuo faktinio sulaikymo momento. Faktiniu asmens laisvės suvaržymu momentu, nuo kurio turėjo būti pradėtas skaičiuoti terminas, buvo laikomas ne tik asmens judėjimo laisvės suvaržymo pagal BPK 140 straipsnio nuostatas momentas, bet ir tas momentas, kai asmuo faktiškai yra sulaikomas ikiteisminio tyrimo institucijos pareigūnų (pavyzdžiui, policijos pareigūnų) tam, kad toks asmuo būtų pristatytas į ikiteisminio tyrimo įstaigą.

Pagal Lietuvos Respublikos policijos įstatymo 22 straipsnio 1 dalies 2 punktą, policijos

56 Pvz., Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2006 m. gegužės 23 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-404/2006, 2012 m. rugsėjo 25d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K–408/2012, 2006 m. gruodžio 22 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-681/2006,
2016 m. lapkričio 8 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-317-303/2016..

57 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2016 m. sausio 8 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-3-60-687/2016.

58 Pvz., Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2015 m. balandžio 7 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-200-696/2015, 2016 m. lapkričio 8 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-317-303/2016.

pareigūnas, atlikdamas jam nustatytas funkcijas, turi teisę įstatymų nustatyta tvarka sulaikyti ir pristatyti į policijos ar kitų institucijų tarnybines patalpas asmenis, padariusius administracinį teisės pažeidimą (nusižengimą) ar nusikalstamą veiką, įtariamus jų padarymu, asmens tapatybei nustatyti, sulaikytų asmenų apžiūrai ar kratai, jų turimų daiktų patikrinimui atlikti, protokolams, aktams, pranešimams surašyti ar kitiems įstatymų nustatytiems veiksmams atlikti. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktikoje pažymima, kad asmens pristatymas į policijos įstaigą BPK nėra įvardijamas kaip procesinės prievartos priemonė, tačiau savo pobūdžiu ir pasekmėmis jis, pristatymas, gali būti prilyginamas laikinam sulaikymui, jeigu juo yra suvaržoma asmens laisvė, įtvirtinta Konstitucijos 20 straipsnyje, ir asmuo pristatymo metu yra visiškai kontroliuojamas pareigūnų, negali išeiti[59]. Be to, taikant bet kokią procesinės prievartos priemonę, taip pat ir laikiną sulaikymą, turi būti laikomasi proporcingumo principo[60].

1.5.3.3. Priežastys, paskatinusios laikino sulaikymo reglamentacijos tobulinimą

Laikino sulaikymo teisinis reglamentavimas pagal Lietuvos Respublikos 2007 m. birželio 28 d. įstatymo Nr. X-1236 redakciją buvo laikomas labai abstrakčiu, sudarė palankias sąlygas pažeisti sulaikyto asmens teises ir atvėrė galimybes piktnaudžiauti taikant šią prievartos priemonę:

(1) Iki Lietuvos Respublikos 2007 m. birželio 28 d. Nr. X-1236 pakeitimų BPK 140 straipsnio redakcija, reglamentavusi laikiną sulaikymą, *expressis verbis* nustatė sąlygą, kad asmenį, užkluptą darant nusikalstamą veiką ar tuoj pat po jos padarymo, galima sulaikyti tik tais atvejais, kai yra pagrindas manyti, kad asmuo gali pabėgti, ar iš karto neįmanoma nustatyti jo tapatybės[61]. Tačiau 2007 metais šis straipsnis buvo pakeistas ir ši proporcingo taikymo reikalavimą įtvirtinanti sąlyga buvo pašalinta[62], taip atveriant galimybes piktnaudžiauti taikant laikiną sulaikymą[63].

(2) BPK nuostata, įtvirtinanti, kad „laikinas sulaikymas negali trukti ilgiau, negu tai būtina asmens tapatybei nustatyti ir būtiniems proceso veiksmams atlikti“, nėra pakankamai konkreti, kad būtų užtikrinta, jog maksimalus sulaikymo terminas būtų taikomas tik išimtiniais atvejais, o nepagrįstai ilgai užtrukęs asmens sulaikymas – pripažintas neteisėtu[64].

BPK nustato, kad maksimalus sulaikymo terminas yra 48 valandos[65]. Ši garantija kyla iš Konstitucijos 20 straipsnyje įtvirtintos nuostatos, kad „nusikaltimo vietoje sulaikytas asmuo per 48 valandas turi būti pristatytas į teismą <...>“. 48 valandos yra ilgiausias galimas asmens laikymo be teismo leidimo (nutarties) nelaisvėje terminas. Atsižvelgiant į tai, kad sulaikymas yra asmens teisę į laisvę iš esmės varžanti priemonė, sulaikytas asmuo be teismo leidimo 48 valandas nelais-

59 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2014 m. birželio 27 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-346/2014.

60 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2015 m. gruodžio 30 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-718-421/2015, 27 punktas; 2019 m. liepos 4 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-231-695/2019, 51, 104 punktai.

61 Baudžiamojo proceso kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymas. Baudžiamojo proceso kodeksas, *Valstybės žinios*, 2002-04-09, Nr. 37-1341.

62 Baudžiamojo proceso kodekso 37, 40, 44, 46, 48, 53, 55, 56, 62, 63, 64, 65, 70, 73, 80, 82, 90, 93, 108, 110, 111, 130, 131, 132, 139, 140, 141, 142, 151, 154, 160, 161, 166, 167, 168, 171, 178, 186, 199, 212, 214, 217, 225, 232, 233, 234, 254, 256, 276, 287, 296, 300, 302, 303, 308, 310, 312, 313, 314, 316, 317, 318, 319, 320, 324, 326, 327, 329, 333, 342, 358, 367, 368, 370, 372, 373, 374, 375, 377, 380, 381, 382, 384, 385, 409, 413, 414, 439, 447, 448, 454, 460 straipsnių pakeitimo ir papildymo, 306 straipsnio pripažinimo netekusiu galios, Kodekso papildymo 41(1), 77(2), 80(1) , 374(1), 374(2), 412(1) straipsniais ir Kodekso priedo papildymo įstatymas, *Valstybės žinios*, 2007-07-21, Nr. 81-3312. 29 str.

63 Žmogaus teisių stebėjimo institutas, *Sulaikymo ir suėmimo reglamentavimas ir taikymas Lietuvoje*, 2012, https://www.hrmi.lt/uploaded/PDF%20dokai/ZTSI_Sulaikymas_Ir_Suemimas_2.pdf.

64 *Ibid.*

65 BPK 140 straipsnio 4 dalis (Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso pakeitimas, priimtas 2007-06-28, *Valstybės žinios*, 2007-07-21, Nr. 81-3312).

vėje turėtų būti taikomas tik išimtiniais atvejais[66].

Sulaikyti ir laikyti žmogų nelaisvėje galima tiek, kiek to reikalauja konkretus jo sulaikymo tikslas, pavyzdžiui, tik tiek, kiek reikia nustatyti laikinai sulaikyto asmens tapatybę ar atlikti būtinus ikiteisminio tyrimo veiksmus, pavyzdžiui: apklausti laikinai sulaikytą žmogų; atlikti neatidėliotiną kratą; ar tik tiek, kiek reikia sulaikytąjį nuvežti pas teisėją, kad šis išspręstų jo suėmimo klausimą ir pan. Apriboti laikinai sulaikyto asmens laisvę maksimaliam 48 valandų laikui daugeliu atvejų nėra būtinybės, nes atlikus būtinus tyrimo veiksmus sulaikytasis turėtų būti nedelsiant paleistas[67].

(3) Sulaikymas vykdomas dažnai tik tam, kad būtų palengvintas ikiteisminis tyrimas ir kad paskatintų įtariamąjį prisipažinti padarius nusikalstamą veiką.

Kriminalinėje justicijoje vis dar vyrauja praktika, kai sulaikymas yra tiesioginis siekio gauti prisipažinimą palydovas. Sulaikymas yra ginklas, gana greitai ir veiksmingai padedantis „sumedžioti" prisipažinimą[68]. Beje, tokia tendencija savo laiku buvo stebima ir JAV[69].

(4) Abstrakti ir neišbaigta laikino sulaikymo Lietuvoje reglamentacija šią procesinę prievartos priemonę taikantiems ikiteisminio tyrimo institucijų pareigūnams atveria didelę laisvę veikti savo nuožiūra, nesibaiminant sulaukti neigiamų sankcijų savo asmens ar savo veiksmų atžvilgiu:

(a) ikiteisminio tyrimo pareigūnai ar prokurorai, priimdami nutarimą skirti laikiną sulaikymą BPK 140 straipsnio 2 dalies pagrindu, dažnu atveju savo sprendimą grindžia ne neatidėliotinu poreikiu kreiptis dėl asmens suėmimo, o poreikiu atlikti baudžiamojo proceso veiksmus grindžiant viena iš laikino sulaikymo sąlygų, įtvirtintų BPK 140 straipsnio 2 dalyje. Tokia ikiteisminio tyrimo pareigūnų ir prokurorų suformuota laikino sulaikymo skyrimo BPK 140 straipsnio 2 dalies pagrindu praktika yra ydinga, nedera su laikino sulaikymo tikslu, o tai, savo ruožtu, lemia laikinai sulaikytų asmenų teisių pažeidimą, neproporcingą asmens laisvės suvaržymą[70];

(b) BPK 140 straipsnyje nėra aiškiai reglamentuota sulaikyto asmens pristatymo ir laikymo tvarka[71].

BPK, suteikęs galimybę žmogų sulaikyti ir tokiu būdu suvaržyti to žmogaus laisvę, nereglamentuoja to, kas toliau turi būti daroma su faktiškai sulaikytu žmogumi. Tai įstatymas palieka baudžiamąją procesinę veiklą vykdančių institucijų ir jų pareigūnų nuožiūrai.

Pavyzdžiui, sulaikytas žmogus gali būti iš karto vežamas į areštinę, bet gali būti ir nevežamas ten, o vežamas į kito tyrimo veiksmo (kratos, poėmio ar kito veiksmo) atlikimo vietą arba gali būti pristatomas pas ikiteisminį tyrimą atliekantį pareigūną. Taigi, BPK nereglamentuoja, kada sulaikytas asmuo turi būti pristatytas pas ikiteisminį tyrimą atliekantį pareigūną, o tik nustato, kad „laikinai sulaikytas asmuo po jo pristatymo į ikiteisminio tyrimo įstaigą ar prokuratūrą ne vėliau kaip per dvidešimt keturias valandas turi būti apklaustas kaip įtariamasis"[72].

Taigi, BPK iš esmės nereglamentavo, kas yra leidžiama daryti su laikinai sulaikytu asmeniu, kur ir kam jis turi būti pristatytas iškart po faktinio jo sulaikymo. Kitais žodžiais tariant, ką policijos ar kitos ikiteisminio tyrimo įstaigos pareigūnas nuspręs su sulaikytu žmogumi daryti,

66 Žmogaus teisių institutas, *supra note,* 63.

67 Remigijus Merkevičius, „„Žinomo" instituto – laikino sulaikymo „nežinomi" aspektai"", LRT, https://www.lrt.lt/naujienos/nuomones/3/1186315/remigijus-merkevicius-zinomo-instituto-laikino-sulaikymo-nezinomi-aspektai.

68 *Ibid*.

69 Jerome Hall, „Legal and Social Aspects of Arrest without a Warrant", *Harvard Law Review* 49, Nr. 4 (1936): 354–355, doi:10.2307/1332852.

70 „Aiškinamasis raštas dėl Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 140 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto Nr. XIVP-109", https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/a7a0e8a03b8d11eb8c97e01ffe050e1c.

71 *Ibid*.

72 Žr., BPK 140 straipsnio 6 dalį.

tas ir bus daroma. Įstatymas ir kiti teisės aktai nesuteikia realios ir veiksmingos galimybės net žinoti, kur konkrečiu atveju yra laikinai sulaikytas žmogus – areštinėje, pas tyrimą atliekantį pareigūną, o gal nuvežtas į mišką ar kitą vietą, kas su juo daroma – ar jis yra tardomas, o gal spaudžiamas, verčiamas kažką atlikti ar kažko neatlikti ir t. t. Toks žinojimas šiai dienai yra neprieinamas net šio žmogaus advokatui. Taigi laikinai sulaikytas žmogus ir jo aplinka yra paliekami visiškoje nežinioje ir visiškoje priklausomybėje nuo už ikiteisminį tyrimą atsakingų institucijų malonės[73];

(c) BPK nėra įtvirtinti veiksmingi ir savalaikiai laikino sulaikymo teisėtumą užtikrinantys kontrolės mechanizmai.

BPK nėra įtvirtinta efektyvi galimybė laikinai sulaikytam asmeniui apskųsti laikino sulaikymo teisėtumo ir pagrįstumo faktą. Galimybė skųsti laikiną sulaikymo taikymą nėra veiksminga, nes pagal esamą BPK įtvirtintą proceso veiksmų ir priimtų sprendimų apskundimo tvarką, nėra realių galimybių įgyvendinti BPK įtvirtintos asmens teisės kreiptis į teismą dėl neteisėto konkretaus asmens sulaikymo, siekiant tokį sulaikymą nutraukti. Nutarimas skirti laikiną sulaikymą gali būti skundžiamas tik BPK 63 straipsnyje įtvirtinta tvarka, todėl laikinai sulaikytas asmuo neturi galimybės, kad jam taikomo laikino sulaikymo pagrįstumo ir teisėtumo klausimas būtų išspręstas laikino sulaikymo taikymo metu. Asmuo, kuriam buvo taikytas laikinas sulaikymas, gali sulaukti tik *ex post facto* (liet. *po fakto*) vertinimo[74].

Skundai dėl laikino sulaikymo (BPK 140 straipsnis) paprastai apygardos teisme BPK X dalies nustatyta tvarka negali būti nagrinėjami, nes ikiteisminio tyrimo teisėjo nutartys dėl šių ikiteisminio tyrimo pareigūno ar prokuroro sprendimais taikytų priemonių yra galutinės ir neskundžiamos (BPK 64 straipsnio 6 dalis). Tiek panaikinti (priimant naują nutartį), tiek keisti įvykdytą nutartį yra beprasmiška[75].

Be to, tuo atveju, jeigu asmuo yra sulaikomas ikiteisminio tyrimo pareigūno ar kito asmens, prokuroras yra informuojamas tik apie laikino asmens sulaikymo faktą (BPK 140 straipsnio 3 dalis), tačiau jis neturi pareigos savarankiškai įvertinti tokio sulaikymo pagrįstumo ir teisėtumo fakto[76].

EŽTT yra atkreipęs dėmesį, kad ne teismo leidimu sulaikyto asmens sulaikymo teisėtumo peržiūra turi būti automatinė ir negali priklausyti nuo sulaikyto asmens prašymo; šiuo atžvilgiu „automatinė“ sulaikyto asmens sulaikymo teisėtumo peržiūra turi būti atskirta nuo Konvencijos 5 straipsnio 4 dalies, kuri suteikia sulaikytam asmeniui teisę kreiptis dėl paleidimo. Automatinis peržiūros pobūdis būtinas, kad būtų įvykdytas Konvencijos 5 straipsnio 4 dalies tikslas, nes sulaikytas asmuo gali nepajėgti pateikti prašymo, kad teisėjas peržiūrėtų jo sulaikymo teisėtumo klausimą; tas pats pasakytina ir apie kitas pažeidžiamas sulaikytų asmenų kategorijas, pavyzdžiui, turinčių psichinę negalią ar nemokančių valstybinės kalbos (*Ladent v. Poland*[77]).

(d) apsunkintos įtariamojo, kuris yra sulaikytas, galimybės ginti savo pažeistas teises ikiteisminio tyrimo metu.

Tokiais atvejais dažniausiai yra būtina gynėjo pagalba. BPK 140 straipsnyje taip pat nėra reglamentuojama pranešimo apie laikiną sulaikymą tvarka sulaikytojo gynėjui ir skiriama per mažai dėmesio tokio gynėjo užtikrinimui apklausose, dėl ko sukuriamos prielaidos piktnau-

73 Remigijus Merkevičius, „Žinomo“ instituto – laikino sulaikymo „nežinomi“ aspektai, LRT, https://www.lrt.lt/naujienos/nuomones/3/1186315/remigijus-merkevicius-zinomo-instituto-laikino-sulaikymo-nezinomi-aspektai.

74 „Aiškinamasis raštas dėl Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 140 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto Nr. XIVP-109”, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/a7a0e8a03b8d11eb8c97e01ffe050e1c.

75 Gintaras Goda, „Teisė kreiptis į teismą dėl procesinių prievartos priemonių taikymo“, *Teisė* Nr. 98 (2016 m. balandžio 27 d.): 31–33, doi:10.15388/Teise.2016.98.9967.

76 „Aiškinamasis raštas”, *supra note,* 74.

77 Europos Žmogaus Teisių Teismo 2008 m. kovo 18 d. sprendimas byloje *Ladent v. Poland*, Application No. 11036/03, pnk. 72–75.

džiauti ir neužtikrinti laikinai sulaikytiems asmenims gynėjo[78] paslaugų.

Be to, atitikties Konstitucijai (teisės turėti gynėją nuo sulaikymo ar pirmosios apklausos momento užtikrinimo aspektu) požiūriu abejonių kelia gynėjų susitikimo su sulaikytu ir suimtu įtariamuoju tvarka, kai susitikti leidžiama tik tuo atveju, kai ikiteisminio tyrimo pareigūnas, prokuroras ar teismas įstaigai, kurioje laikomas įtariamasis, patvirtina, kad tam tikras advokatas tikrai yra įtariamojo gynėjas. Pareiga tokį patvirtinimą pateikti kuo skubiau teisės aktuose nenumatyta. Tai reiškia, kad įtariamajam neapibrėžtą laiką gali būti neteikiama pageidaujama teisinė pagalba, kartu atimama galimybė kurį laiką skųstis dėl taikytų prievartos priemonių[79];

(e) nėra aiškiai reglamentuoti laikino sulaikymo pabaigos pagrindai.

BPK 140 straipsnio 8 dalyje įtvirtinti laikino sulaikymo pabaigos pagrindai nesudaro logiškos sistemos, yra tarpusavyje susipynę, o tai sukuria teisinį neaiškumą, leidžiantį nepagrįstai taikyti laikino sulaikymo institutą. Aiškumo stokojantys laikino sulaikymo pabaigos pagrindai sukuria prielaidas BPK 140 straipsnio 2 dalies pagrindu sulaikius asmenį jį laikinai sulaikytą išlaikyti maksimaliai 48 valandas ir net nesikreipti į teismą dėl suėmimo paskyrimo, o tai visiškai prieštarauja laikino sulaikymo pagrindų paskirčiai ir tikslui, nepagrįstai suvaržo asmens laisvę realiai neegzistuojant poreikiui ją suvaržyti[80].

1.5.3.4. Laikino sulaikymo reglamentavimo (po 2022 m. spalio 1 d.) pokyčiai ir šių pokyčių diskusiniai aspektai

BPK 140 straipsnio pakeitimai buvo daromi siekiant sustiprinti Konvencijos 5 straipsnyje įtvirtintos asmens teisės į laisvę ir saugumą apsaugą, ypač tais atvejais, kai asmuo sulaikomas ne iškart po nusikalstamos veikos padarymo ar jos darymo metu, bet praėjus tam tikram laikui po nusikalstamos veikos padarymo. Įgyvendinant aukščiau paminėtą tikslą, įstatymo rengėjas naujos redakcijos BPK 140 straipsnyje įtvirtino:

(1) du laikino sulaikymo pagrindus, t. y., bendrąjį (kai asmuo gali būti sulaikomas nusikalstamos veikos padarymo metu ar tuoj pat po jos padarymo (BPK 140 straipsnio 1 dalis) ir išimtinį (BPK 140 straipsnio 2 dalis);

(2) reikalavimus prokuroro ir ikiteisminio tyrimo pareigūno nutarimui skirti laikiną sulaikymą turiniui;

(3) laikino suėmimo automatinį teisėtumo ir pagrįstumo kontrolės mechanizmą. Tokią kontrolę pavesta atlikti prokurorui;

(4) specialią laikino sulaikymo apskundimo tvarką, nustatant, kad asmens sulaikymas ar prokuroro nutarimas skirti laikiną sulaikymą gali būti skundžiamas ikiteisminio tyrimo teisėjui, kurio sprendimas yra galutinis ir neskundžiamas;

(5) kitus redakcinio pobūdžio pakeitimus.

Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 140 straipsnio pakeitimo įstatymu Nr. XIV-1359 BPK 140 straipsnis buvo papildytas nauja 3 dalimi, kurioje įtvirtinti imperatyvūs reikalavimai nutarimo laikinai sulaikyti asmenį turiniui. Įstatymo rengėjo nuomone, tokių reikalavimų įtvirtinimas turėtų padėti įvertinti paskirtos procesinės prievartos priemonės teisėtumą – faktinio ir teisinio pagrindų buvimą ar jų nebuvimą, taikytos priemonės proporcingumą.

Nutarime skirti laikiną sulaikymą procesiniame dokumente ypatingas dėmesys skiriamas nusikalstamos veikos aplinkybėms, taip pat priežastims, dėl kurių asmuo buvo sulaikomas,

78 *Ibid*.

79 Gintaras Goda, „Teisė kreiptis į teismą dėl procesinių prievartos priemonių taikymo“, *Teisė* Nr. 98 (2016 m. balandžio 27 d.): 31–33, doi:10.15388/Teise.2016.98.9967

80 „Aiškinamasis raštas” *supra note,* 74.

kodėl nebuvo galima nedelsiant kreiptis į teismą dėl tokio asmens suėmimo skyrimo ir pan., aprašyti, tačiau nereikalaujama šio dokumento pagrįsti kokiais nors faktiniais duomenimis. Tokių duomenų nereikalaujama nurodyti ir laikino sulaikymo protokole, kuriame kaip sulaikymo motyvai gali būti nurodyta subjektyvi, jokiais faktiniais duomenimis neparemta ikiteisminio tyrimo pareigūno ar prokuroro nuomonė.

Pažymėtina, kad EŽTT nuosekliai laikosi pozicijos, kad bet koks laisvės suvaržymas turi būti pagrįstas faktais ir informacija (kurie neturi būti tokio paties detalumo, kuri būtina apkaltinamajam nuosprendžiui pagrįsti), kurie pakankamai objektyviam stebėtojui leistų susidaryti nuomonę, kad sulaikomas asmuo galimai yra padaręs nusikalstamą veiką (žr., pavyzdžiui, EŽTT sprendimai *Murray v. the United Kingdom*[81], *Labita v. Italy*[82], *Shannon v. Latvia*[83] ir t. t.).

Būtinumą pagrįsti procesinį sprendimą sulaikyti asmenį lemia ir teisės į gynybą užtikrinimas, tiksliau sakant, vieno esminių jos elementų – teisės žinoti – įgyvendinimas. Tik žinodamas sulaikymo pagrindus, priežastis, faktinius duomenis, kuriais sulaikymas yra grindžiamas, asmuo gali siekti paleidimo, kvestionuoti priimto procesinio sprendimo pagrįstumą.

Faktinių duomenų nurodymas nutarime skirti laikiną sulaikymą ar laikino sulaikymo protokole galėtų lemti ir efektyvesnį laikino sulaikymo automatinio teisėtumo kontrolės mechanizmo veikimą, apie kurį dažnai užsimena EŽTT (pavyzdžiui, *Ladent v. Poland*[84]) ir kurį buvo bandoma įtvirtinti BPK 140 straipsnio pakeitimais.

BPK 140 straipsnio 4 dalyje įtvirtinta pareiga apie kiekvieną ikiteisminio tyrimo pareigūno ar kito asmens sulaikytą asmenį per įmanomai trumpiausią laiką pranešti prokurorui ir jam pateikti dokumentus (ar šių dokumentų nuorašą), pagal kuriuos asmuo buvo sulaikytas. Šiuo pakeitimu praplečiamas prokuroro funkcijų spektras: be kitų procesiniame įstatyme numatytų funkcijų, prokuroras turėtų vykdyti ir laikino sulaikymo teisėtumo bei pagrįstumo kontrolę. Tikimasi, kad dėl prokuroro vykdomos laikino sulaikymo teisėtumo ir pagrįstumo kontrolės sumažės nepagrįstų (neteisėtų) laikino sulaikymo atvejų, kai ši procesinė prievartos priemonė buvo naudojama vien tik tam, kad iš įtariamojo galima būtų, pavyzdžiui, išgauti tyrimui naudingus parodymus.

Vis dėlto šiuo atveju tenka pastebėti, kad, kaip jau buvo minėta, nenurodžius nutarime skirti laikiną sulaikymą ir (ar) lakino sulaikymo protokole faktinių duomenų, o apsiribojant tik sąlygų ir pagrindų nurodymu, kurie atitinka suėmimo sąlygas ir pagrindus, taip pat aprašant padarytą veiką, jokiais faktiniais duomenimis jos nesusiejant su sulaikytu asmeniu, prokuroro pagrįstumo kontrolė taps dar vienu praktinėje veikloje neįgyvendintu siekiu, nes patikrinti pagrįstumą be faktinių duomenų misija – neįmanoma.

Kartu tenka atkreipti dėmesį ir į kitą BPK 140 straipsnio 4 dalyje įtvirtintos normos nenuoseklumą, jos neišbaigtumą.

Procesiniame įstatyme nėra skiriama dėmesio tiems atvejams, kai asmenį laikinai sulaiko bet kuris fizinis asmuo. Keičiant BPK 140 straipsnį, naujojoje redakcijoje privatus asmuo, kuriam yra suteikta teisė sulaikyti nusikalstamą veiką darantį asmenį, nesulaukė didesnio įstatymo rengėjo dėmesio. Konstruojant normą buvo apsiribota anksčiau galiojusių taisyklių perrašymu ir jų patikslinimu. Antai:

81 Europos Žmogaus Teisių Teismo 1996 m. vasario 8 d. sprendimas byloje *John Murray v. the United Kingdom,* Application No. 18731/91.

82 Europos Žmogaus Teisių Teismo 2000 m. balandžio 6 d. sprendimas byloje *Labita v. Italy*, Application No. 26772/95, pnk. 155.

83 Europos Žmogaus Teisių Teismo 2009 m. lapkričio 24 d. sprendimas byloje *Shannon v. Latvija*, Application No. 32214/03.

84 Europos Žmogaus Teisių Teismo 2008 m. kovo 18 d. sprendimas byloje *Ladent v. Poland*, Application No. 11036/03.

(a) taisyklė, kad tuo atveju, jei asmenį, užkluptą darant nusikalstamą veiką ar tuoj po jos padarymo (*in flagrante delicto*; liet. *užkluptas darant nusikalstamą veiką*) sulaiko privatus asmuo, t. y. tas asmuo, kuris nėra įgaliotas vykdyti baudžiamąją procesinę veiklą, apie sulaikymą privalo tuoj pat pranešti policijai, buvo perrašyta (palikta galioti ankstesnės BPK 140 straipsnio 1 dalies redakcija[85]); o

(b) taisyklė, kad „laikinas sulaikymas negali trukti ilgiau, negu tai būtina asmens tapatybei nustatyti ir (ar) būtiniems proceso veiksmams atlikti" siekiant teisinio aiškumo buvo patikslinta, nurodant, kad ji taikoma tik esant bendrajam sulaikymo pagrindui, t. y. *in flagrante delicto* (užklupus asmenį darant nusikalstamą veiką ar tuoj po jos padarymo).

Jokių kitų naujų taisyklių, reglamentuojančių privataus asmens vykdomą sulaikymą, keičiant laikino sulaikymo reglamentaciją, BPK įtvirtinta nebuvo.

Laikinas sulaikymas yra procesinė prievartos priemonė, kuri gali būti taikoma tik griežtai laikantis baudžiamojo proceso įstatymo reikalavimų ir analogijos taikymas čia nėra įmanomas, todėl privačiam asmeniui, vykdančiam laikiną sulaikymą *in flagrante delicto*, negali būti taikomos tos pačios taisyklės, kurios yra skirtos baudžiamąją procesinę veiklą vykdantiems pareigūnams, jei tai *expressis verbis* nėra nurodyta įstatyme.

Privataus asmens vykdomas sulaikymas plačiąja prasme priskiriamas procesiniam veiksmui ir visada vyksta prieš oficialaus baudžiamojo proceso pradžią ir yra pirmasis arba vienas iš pirmųjų veiksmų, kurių imamasi prieš nusikalstamą veiką padariusį ar tokią veiką darantį asmenį, tada kai toks asmuo užklumpamas darantis nusikalstamą veiką arba iš karto po jos padarymo.

Privataus asmens atliekamas *in flagrante delicto* sulaikymas dažniausiai atliekamas tais atvejais, kai šalia nėra pareigūno, turinčio teisę sulaikyti, baiminantis, kad nusikalstamą veiką padaręs asmuo pasislėps ir dėl to tolesnis jo baudžiamasis persekiojimas gali tapti neįmanomas arba apsunkintas, o ne tam, kad galima būtų atlikti būtinus proceso veiksmus (BPK 140 straipsnio 6 dalis) ar nustatyti asmens tapatybę.

Pažymėtina, kad, viena vertus, *in flagrante delicto* sulaikymas tapatybės nustatymo tikslu turėtų būti leidžiamas tik tada, jei asmens, sulaikyto *in flagrante delicto* tapatybės negalima nustatyti kitaip nei tik sulaikant asmenį, įtariamą nusikalstamos veikos padarymu, arba kai nesulaikius asmens jo tapatybės nustatymas būtų labai apsunkintas arba taptų neįmanomas. Paprastai tapatybė negali būti nustatyta, jei sulaikytasis negali arba nenori pateikti asmens dokumento, kuris patvirtintų tokio žmogaus tapatybę. Tokiu atveju sulaikantysis turėtų pasirūpinti, kad prokuratūra arba ikiteisminio tyrimo įstaiga (policija) nustatytų asmens, įtariamo nusikalstamos veikos padarymu, tapatybę.

Kita vertus, kai sulaikymą vykdo privatus asmuo, visų pirma, siekiama ne nustatyti asmens tapatybę ar tuo labiau „atlikti būtinus proceso veiksmus" (privatus asmuo nevykdo procesinės veiklos ir nežino, kokius proceso veiksmus yra būtina, o kuriuos nėra būtina atlikti), bet užtikrinti *in flagrante delicto* sulaikyto asmens baudžiamąjį persekiojimą arba, kitais žodžiais tariant, siekiama, kad toks asmuo būtų patrauktas atsakomybėn už padarytą veiką.

Privataus asmens *in flagrante delicto* sulaikymas gali vykti tik esant tam tikroms aplinkybėmis, kurios visada yra susijusios su nusikalstamos veikos padarymo (darymo) laiko ir vietos veiksniais. Nusikalstama veika laikoma nauja, jei ji asmens sulaikymo metu erdvės ir laiko atžvilgiu vis dar yra susijusi su esama situacija, t. y. jei kaltininkas buvo sulaikytas nusikalstamos veikos darymo vietoje arba šalia tos vietos. Tam, kad privatus asmuo galėtų sulaikyti kitą asmenį dėl nusikalstamos veikos padarymo, nusikalstama veika turi būti iš tikrųjų įvykdyta, o ne menama. Kad nusikalstama veika yra įvykdyta, pakanka vadinamojo „skubaus arba pradinio įtarimo". Toks

85 Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso pakeitimas, priimtas 2007-06-28, *Valstybės žinios*, 2007-07-21, Nr. 81-3312.

įtarimas egzistuoja, jei sulaikantis asmuo, remdamasis jam atpažįstamomis išorinėmis aplinkybėmis, nepažeidžiant deramo atidumo (rūpestingumo), galėjo pagrįstai manyti, kad nusikalstama veika tikrai buvo padaryta ir kad konkrečią nusikalstamą veiką galimai padarė sulaikytasis[86].

Asmens, įtariamo padarius nusikalstamą veiką, sulaikymas ne tuoj pat po nusikalstamos veikos padarymo, bet praėjus tam tikram laikui po tokios veikos padarymo, nesukuria privačiam asmeniui teisės sulaikyti kitą žmogų, tokiu atveju privatus asmuo gali pasinaudoti tik galimybe pranešti ikiteisminio tyrimo įstaigai (dažniausiai policijai) apie kito žmogaus galimai padarytą nusikalstamą veiką.

Privatus asmuo *in flagrante delicto* sulaikęs galimai nusikalstamą veiką padariusį (darantį) žmogų, nedelsdamas privalo jį perduoti policijai, kuri turėtų tokį sulaikymą tinkamai įforminti ir atlikti kitus su asmens laikinu sulaikymu susijusius procesinius veiksmus. Įstatymas nereglamentuoja, per kiek laiko privataus asmens *in flagrante delicto* sulaikytas asmuo privalo būti perduotas policijai. Privatus asmuo *in flagrante delicto* sulaikymas turėtų trukti tik tiek, kiek reikia, kad sulaikytasis būtų perduotas policijos žinion.

Privataus asmens *in flagrante delicto* atliktas sulaikymo faktas vadovaujantis BPK 140 straipsnio 1–3 ir 7 dalių nuostatomis turėtų būti įforminamas laikino sulaikymo protokolu, kuriuo ikiteisminio tyrimo pareigūnas privataus asmens sprendimui sulaikyti kitą asmenį suteikia procesinę formą. Tiksliau sakant, ikiteisminio tyrimo pareigūnas, surašydamas laikino sulaikymo protokolą, konstatuoja faktą, kad asmuo buvo sulaikytas. Tačiau ikiteisminio tyrimo pareigūnas pagal naują BPK 140 straipsnio redakciją neturi pareigos vertinti fizinio asmens atlikto sulaikymo teisėtumo ir (ar) pagrįstumo fakto ir atsisakyti surašyti laikino sulaikymo protokolą, jei paaiškėtų, kad toks sulaikymas nebuvo galimas. Ikiteisminio tyrimo pareigūnas pagal BPK 140 straipsnio redakciją nėra įpareigotas tai vertinti, tikėtina, kad šio fakto nevertins ir prokuroras, kuris pagal naują BPK 140 straipsnio redakciją (BPK 140 straipsnio 4 dalis) nors ir turi pareigą „įvertinti laikino sulaikymo teisėtumą ir pagrįstumą“, tačiau atsižvelgiant į tai, kad procesinę prievartos priemonę taikė ne ikiteisminio tyrimo pareigūnas, o privatus asmuo, jis, prokuroras, rezoliucija patvirtins privataus asmens atlikto sulaikymo „teisėtumo ir pagrįstumo“ faktą. Vėliau, jeigu iškiltų neteisėto laikino sulaikymo faktas, pareiga atlyginti žalą dėl neteisėto sulaikymo tektų tam fiziniam asmeniui, kuris „neteisėtai“ taikė procesinę prievartos priemonę kito asmens atžvilgiu.

Lieka tik spėti, kaip būtų ir (ar) turėtų būti vertinamas privataus asmens *in flagrante delicto* atliktas sulaikymas paaiškėjus, kad sulaikytasis asmuo yra įtariamas nusikalstamos veikos padarymu, kuri yra priskiriama privačiai – viešo kaltinimo bylų kategorijai, ir nėra nukentėjusiojo ar jo teisėto atstovo skundo, o prokuroras atsisako pateikti reikalavimą, būtiną ikiteisminiam tyrimui pradėti, nes neįžvelgia visuomeninės reikšmės ar svarbių priežasčių, dėl kurių nukentėjusysis ar jo atstovas negalėtų pateikti skundo. Su panašia situacija būtų susidurta ir tuo atveju, jei privatus asmuo, vadovaudamasis BPK 140 straipsnio 1 dalimi, sulaikytų 14 metų nesulaukusį asmenį. Baudžiamojo proceso doktrinoje laikomasi pozicijos, kad laikino sulaikymo priemonė, ypač kai ją taiko privatus asmuo, yra neleistina vaikų iki 14 metų atžvilgiu, nes tokiu būdu nėra įmanoma pasiekti sulaikymo tikslo, t. y. pradėti baudžiamąjį persekiojimą[87]. Žiūrint iš formalių pozicijų, tokiais ir panašiais atvejais privataus asmens atliktas sulaikymas turėtų būti vertinamas kaip neteisėtas ir tyrimas turėtų būti pradedamas neteisėtą sulaikymą atlikusiam asmeniui. Šie pateikti pavyzdžiai tik pademonstruoja esamos situacijos probleminį pobūdį, kuris, deja, nesulaukė įstatymo leidėjo dėmesio.

86 Rudolf Rengier, *Strafrecht Allgemeiner Teil*, 10-asis leid., Grundrisse des Rechts (München: Verlag C.H.BECK Recht - Wirtschaft - Steuern, 2018), 209, doi:10.17104/9783406730948.

87 Markus Wagner, „Das allgemeine Festnahmerecht gem. § 127 Abs. 1 S. 1 StPO als Rechtfertigungs- grund“, *Zeitschrift für das Juristische Studium* 6 (2011): 477, https://www.zjs-online.com/dat/artikel/2011_6_493.pdf.

Įstatymo rengėjas naujos redakcijos BPK 140 straipsnio 11 dalyje įtvirtindamas nuostatą, suteikiančią galimybę apskųsti specialia tvarka sulaikymo teisėtumą ir (ar) pagrįstumą, nematė ir būtinumo aiškiai nurodyti, kuris asmuo gali pasinaudoti tokia teise. Siekiant atsakyti į šį klausimą, galima būtų taikyti analogiją ir atsakymo ieškoti BPK 62–63 straipsniuose. Be to, tampa neaiškus ir paduodamo skundo dėl sulaikymo teisėtumo ir (ar) pagrįstumo apskundimo dalykas tuo atveju, kai asmuo yra sulaikytas bendruoju (BPK 140 straipsnio 1 dalies) pagrindu. Toks dalykas turėtų būti procesinis sprendimas (nutarimas), tačiau tuo atveju, kai asmuo yra sulaikomas bendruoju pagrindu, toks dokumentas nėra surašomas, o yra surašomas laikino sulaikymo protokolas, t. y. dokumentas, patvirtinantis ikiteisminio tyrimo veiksmo atlikimo faktą, jo turinį ir rezultatus (BPK 36 straipsnis). Laikino sulaikymo protokolas nėra nei sprendimas, nei veiksmas, kuris galėtų būti skundžiamas. Vadovaujantis BPK nuostatomis (pavyzdžiui, BPK 62–63 straipsniai) apskundimo dalyku gali būti procesiniai veiksmai arba priimti sprendimai. Tas pats pasakytina ir apie laikino sulaikymo, kuris buvo taikytas bendrais pagrindais, prokuroro teisėtumo ir pagrįstumo kontrolę. Ką tokiu atveju turėtų tikrinti prokuroras, vykdantis laikino sulaikymo teisėtumo ir pagrįstumo kontrolę, laikino sulaikymo protokolo ar šio dokumento nuorašo turinį, jo atitikimą BPK normoms ar vis dėlto taikytos priemonės – laikino sulaikymo teisėtumą ir pagrįstumą? Šiuo atveju klausimas lieka atviras.

Išvados

1. Teisinėje valstybėje laikinas sulaikymas, kaip ir bet kuri kita prievartos priemonė, turėtų būti taikomas tik absoliučios būtinybės atvejais, nes civilizuota visuomenė negali leisti iki begalybės plėsti prievartos priemonių, kurios taikomos tokiame procese, ratą, o po to (ne)sėkmingai bandyti kontroliuoti jų taikymo teisėtumą ir (ar) pagrįstumą, nepagrįstai tikintis, kad pavyks išvengti piktnaudžiavimo taikant procesines prievartos priemones ar kad sukurtas kontrolės mechanizmas funkcionuos be jokių trikdžių.
2. Asmens teisė į laisvę ir saugumą – viena esminių, fundamentalių demokratinėje visuomenėje pripažintų teisių, užtikrinančių, kad laisvė niekam nebūtų atimta savavališkai. Bet koks asmens laisvės suvaržymas, net ir trumpalaikis, galimas tik esant preciziškai aiškiai įstatymuose įtvirtintiems faktiniams ir teisiniams pagrindams bei jų buvimą pagrindžiantiems objektyviems duomenims. Laisvės atėmimas turi atitikti ne tik nacionalinės materialiosios ir proceso teisės normas, bet ir Konvencijos 5 straipsnio tikslą – apsaugoti asmenį nuo savavališko laisvės atėmimo. Kilus abejonėms dėl asmens laisvę varžančios (net ir prevencinio pobūdžio) priemonės taikymo teisėtumo, proporcingumo, tikslingumo, įrodinėjimo našta tenka procesinę prievartą taikantiems subjektams.
3. BPK normų, varžančių žmogaus teises ir laisves, pakeitimai galimi tik sistemiškai išnagrinėjus ir įvertinus atitinkamų BPK normų turinį, baudžiamojo proceso mokslo doktriną, nacionalinių teismų ir Europos Žmogaus Teisių Teismo praktiką. Techninis pakeitimas, įtvirtinant formalius teisėtumo ir (ar) pagrįstumo kontrolės mechanizmus (pavyzdžiui, prokuroro vykdoma laikino sulaikymo teisėtumo ir pagrįstumo patikra), kritinio požiūrio nebuvimas, sudedamųjų daromo pakeitimo elementų (pavyzdžiui, privataus asmens *in flagrante delicto* vykdomas sulaikymas) neįvertinimas arba jų ignoravimas leidžia daryti prielaidas apie atliktų BPK normos pakeitimų tikėtiną neveiksmingumą ir jų neatitikimą užsibrėžtam tikslui.

Developments in the Regulation of Temporary Detention

Mykolas Romeris University
Law School
Institute of Criminal Law and Procedure
Assoc. prof. dr. Artūras Panomariovas
E-mail: arturas@mruni.eu

Dr. Marina Gušauskienė
E-mail: mgusauskiene@mruni.eu
DOI: 10.13165/LT-22-01-05

Summary. *This Article analyzes the concept of the procedural coercive measure of temporary detention in terms of its origins, aims and purpose. The article also examines the constitutional and international justification of the restriction of liberty.*

The authors discuss the regulation of the procedural coercive measure of temporary detention before 30 September 2022, reveal the reasons that prompted the legislator to review and amend the regulation of temporary detention, and analyze the current regulation, which was adopted on 1 October 2022.

One of the main objectives of the amendment of the legal regulation of temporary detention is to strengthen the protection of the right to liberty and security of the person, as enshrined in Article 5 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. This is particularly relevant in cases where a person is detained not immediately after the commission of a criminal offence or during the commission of a criminal offence, but after a certain period of time. In this context, this article assesses the new regime on temporary detention, emphasizes potential problems of its practical application and suggests issues to be discussed.

Keywords: *criminal procedure, protection of human rights, temporary detention, restriction of liberty, right to liberty, principle of proportionality, fair trial.*

1.6. Administracinių bylų teisenos teisinio reguliavimo naujovės ir tobulinimo tendencijos

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Viešosios teisės institutas
Prof. dr. Audrius Bakaveckas
E. paštas: audrius@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-22-01-06

Santrauka. *Kaip ir daugelis teisės aktų, Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas (ABTĮ) teisėkūros subjektų yra nuolat tobulinamas, t. y. keičiamos arba pripažįstamos netekusiomis galios atitinkamos jo nuostatos. Faktiškai kasmet yra atliekamos tam tikros minėto teisės akto korekcijos. Šis straipsnis yra skirtas naujausių ir reikšmingiausių ABTĮ pakeitimų, padarytų 2022 metais, analizei. Jame aptariamos ne tik priimtų ir įsigaliojusių konkrečių ABTĮ pakeitimų įstatymų redakcijos ir jų esmė, bet analizuojamos ir priežastys, lėmusios tokių pakeitimų iniciatyvas. Taip pat trumpai apžvelgiama, kokie ABTĮ ir apygardų administracinių teismų sistemos pakeitimai* šiuo metu *svarstomi Lietuvos Respublikos Seime ir projektuojami artimiausioje ateityje, taip pat kokie veiksniai nulemia poreikį tobulinti administracinių bylų teisenos teisinį reguliavimą ir su juo susijusių kitų teisės aktų nuostatas. Tyrimo metu nustatyta, kad inicijuoti ABTĮ pakeitimai neabejotinai užtikrins didesnę administracinių bylų teisenos proceso kokybę ir veiksmingesnį asmenų pažeistų teisių ir laisvių gynimą administraciniuose teismuose.*

Reikšminiai žodžiai: *administracinė byla, administraciniai teismai, administracinių bylų teisena, administracinių teismų sistema.*

Įvadas

Administracinių bylų dėl ginčų, kylančių viešojo administravimo srityje, nagrinėjimo procesines taisykles reglamentuoja Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas (toliau – ABTĮ). Daugiau kaip per 23 metų galiojimo laikotarpį minėtas įstatymas buvo tobulintas (keistas, pildytas arba tam tikros jo nuostatos pripažintos netekusiomis galios) šešiasdešimt tris kartus. Du kartus ABTĮ buvo išdėstytas nauja redakcija (2000 m. rugsėjo 19 d. įstatymo Nr. VIII-1927 redakcija (įsigaliojo nuo 2001 m. sausio 1 d.) ir 2016 m. birželio 2 d. įstatymo Nr. XII-2399 redakcija (įsigaliojo nuo 2016 m. liepos 1 d.), tačiau kiekvienais metais vis vien kyla poreikis jį keisti arba pildyti. Per šį laikotarpį ABTĮ teisinio reguliavimo prasme ir apimtimi evoliucionavo į kompleksinį ir sudėtingą teisės aktą, nustatantį išsamią asmens pažeistų ar ginčijamų subjektinių teisių arba įstatymų saugomų interesų viešojo administravimo srityje gynimo tvarką administraciniuose teismuose. Be abejo, santykiai nuolat vystosi ir kinta, o tai neišvengiamai suformuoja poreikį tobulinti ir ABTĮ nuostatas. A. Andruškevičiaus nuomone, gerai reglamentuoti administracinį procesą ypač svarbu praktiniu požiūriu[1].

Ne išimtis ir 2022 metai. Teisės aktų registro duomenimis apžvelgiamais metais ABTĮ keistas ir pildytas penkis kartus. Toliau chronologine seka apžvelgiami šie pakeitimai, lėmę priežastis ir jų esmę. Taip pat aiškinamasi, kokios administracinių bylų teisenos teisinio reguliavimo problemos egzistuoja šiandien ir kokie galimi jų sprendimo būdai artimiausioje perspektyvoje.

1 Arvydas Andruškevičius, *Administracinės teisės principai ir normų ribos* (Vilnius: VĮ Teisinės informacijos centras, 2004).

1.6.1. ABTĮ pakeitimų analizė ir reikšmė

Seimas 2021 m. gruodžio 23 d. priėmė Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 14, 18 ir 112 straipsnių pakeitimo įstatymą Nr. XIV-871, kuris įsigaliojo nuo 2022 m. sausio 1 d. Nurodytų ABTĮ straipsnių pakeitimo būtinybę nulėmė Lietuvos Respublikos žvalgybos kontrolieriaus įstatymo nuostatų suderinimas su ABTĮ, taip pat jo teisių, nustatytų ABTĮ, suvienodinimas su kitų kontrolierių (Seimo, Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos ir Lietuvos Respublikos lygių galimybių) teisėmis. Atsižvelgiant į žvalgybos kontrolieriaus veiklą koreguoti trys ABTĮ straipsniai.

Atsižvelgiant į tai, kad žvalgybos kontrolieriui suteikiama teisė kreiptis įstatymų nustatyta tvarka į teismą žvalgybos kontrolieriaus kompetencijai priskirtais klausimais, atitinkamai ABTĮ 14 straipsnio pakeitimu įtvirtinta žvalgybos kontrolieriui ir jo pavaduotojui teisė susipažinti ne tik su išnagrinėtos, bet ir neišnagrinėtos bylos medžiaga. Jeigu su neišnagrinėtos bylos medžiaga teisę susipažinti turi tik administracinės bylos proceso šalys, tai Seimo kontrolieriai, Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos kontrolierius, Lietuvos Respublikos lygių galimybių kontrolierius ir žvalgybos kontrolieriui nustatyta išimtis. Taigi ABTĮ 14 straipsnio 1 dalies pakeitimu išplėstas asmenų, kurie turi teisę susipažinti su neišnagrinėtos bylos medžiaga, kai to reikia vykdant jų pareigas, ratas.

Papildyta ABTĮ 18 straipsnio 2 dalis, nustatanti, kokių subjektų veiksmai, veikla ir sprendimų teisėtumas ir pagrįstumas nepriskiriami tirti administracinių teismų kompetencijai. Šiuo ABTĮ pakeitimu *expressis verbis* (aiškiais žodžiais) apribota administracinio teismo kompetencija vertinti žvalgybos kontrolieriaus sprendimų teisėtumą ir pagrįstumą. Būtent žvalgybos kontrolieriaus sprendimų teisėtumo ir pagrįstumo patikra patenka į administracinių teismų kompetencijos ribojimų taikymo sritį.

Kadangi žvalgybos kontrolieriui ir jo pavaduotojui suteikiama teisė kreiptis į administracinį teismą su prašymu ištirti, ar norminis administracinis aktas (ar jo dalis) atitinka įstatymą ar Vyriausybės norminį teisės aktą, atitinkamai ši teisė reglamentuota ABTĮ pakeitimais. Kitaip sakant, ABTĮ 112 straipsnio 1 dalis papildoma nauju subjektu (žvalgybos kontrolieriumi), kuris turi išimtinę teisę tiesiogiai kreiptis su abstrakčiu pareiškimu ištirti norminio administracinio akto teisėtumą, t. y. ar norminis administracinis aktas (ar jo dalis) atitinka įstatymą ar Vyriausybės norminį teisės aktą. Tai reikšmingas pakeitimas, nes ABTĮ nustatytas labai ribotas subjektų, turinčių tokią teisę, spektras.

Antrąjį ABTĮ pakeitimo įstatymą[2] Seimas priėmė 2022 m. sausio 11 d. Šiuo pakeitimo įstatymu pripažintas netekusiu galios ABTĮ 20 straipsnio 2 dalies 10^1 punktas[3]. Aptariamu pakeitimu ABTĮ nuostatos suderintos su Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“[4] nuostatomis. Šiame įstatyme atsisakoma privalomos ikiteisminės ginčų nagrinėjimo procedūros ir nustatoma, kad Migracijos departamento sprendimai nenagrinėti prašymo suteikti

2 Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 20 straipsnio pakeitimo įstatymas (2022 m. sausio 11 d. įstatymo Nr. XIV-896 redakcija), TAR, 2022-01-19, Nr. 753

3 Netaikant išankstinio nagrinėjimo ne teismo tvarka procedūros, apygardos administracinis teismas, kaip pirmosios instancijos teismas, nagrinėja bylas dėl užsieniečių skundų dėl atsisakymo išduoti leidimą gyventi ar dirbti Lietuvoje ar tokio leidimo panaikinimo, dėl leidimų gyventi Lietuvoje pakeitimo, dėl skundų dėl prieglobsčio panaikinimo, taip pat dėl perkeliamųjų asmenų skundų dėl perkeliamojo asmens statuso nesuteikimo ar panaikinimo; šio punkto nuostatos taikomos tais atvejais, kai yra paskelbta karo padėtis, nepaprastoji padėtis, taip pat ekstremalioji situacija ar ekstremalusis įvykis dėl masinio užsieniečių antplūdžio.

4 Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ Nr. IX-2206 2, 3, 5, 26, 32, 40, 50, 67, 71, 76, 77, 79, 113, 125, 126, 13-1, 136, 138, 139, 140 straipsnių pakeitimo, 69 straipsnio ir IX^1 skyriaus pripažinimo netekusiais galios ir Įstatymo papildymo X^2 skyriumi įstatymas, TAR, 2021-12-30, Nr. 27706

prieglobstį ar nesuteikti prieglobsčio galėtų būti skundžiami atitinkamam apygardos administraciniams teismui, o šio teismo sprendimai – Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui net ir kai įvesta karo padėtis, nepaprastoji padėtis ar paskelbta ekstremalioji situacija dėl masinio užsieniečių antplūdžio. Nepripažinus netekusia galios ABTĮ 20 straipsnio 2 dalies 10^1 punkto nuostatos, susiklostytų situacija, kai esant įvestai karo padėčiai, paskelbtai nepaprastajai padėčiai ar ekstremaliajai situacijai dėl masinio užsieniečių antplūdžio apygardos administracinis teismas negalėtų nagrinėti bylų dėl atsisakymo suteikti prieglobstį, suteikti arba nesuteikti pabėgėlio statusą, suteikti ar nesuteikti papildomą apsaugą, jei ji nebūtų išnagrinėta ikiteismine tvarka, nors specialios žinybinės (ikiteisminės) ginčų nagrinėjimo institucijos (organo) šiems ginčams nagrinėti jau nebūtų. Taigi priimtu ir įsigaliojusiu ABTĮ pakeitimo įstatymu siekiama išvengti situacijos, kai esant įvestai karo padėčiai, paskelbtai nepaprastajai padėčiai ar ekstremaliajai situacijai dėl masinio užsieniečių antplūdžio apygardos administracinis teismas negalėtų nagrinėti bylų dėl atsisakymo suteikti prieglobstį, suteikti arba nesuteikti pabėgėlio statusą, suteikti ar nesuteikti papildomą apsaugą, jei jos nebūtų išnagrinėtos ikiteismine tvarka. Tokiu ABTĮ pakeitimu eliminuojama kolizijos grėsmė tarp įstatymų (ABTĮ ir Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“), patikslinant apygardos administracinio teismo kompetenciją.

Seimo valdyba 2021 m. kovo 17 d. suformavo darbo grupę Lietuvos Respublikos rinkimų sistemos analizei atlikti ir reikalingų įstatymų projektams parengti. Jai pavesta išanalizuoti Lietuvos rinkimų sistemas, surinkti ir apibendrinti piliečių, partijų, Seimo narių ir įvairių organizacijų siūlymus dėl rinkimų proceso tobulinimo ir pateikti reikiamus įstatymų pakeitimus. Dėl to buvo parengtas Lietuvos Respublikos rinkimų kodeksas (2022 m. liepos 19 d. įstatymo Nr. XIV-1381 redakcija), taip pat Lietuvos Respublikos politinių organizacijų įstatymas išdėstytas nauja redakcija (2022 m. rugsėjo 15 d. įstatymo Nr. XIV-1415 redakcija). Siekdamas šių teisės aktų nuostatas suderinti su ABTĮ, Seimas 2022 m. liepos 19 d. priėmė trečiąjį ABTĮ pakeitimo įstatymą[5]. Apskritai tai daugiau redakcinio pobūdžio pataisymai, pakeičiant ankstesnėje ABTĮ redakcijoje vartojamas sąvokas „rinkimų įstatymų“ ir „Referendumo įstatymo“ į „Lietuvos Respublikos rinkimų kodekso (Rinkimų kodekso)“ ir „Lietuvos Respublikos referendumo konstitucinio įstatymo (Referendumo konstitucinio įstatymo)“. Kadangi Rinkimų kodekse nebeliko nuostatų, leidžiančių teikti skundus apygardos administraciniam teismui dėl apylinkės rinkimų komisijos sprendimo arba apylinkės referendumo komisijos sprendimo dėl rinkėjų sąraše ar piliečių, turinčių teisę dalyvauti referendume, padarytų klaidų, atitinkamai naikinamos ABTĮ buvusios nuostatos, koreguojant įstatymo 20 straipsnio 2 dalies 9 punktą, 23 straipsnio 7 dalį ir 123 straipsnį. Taip pat šiais pakeitimais yra tarpusavyje suderinamos ABTĮ ir Vietos savivaldos įstatymo naujos redakcijos (2022 m. birželio 30 d. įstatymo Nr. XIV-1268 redakcija) nuostatos, jas nežymiai patikslinant (šiek tiek pakoreguojamos prašymo pateikti išvadą nagrinėjimo ir išvados pateikimo tvarkos bei Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išvados turinys).

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (toliau – Konstitucinis Teismas) 2022 m. vasario 10 d. nutarime Nr. KT20-A-N1/2022 pripažino, kad ABTĮ 158 straipsnio 2 dalies nuostatos tiek, kiek pagal jas fizinio asmens, neturinčio aukštojo universitetinio teisinio išsilavinimo, prašymą dėl proceso atnaujinimo surašo advokatas visais įstatyme įtvirtintais proceso atnaujinimo pagrindais, įstatymų leidėjui neatsižvelgus į šiame įstatyme įtvirtintų proceso atnaujinimo pagrindų teisinės prigimties skirtumus, išskyrus tiek, kiek toks reikalavimas nustatytas surašyti prašymui dėl proceso atnaujinimo ABTĮ 156 straipsnio 2 dalies 10, 12 punktuose nustatytais proceso atnaujinimo pagrindais, prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 109 straipsnio

5 Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 17, 20, 23, 36, 51, 77, 120, 121, 122 straipsnių ir II dalies II skyriaus trečiojo skirsnio pakeitimo įstatymas (2022 m. liepos 19 d. įstatymo Nr. XIV-1383 redakcija), TAR, 2022-07-20, Nr. 15853.

1 daliai, konstituciniams teisinės valstybės, teisingumo principams.

Galiojusioje ABTĮ 158 straipsnio 2 dalyje buvo nustatyta, kad prašymą dėl proceso atnaujinimo surašo advokatas. Valstybės atstovo, kito juridinio asmens prašymą dėl proceso atnaujinimo taip pat gali surašyti juridinio asmens darbuotojai, turintys aukštąjį universitetinį teisinį išsilavinimą. Jeigu prašymą dėl proceso atnaujinimo paduoda fizinis asmuo, turintis aukštąjį universitetinį teisinį išsilavinimą, surašyti šį prašymą turi teisę jis pats. Be to, prašymą dėl proceso atnaujinimo gali surašyti įstatymo 47 straipsnio 4 dalies 4 ir 7 punktuose nurodyti asmenys[6]. Taigi, ABTĮ iš esmės buvo įtvirtintas reikalavimas, kad prašymą dėl proceso atnaujinimo visais atvejais, išskyrus kelias anksčiau nurodytas išimtis, susijusias su juridiniais asmenimis ir asmenimis, turinčiais aukštąjį universitetinį teisinį išsilavinimą, privalėjo surašyti advokatas.

Konstitucinis Teismas nutarime nurodė, kad ABTĮ 156 straipsnio 2 dalyje nustatyti, be kita ko, tokie proceso atnaujinimo pagrindai, kurie sietini su tam tikromis nustatytomis ar paaiškėjusiomis akivaizdžiomis aplinkybėmis: kai teismai nustato įsiteisėjusiu teismo sprendimu ar nutartimi užbaigtai bylai reikšmingas aplinkybes (*inter alia* nustatomi žinomai melagingi liudytojo parodymai, žinomai melaginga eksperto išvada, žinomai neteisingas vertimas, nusikalstami proceso dalyvių, liudytojo, specialisto, eksperto ar vertėjo veiksmai), panaikinamas kaip neteisėtas individualus teisės aktas, kuriuo remdamasis teismas išsprendė bylą, arba paaiškėja akivaizdūs procesinių reikalavimų pažeidimai (*inter alia* paaiškėjus, kad viena iš proceso šalių proceso metu buvo neveiksni tam tikroje srityje ir nebuvo atstovaujama atstovo pagal įstatymą, kad sprendime teismas nusprendė dėl neįtrauktų į bylos nagrinėjimą asmenų teisių ar pareigų). Atsižvelgiant į tai, Konstitucinis Teismas konstatavo, kad, įvertinus minėtų proceso atnaujinimo pagrindų, sietinų su tam tikromis *inter alia* nacionalinių teismų nustatytomis ar paaiškėjusiomis akivaizdžiomis aplinkybėmis, ypatumus, jų buvimui pagrįsti nebūtina aukšta teisinė kvalifikacija ir atitinkami teisinio darbo įgūdžiai. Šiame nutarime taip pat pažymėta, kad tokiu atveju, kai Konstitucinis Teismas pagal individualų konstitucinį skundą išnagrinėtoje konstitucinės justicijos byloje jau yra priėmęs sprendimą, kuriuo konstatuota, kad teisės aktas (jo dalis), kurio pagrindu priimtas prašomoje atnaujinti byloje (jos procese) nagrinėjimo dalyku buvęs sprendimas, prieštarauja Konstitucijai (kitam aukštesnės galios teisės aktui), prašymas dėl proceso atnaujinimo galėtų būti surašomas (*inter alia* jame nurodant proceso atnaujinimo motyvus, prašymo esmę) ir nepasitelkiant advokato[7]. Kitaip sakant, Konstitucinis Teismas padarė išvadą, kad teisės kreiptis į teismą dėl proceso atnaujinimo įgyvendinimas buvo nepagrįstai pasunkintas, nes asmuo teisę kreiptis į teismą dėl proceso atnaujinimo galėtų veiksmingai įgyvendinti ir be advokato pagalbos.

Taip pat minėtame Konstitucinio Teismo nutarime nurodyta, kad ABTĮ 156 straipsnio 2 dalies 10, 12 punktuose įtvirtinti proceso atnaujinimo pagrindai sietini su sudėtingais teisės aiškinimo ir taikymo klausimais – procesas gali būti atnaujinamas tik tais atvejais, kai yra padarytas materialiosios teisės normų pažeidimas, tačiau ne bet koks, o tik esminis, ir tik jeigu toks pažeidimas galėjo turėti įtakos neteisėto teismo sprendimo ar nutarties priėmimui, arba su viešojo intereso suponuojama būtinybe užtikrinti vienodos administracinių teismų praktikos formavimą (pavyzdžiui, tais atvejais, kai skundžiamame sprendime teismas nukrypo nuo jau suformuotos

6 Pagal ABTĮ 47 straipsnio 4 dalies 4 ir 7 punktus įgaliotaisiais atstovais (pagal pavedimą) teisme gali būti: asmenys, turintys aukštąjį universitetinį teisinį išsilavinimą, kai jie atstovauja savo artimiesiems giminaičiams ar sutuoktiniui (sugyventiniui) (4 punktas); profesinės sąjungos, jeigu jos atstovauja profesinės sąjungos nariams tarnybos teisinių santykių bylose, o šio įstatymo 126[8] straipsnio 1 dalyje nurodytu atveju – profesinės sąjungos arba asociacijos. Šiame punkte nurodytais atvejais bylą teisme veda profesinės sąjungos ar asociacijos vienasmenis valdymo organas, įstatymų ar steigimo dokumentų nustatyta tvarka įgalioti kolegialių valdymo organų nariai arba atstovai pagal pavedimą – darbuotojai (apeliacinės instancijos teisme – turintys aukštąjį universitetinį teisinį išsilavinimą) ir (ar) advokatai (advokatų padėjėjai) (7 punktas).

7 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2022 m. vasario 10 d. nutarimas, TAR, 2022-02-10, Nr. 2427.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos arba ji ginčijamu teisės klausimu yra nevienoda). Taigi, kaip nurodė Konstitucinis Teismas, prašymui dėl proceso atnaujinimo surašyti (jame nurodyti proceso atnaujinimo motyvus, prašymo esmę) ABTĮ 156 straipsnio 2 dalies 10, 12 punktuose nurodytais pagrindais reikia aukštos teisinės kvalifikacijos ir atitinkami teisinio darbo įgūdžių, padedančių nustatyti ne tik tai, ar padarytas materialiosios teisės pažeidimas, bet ir tai, ar jis galėjo turėti įtakos neteisėto teismo sprendimo (nutarties) priėmimui, nustatyti, ar byloje, priimant ją užbaigiantį teismo sprendimą ar nutartį, nebuvo nukrypta nuo Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo suformuotos teisės aiškinimo ir taikymo praktikos, ar ta praktika nėra prieštaringa, ir dėl to pateikti išsamius teisinius argumentus. Atsižvelgiant į tai, priešingai nei procesinių pažeidimų atveju, jeigu prašymas dėl proceso atnaujinimo paduodamas vadovaujantis ABTĮ 156 straipsnio 2 dalies 10 ir (ar) 12 punktuose nurodytais pagrindais, pateisinamas reikalavimas, kad tokį prašymą dėl proceso atnaujinimo surašo advokatas, taip pat kiti subjektai, nurodyti šiuo metu galiojančioje ABTĮ 158 straipsnio 2 dalyje[8].

Įvertinęs šiuos Konstitucinio Teismo nutarimo aspektus Seimas 2022 m. lapkričio 3 d. priėmė Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 158 straipsnio pakeitimo įstatymą (2022 m. liepos 3 d. įstatymo Nr. XIV-1474 redakcija). Šio pakeitimo įstatymo 158 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, kad prašymą dėl proceso atnaujinimo surašo pareiškėjas arba jo atstovas. To paties straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad jeigu prašymas dėl proceso atnaujinimo paduodamas vadovaujantis šio įstatymo 156 straipsnio 2 dalies 10 ir (ar) 12 punktuose nustatytais pagrindais, tokį prašymą surašo advokatas. Šioje dalyje nurodytais atvejais valstybės atstovo, kito juridinio asmens prašymą dėl proceso atnaujinimo taip pat gali surašyti juridinio asmens darbuotojai ar valstybės tarnautojai, turintys aukštąjį universitetinį teisinį išsilavinimą. Jeigu prašymą dėl proceso atnaujinimo šioje dalyje nurodytais atvejais paduoda fizinis asmuo, turintis aukštąjį universitetinį teisinį išsilavinimą, surašyti šį prašymą turi teisę jis pats. Be to, prašymą dėl proceso atnaujinimo šiais atvejais gali surašyti šio įstatymo 47 straipsnio 4 dalies 4 ir 7 punktuose nurodyti asmenys.

Iš šio teisinio reguliavimo matyti, kad administracinės bylos šalys (taip pat ir kiti asmenys) prašymą dėl proceso atnaujinimo, išskyrus kai toks prašymas paduodamas ABTĮ 156 straipsnio 2 dalies 10, 12 punktuose nustatytais proceso atnaujinimo pagrindais, gali surašyti pačios. Tai reiškia, kad šiuo pakeitimu atsisakyta ABTĮ 158 straipsnio 2 dalies nuostatos, nustačiusios, kad daugeliu atvejų prašymas dėl proceso atnaujinimo turi būti parengtas (surašytas) tik advokato. Kitaip sakant, šiuo pakeitimo įstatymu siekiama užtikrinti, kad ABTĮ nustatytas teisinis reguliavimas atitiktų Konstituciją, siekiama palengvinti asmenų teisės kreiptis į teismą dėl proceso atnaujinimo įgyvendinimą, t. y. supaprastinta prašymo dėl proceso atnaujinimo surašymo / parengimo tvarka, toks nustatytas teisinis reguliavimas gerokai sustiprino žmogaus teisių ir laisvių teisminio gynimo garantijas, taip pat asmenims sudaryta galimybė nepatiriant bylinėjimosi išlaidų už teisines paslaugas įgyvendinti teisę į ekonomišką savo pažeistų teisių gynybą.

Be to, ABTĮ 158 straipsnio 2 dalies nuostata patikslinta tuo aspektu, kad valstybės atstovo, kito juridinio asmens atitinkamą prašymą galėtų surašyti ne tik juridinio asmens darbuotojai, turintys aukštąjį universitetinį teisinį išsilavinimą, bet ir atitinkamą išsilavinimą turintys valstybės tarnautojai. Tokiu pakeitimu ABTĮ 158 straipsnio 2 dalies nuostata siekta sistemiškai suderinti su kitomis ABTĮ nuostatomis, kuriose kartu minimi ir darbuotojai, ir valstybės tarnautojai (pavyzdžiui, su ABTĮ 47 straipsnio nuostatomis).

Seimas 2022 m. birželio 30 d. priėmė Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 35, 38 ir 105 straipsnių pakeitimo įstatymą (2022 m. birželio 30 d. įstatymo Nr. XIV-1350 redakcija). Nustatyta, kad šis pakeitimo įstatymas įsigalioja nuo 2023 m.

8 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2022 m. vasario 10 d. nutarimas, TAR, 2022-02-10, Nr. 2427.

sausio 1 d. ir bus taikomas po šio įstatymo įsigaliojimo teismui pateiktiems skundams (prašymams, pareiškimams).

Šiuo penktuoju ABTĮ pakeitimo įstatymu siūloma spręsti Teisėjų tarybos identifikuotas praktines problemas, susijusias su ABTĮ 35 straipsnio 3 dalyje numatytos žyminio mokesčio lengvatos taikymu: praktikoje būna atvejų, kai bylos šalis, neprivalanti gauti procesinių dokumentų elektroninių ryšių priemonėmis, inicijuoja bylą pateikdama atitinkamą procesinį dokumentą, naudodamasi elektroninių ryšių priemonėmis, tačiau toliau visus kitus procesinius dokumentus teikia ir bylos procesinius dokumentus pageidauja gauti ne elektroninių ryšių priemonėmis, o paštu. Tai lemia poreikį bylą nagrinėjančiam teismui papildomai skaitmeninti ir elektroniniu parašu tvirtinti procesinių dokumentų, kuriuos popierine forma pateikė bylos šalis, inicijavusi bylos iškėlimą ir pasinaudojusi žyminio mokesčio lengvata, skaitmenines kopijas. Be to, bylą inicijavusiai šaliai nepageidaujant procesinius dokumentus gauti elektroninių ryšių priemonėmis, bylą nagrinėjantis teismas paprastai patiria papildomų procesinių dokumentų spausdinimo ir įteikimo išlaidų (įteikiant kitų proceso dalyvių elektroninių ryšių priemonėmis pateiktus ir teismo procesinius dokumentus). Atsižvelgiant į tai, ABTĮ pakeitimo įstatymu siekiama paskatinti proceso dalyvius elektroninių ryšių priemonėmis naudotis viso bylos nagrinėjimo metu, taip sukuriant prielaidas efektyvesniam bylų nagrinėjimo išlaidų mažinimui. Paduodant skundą (prašymą, pareiškimą) elektroninėmis ryšio priemonėmis mokami tik 75 procentai žyminio mokesčio. Tad jeigu pareiškėjas bylos nagrinėjimo metu atsisako procesinius dokumentus gauti tik elektroninių ryšių priemonėmis, jis privalo primokėti trūkstamą žyminio mokesčio dalį. Priešingu atveju jo skundas (prašymas, pareiškimas) bus paliktas nenagrinėtas. Vadinasi, minėtu ABTĮ pakeitimo įstatymu iš esmės siekiama, kad bylos šalys visus procesinius dokumentus pateiktų ir pageidautų gauti tik elektroninėmis ryšio priemonėmis, taip sykiu mažinant bylos nagrinėjimo išlaidas ir racionaliau panaudojant valstybės biudžeto lėšas.

1.6.2. Apygardų administracinių teismų sistemos ir administracinių bylų teisenos teisinio reguliavimo tobulinimo kryptys

Apygardų administraciniai teismai nuo pat jų įsteigimo momento susiduria su darbo krūvio paskirstymo problema. Palyginti su Regionų apygardos administracinio teismo kompetencija Vilniaus apygardos administracinio teismo kompetencija yra platesnė, dėl to šis teismas nagrinėja didesnį kiekį ir sudėtingesnes bylas nei Regionų apygardos administracinis teismas. Tokia situacija sudaro prielaidas ne tik darbo krūvio tarp dviejų apygardos administracinių teismų disbalansui, bet ir sukuria skirtingas teisėjų ir teismų darbuotojų darbo sąlygas. Be to, šiuo metu funkcionuojančio Regionų apygardos administracinio teismo rūmų veiklos teritorijos yra atskirtos. Toks teisinis reguliavimas taip pat suponuoja, kad, ABTĮ nustatant teritorinio teisingumo taisykles, remiamasi šį teismą sudarančių teismo rūmų veiklos teritorijų atskyrimo principu, atitinkamai bylų ir kitų procesinių klausimų sprendimą priskiriant atskirų šio teismo rūmų jurisdikcijai. Dėl šios priežasties tarp skirtingų Regionų apygardos administracinio teismo rūmų taip pat atsiranda gana ryškūs darbo krūvio skirtumai. Taigi darbo krūvis skiriasi ne tik tarp apygardų administracinių teismų, bet net ir tarp Regionų apygardos administracinio teismo skirtingų rūmų[9].

Nors skirtingo darbo krūvio skirtinguose Regionų apygardos administracinio teismo

9 „Lietuvos Respublikos teismų įstatymo Nr. I-480 12, 28, 31, 34, 36, 37, 39, 41, 45, 74, 76, 78, 79[1], 81, 90, 91[1], 91[2], 101, 104, 105, 119, 120, 122 straipsnių, VI skyriaus pirmojo skirsnio pavadinimo ir VII skyriaus pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių įstatymų pakeitimo įstatymų projektų aiškinamasis raštas“, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/d7733bcOc52411eb91e294a1358e77e9.

rūmuose problemą bandoma spręsti taikant administravimo priemones, tačiau dėl krūvio subalansavimo jos vis tiek nepadeda pasiekti siekiamo rezultato, kadangi taip paprastai perskirstomos rašytinio proceso tvarka nagrinėjamos bylos. Be to, tai, kad Regionų apygardos administracinio teismo rūmų veiklos teritorijos yra atskirtos, lemia ne tik netolygų bylų paskirstymą skirtingiems šio teismo teisėjams, priklausomai nuo to, į kuriuos šio teismo rūmus jie yra paskirti, bet ir ribotas teisėjų specializacijos galimybes ar jų nebuvimą (dėl mažo teisėjų skaičiaus teismo rūmuose nėra galimybių užtikrinti teisėjų specializacijos). Teismuose, kuriuose yra ribotos sąlygos teisėjams specializuotis, neišnaudojama specializacijos teikiama nauda operatyviau nagrinėti bylas, formuoti vienodą teismų praktiką ir didinti sprendimų stabilumą[10].

Kadangi Regionų apygardos administracinio teismo rūmų veiklos teritorijos yra atskirtos, sudaro kliūtis centralizuoti bylų paskirstymą visiems šio teismo teisėjams. Taip pat šiuo metu Teismų įstatyme ir ABTĮ ribojama galimybė sudaryti teisėjų kolegijas iš teisėjų, paskirtų į skirtingus to paties teismo rūmus. Siekiant toliau skaitmeninti teismuose vykstančius procesus, kad jie vyktų vartotojams (teisėjams, į teismą besikreipiantiems asmenims, jų atstovams ir kt.) patogiausiu būdu ir atlieptų dabartines visuomenės gyvenimo aktualijas (koronaviruso (COVID-19) infekcijos plitimą, asmenų mobilumą, asmenų naudojimąsi elektroninėmis ir informacinėmis technologijomis ir pan.), būtina keisti teisinį reguliavimą, kuris sudarytų sąlygas šiuos klausimus spręsti lanksčiau. Toks sprendimas turėtų ir korupcijos prevencijos efektą tuo požiūriu, kad leistų vykdyti bylų paskirstymą teisėjams ir teisėjų kolegijų sudarymą taikant platesnės atsitiktinės atrankos kriterijų. Tai eliminuotų galimas abejones dėl šio proceso skaidrumo[11].

Visa tai suponavo pirmosios instancijos administracinių teismų – Vilniaus apygardos administracinio teismo ir Regionų apygardos administracinio teismo – sujungimo poreikį. Dėl to įsteigtas vienas pirmosios instancijos administracinis teismas – Regionų administracinis teismas.

Atsižvelgęs į šias aplinkybes, Seimas 2022 m. birželio 28 d. priėmė nutarimą Nr. XIV-1182, kuriuo nutarė pradėti apygardos administracinių teismų reorganizavimo prijungimo būdu procedūras Regionų apygardos administracinį teismą prijungiant prie Vilniaus apygardos administracinio teismo. Taip siekiama tęsti 2018 m. pradėtą administracinių teismų reformą sprendžiant teisėjų ir teismų darbuotojų darbo krūvio ir sąlygų suvienodinimo klausimus, sudaryti prielaidas didinti bylų nagrinėjimo operatyvumą, nustatyti besikreipiantiems asmenims į apygardos administracinį teismą palankesnes teismingumo taisykles. Nutarimu taip pat reorganizuojamų teismų pirmininkams pavedama nustatyta tvarka parengti, paskelbti ir pateikti Juridinių asmenų registrui apygardos administracinių teismų reorganizavimo sąlygų aprašus. Pagal nutarimo 3 punktą reorganizavimo prijungimo būdu procedūra turi būti baigta iki 2024 m. sausio 1 d.

Atitinkamai Seimui buvo pateikti ir šiuo metu jau priimti Lietuvos Respublikos teismų įstatymo, Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo įstatymo ir ABTĮ pakeitimų įstatymai[12]. Lietuvos Respublikos teismų įstatymo pakeitimo įstatymu tobulinamas pretendentų į teisėjus atrankos modelis, teisėjų perkėlimo iš vieno teismo į kitą procedūra, numatoma galimybė rengti posėdžius ir atlikti kitus procesinius veiksmus nuotoliniu būdu, išplečiamas asmenų, galinčių eiti administracinio teismo teisėjo pareigas, ratas, tikslinamos pretendentų į teisėjus duomenų

10 „Aiškinamasis raštas“, supra note, 9.

11 *Ibid.*

12 Lietuvos Respublikos teismų įstatymo Nr. I-480 12, 14, 28, 31, 34, 36, 39, 41, 74, 76, 78, 79-1, 81, 85, 90, 91^1, 91^2, 91^3, 104, 105, 106, 107, 119, 120, 122 straipsnių, IV skyriaus pirmojo skirsnio pavadinimo ir VII skyriaus pakeitimo įstatymas (TAR, 2022-12-09, Nr. 25121), Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo įstatymo Nr. VIII-1030 2 straipsnio pakeitimo įstatymas (TAR, 2022-12-09, Nr. 25124) ir Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 13, 20, 21, 22, 23, 24, 31, 43, 45, 51, 63, 67, 68, 69, 71, 72, 73, 77, 78, 81, 84, 99, 122^1, 127, 128, 129, 130, 131^1, 131^2, 132, 134 ir 157 straipsnių pakeitimo įstatymas (TAR, 2022-12-09, Nr. 25122).

tvarkymo nuostatos.

Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo įstatymo Nr. VIII-1030 2 straipsnio pakeitimo įstatymu nustatoma, kad, vadovaujantis Konstitucijos 111 straipsniu, įsteigiami du administraciniai teismai, t. y. Regionų administracinis teismas ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Regionų administracinį teismą sudarytų Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, Panevėžio ir Šiaulių rūmai, šio teismo buveinė būtų Vilniaus rūmuose. Taip pat to paties straipsnio 2 ir 3 dalyse patikslinama Regionų administracinio teismo veiklos teritorija, kuri apimtų visą Lietuvos Respublikos teritoriją, o Regionų administracinio teismo konkrečių rūmų veiklos teritorija sutampa su atitinkamo bendrosios kompetencijos apygardos teismo veiklos teritorija.

Anksčiau minėtu ABTĮ pakeitimo įstatymu koreguojamos teritorinio teismingumo taisyklės, skundo (prašymo, pareiškimo) formos reikalavimai, kolegijų pirmosios instancijos administraciniame teisme sudarymo nuostatos, nustatoma nuotolinio teismo posėdžio organizavimo tvarka, organizuojant nuotolinį teismo posėdį įtvirtinama galimybė vertėjui, specialistui ir ekspertui pasižadėjimą pasakyti žodžiu ir kt.

Šiais pakeitimų įstatymais iš esmės pertvarkomas administracinių teismų sistemos žemesnysis lygmuo, t. y. apygardų. Prijungus Regionų apygardos administracinį teismą prie Vilniaus apygardos administracinio teismo, funkcionuos tik vienas pirmosios instancijos administracinis teismas, t. y. Regionų administracinis teismas. Funkcionuojant vienam Regionų administraciniam teismui bus galima užtikrinti tolygų administracinių bylų paskirstymą ir išspręsti daugiau kaip du dešimtmečius egzistavusią problemą, kai Vilniaus apygardos administraciniam teismui tekdavo nagrinėti sudėtingesnes ir didžiausią kiekį administracinių bylų. Be to, šie pakeitimai užtikrins operatyvesnį, efektyvesnį ir skaidresnį administracinių bylų nagrinėjimą pirmosios instancijos administraciniuose teismuose. Iš esmės visais šiais pakeitimais siekiama spręsti darbo krūvio, teisėjų specializacijų ir ilgo bylų nagrinėjimo apygardų administraciniuose teismuose problemas.

Pabaigai taip pat reikėtų paminėti teisėkūros iniciatyvas, susijusias su administracinių ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka plėtojimu. Seime daugiau kaip dvejus metus svarstomi Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 20, 23, 27, 28, 31, 33, 43, 56, 117, 134, 138 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 115^1, 138^1 straipsniais įstatymo ir Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo Nr. VIII-1031 pakeitimo įstatymo projektai. Šiais projektais siekiama nustatyti atskirų kategorijų administracinių ginčų, kurių šiuo metu nagrinėjimas išimtinai priskirtas administraciniams teismams (prieglobsčio, tarnybinių ginčų, vietinės rinkliavos ir kt.) nagrinėjimą privaloma ikiteisminė tvarka ir ribotą apeliaciją. Tačiau kol kas šių pakeitimų įstatymų projektų svarstymas ir priėmimas Seime stringa: visų pirma, dėl galimai ribotos apeliacijos instituto prieštaravimo konstitucinei doktrinai (pagal Konstitucijos 30 straipsnio 1 dalį, konstitucinį teisinės valstybės principą teisė apskųsti pirmosios instancijos teismo baigiamąjį aktą bent vienos aukštesnės instancijos teismui, kad būtų užtikrinta galimybė ištaisyti galimas klaidas, yra neatsiejama konstitucinės teisės kreiptis į teismą ir teisės į tinkamą teismo procesą dalis); antra, dėl ribotos apeliacijos konstitucinė teisė kreiptis į teismą gali tapti tik deklaratyvia, kurią įgyvendinti būtų sunku ir sudėtinga; trečia, nesant pakankamos politinės valios šiuo klausimu ir kylant abejonių dėl ribotos apeliacijos apskritai tikslingumo.

Išvados

1. Atlikta analizė rodo, kad ABTĮ pakeitimus 2022 metais lėmė labai įvairios priežastys: dėl žvalgybos kontrolieriaus institucijos atsiradimo iškilo poreikis papildyti tam tikras ABTĮ

nuostatas (suvienodinti žvalgybos kontrolieriaus teises su Seimo kontrolieriaus, Lietuvos Respublikos vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus ir Lietuvos Respublikos lygių galimybių kontrolierių teisėmis, nustatytomis ABTĮ), Konstitucinio Teismo pripažinimas tam tikros ABTĮ nuostatos prieštaraujančia Konstitucijai, poreikis mažinti bylų nagrinėjimo sąnaudas ir ABTĮ nuostatų suderinimas su kitais įstatymais ir kodeksais (Lietuvos Respublikos įstatymu „Dėl užsieniečių teisinės padėties“, Lietuvos Respublikos rinkimų kodeksu ir kt.).

2. Apžvelgiant ir vertinant 2022 m. priimtus ir įsigaliojusius ABTĮ pakeitimų įstatymus neabejotina, kad reikšmingiausias iš jų – Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo VIII-1029 158 straipsnio pakeitimo įstatymas. Būtent šiuo įstatymu, atsižvelgiant į Konstitucinio Teismo 2022 m. vasario 10 d. nutarimą, eliminuota ABTĮ nuostata, kad prašymą dėl proceso atnaujinimo išimtinai turi surašyti advokatas. Pakeitimo įstatymu numatyti tik du atvejai iš trylikos (jeigu prašymas dėl proceso atnaujinimo paduodamas vadovaujantis ABTĮ 156 straipsnio 2 dalies 10 ir (ar) 12 punktuose nustatytais pagrindais), kai toks prašymas turi būti parengtas advokato.
3. Atlikto tyrimo metu nustatyta, kad administracinių bylų teisenos teisinio reguliavimo tendencijos nukreiptos į pagrindinio administracinių bylų teisenos uždavinio – garantuoti patį operatyviausią ir sklandžiausią administracinių ginčų nagrinėjimą – įgyvendinimą. Vertintina, kad Seimo 2022 m. lapkričio 24 d. priimto pakeitimų įstatymų paketo[13] pagrindinis tikslas – apygardų administracinių teismų sistemos optimizavimas, t. y. pertvarkoma apygardų administracinių teismų sistema (numatoma reorganizacijos metu Regionų apygardos administracinį teismą sujungti su Vilniaus apygardos administraciniu teismu ir įsteigti Regionų administracinį teismą), subalansuojamas darbo krūvis skirtinguose šio teismo rūmuose, suvienodinamos teisėjų ir teismo darbuotojų darbo sąlygos, taikoma centralizuotos bylų paskirstymo teisėjams ir teisėjų kolegijų sudarymo procedūra; tai užtikrins spartesnį administracinių bylų nagrinėjimą pirmosios instancijos administraciniuose teismuose. Pažymėtina, kad aptarti ABTĮ pakeitimai išimtinai orientuoti tik į pirmosios instancijos administracinių teismų veiklos efektyvinimą ir visiškai nesusiję su proceso tobulinimu apeliacinės instancijos teisme.

Trends in the Development of the Legal Regulation of Administrative Proceedings

Mykolas Romeris University Law School
Institute of Public Law
Prof. dr. Audrius Bakaveckas
E-mail: audrius@mruni.eu
DOI: 10.13165/LT-22-01-06

13 Lietuvos Respublikos teismų įstatymo Nr. I-480 12, 14, 28, 31, 34, 36, 39, 41, 74, 76, 78, 79-1, 81, 85, 90, 911, 912, 913, 104, 105, 106, 107, 119, 120, 122 straipsnių, IV skyriaus pirmojo skirsnio pavadinimo ir VII skyriaus pakeitimo įstatymas (TAR, 2022-12-09, Nr. 25121), Lietuvos Respublikos administracinių teismų įsteigimo įstatymo Nr. VIII-1030 2 straipsnio pakeitimo įstatymas (TAR, 2022-12-09, Nr. 25124) ir Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 13, 20, 21, 22, 23, 24, 31, 43, 45, 51, 63, 67, 68, 69, 71, 72, 73, 77, 78, 81, 84, 99, 1221, 127, 128, 129, 130, 1311, 1312, 132, 134 ir 157 straipsnių pakeitimo įstatymas (TAR, 2022-12-09, Nr. 25122).

Summary. *Like many other legal acts, the Law on Administrative Proceedings of the Republic of Lithuania (LAP) is constantly being improved by legislators, i.e., its relevant provisions are amended or repealed. It would not be false to say that corrections are made to said legal act almost every year. This article intends to review the latest and most significant changes made to the LAP in 2022. In addition to discussing the wording and essence of specific provisions of the LAP that were adopted and entered into force, it also analyses the reasons that led to the initiation of such changes. The article also provides a brief overview of the changes to the LAP and the district administrative court system which are currently being considered in the Seimas of the Republic of Lithuania and which will be adopted in the near future, alongside the factors that determine the need to improve the provisions of the LAP and the provisions of other related legal acts. This research reveals that the initiated amendments of LAP will ensure the higher quality of the judicial process of administrative proceedings and the more effective defense of the rights and freedoms of individuals in administrative courts.*

Keywords: *administrative case, administrative courts, law on administrative proceedings, administrative courts system.*

1.7. Esminės 2022 metų administracinių nusižengimų bylų teisenos naujovės

Mykolo Romerio universiteto
Teisės mokyklos
Viešosios teisės institutas
Prof. dr. Andrejus Novikovas
E. paštas: andrejus@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-22-01-07

Santrauka. *2022 metais įsigaliojo Administracinių nusižengimų kodekso straipsnių pakeitimai ir papildymai, įtvirtinti atskiruose įstatymuose. Straipsnyje nagrinėjamos administracinių nusižengimų bylų teisenos naujovės. Taip pat analizuojamos ir subjektų, tiriančių ar nagrinėjančių administracinių nusižengimų bylas, pareigos nustatinėti žalą fiziniams ir juridiniams asmenims padarytą nusižengimo metu, o konstatavus, kad žala asmenims buvo padaryta, pripažinti juos nukentėjusiaisiais. Be to, straipsnyje atskleidžiamos procesinių dokumentų siuntimo, įteikimo naujovės administracinių nusižengimų bylų teisenoje ir priežastys, lėmusios tokių naujovių įtvirtinimą Administracinių nusižengimų kodekse. Svarstomi ir administracinių nusižengimo bylų nagrinėjimo atidėjimo pagrindai, jie lyginami su bylų nagrinėjimo atidėjimo, stabdymo pagrindais, įtvirtintais kitose teisenose. Galiausiai atskleidžiami bylinėjimosi išlaidų administracinių nusižengimų bylų teisenoje priteisimo ypatumai.*

Reikšminiai žodžiai: *pripažinimas nukentėjusiuoju, procesinių dokumentų įteikimas, siuntimas, bylų nagrinėjimo atidėjimas, bylinėjimosi išlaidos.*

Įvadas

2022 metais Administracinių nusižengimų kodekse (toliau – ANK) įsigaliojo daug administracinių nusižengimų teisenos teisinio reguliavimo pakeitimų, papildymų ir naujovių (toliau – naujovės), kurios buvo įtvirtintos atskiruose įstatymuose[1]. Santykinai visas teisinio reguliavimo naujoves galima būtų grupuoti į dvi dalis: *pirma*, administracinių nusižengimų teisenos naujovės, būdingos visai administracinių nusižengimų teisenai ir įtvirtintos atskirose teisenos stadijose; *antra*, nusižengimų, padarytų atskirose valdymo srityse, kvalifikavimo naujovės. Prie pirmos grupės administracinių nusižengimų teisenos naujovių galima būtų priskirti: subjektų, tiriančių ar nagrinėjančių administracinių nusižengimų bylas, pareigą į bylą įtraukti fizinius ir juridinius asmenis, kuriems nusižengimo metu buvo padaryta turtinė, neturtinė ar kita žala; procesinių dokumentų siuntimą, įteikimą; administracinių nusižengimų bylos nagrinėjimo atidėjimą; bylinėjimosi išlaidų atlyginimą ir kitas naujoves. Kaip antros grupės teisinio reguliavimo naujoves, su-

1 Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekso 12, 33, 223, 321, 325, 327, 401, 413-1, 558, 560, 569, 578, 579, 589, 608, 609, 610, 611, 617, 618, 620, 621, 644, 664, 665 straipsnių, XXXIX skyriaus pavadinimo ir priedo pakeitimo ir 323 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymas, TAR, 2021-12-28, Nr. 2021-27362; Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekso 573, 574, 577, 579, 585, 609, 616, 620, 622, 624, 637, 646 ir 647 straipsnių pakeitimo įstatymas, TAR, 2021-06-29, Nr. 2021-14576; Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekso 627 straipsnio pakeitimo ir Kodekso papildymo 630-1 straipsniu įstatymas, TAR, 2022-04-26, Nr. 2022-08413; Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekso 666 straipsnio pakeitimo įstatymas, TAR, 2022-04-20, Nr. 2022-08023 ir kt.

sijusias su atnaujintu nusižengimų kvalifikavimu, galima būtų išskirti naujoves, įtvirtintas ANK skyriuose dėl rinkimų, kelių eismo saugumo, energetikos, krašto apsaugos ir kitų valdymo sričių pažeidimų. Dėl pakeitimų gausos ir straipsniui keliamų apimties reikalavimų daugiau dėmesio skiriamas pirmos grupės teisinio reguliavimo naujovėms, t. y. siekiama atskleisti administracinių nusižengimų teisenos naujovių esmę ir jas įvertinti. Atsižvelgiant į tai formuojamas straipsnio tikslas – atskleisti administracinių nusižengimų teisenos naujovių turinį, ištirti priežastis, lėmusias šių naujovių įtraukimą į ANK, ir jas įvertinti. Tikslui pasiekti formuojami keli uždaviniai: atskleisti teisinio reguliavimo naujoves, susijusias su pareiga nustatyti žalos padarymo faktą bei fizinio ir juridinio asmenų pripažinimu nukentėjusiaisiais; ištirti procesinių dokumentų įteikimo, siuntimo naujoves; ištirti administracinių bylų atidėjimo pagrindus ir problemas; atskleisti bylinėjimo išlaidų administracinių nusižengimų teisenoje atlyginimo ypatumus. Rengiant straipsnį buvo taikomi: dokumentų analizės metodas, kurio pagrindu buvo vertinamas atskirų teisės aktų, normų turinys; lyginamasis metodas, pasitelktas siekiant palyginti bylų atidėjimo, stabdymo pagrindus atskirose teisenose; apibendrinimo metodas – formuoti apibendrinimams ir išvadoms.

1.7.1. Padarytos žalos nustatymas ir fizinių bei juridinių asmenų pripažinimas nukentėjusiaisiais administracinių nusižengimų bylų teisenoje

ANK 578 str. 1 d. yra įtvirtinta, kad nukentėjusiuoju administracinių nusižengimų byloje laikytinas fizinis asmuo, kuriam administraciniu nusižengimu padaryta fizinė, turtinė ar neturtinė žala, arba juridinis asmuo, kuriam administraciniu nusižengimu padaryta turtinė ar neturtinė žala. Iki 2022 m. sausio 1 d. Administracinių nusižengimų kodekse nebuvo įtvirtinta nuostata, įpareigojanti subjektus, tiriančius ar nagrinėjančius administracinių nusižengimų bylas, imperatyviai nustatyti, ar nusižengimo metu buvo padaryta žala fiziniams ir juridiniams asmenims, o nustačius, kad žala asmenims buvo padaryta, pripažinti juos nukentėjusiais. Teisės aktuose nebuvo aiškiai įvardinama, kas privalo (turi teisę) imtis iniciatyvos pripažinti asmenį nukentėjusiuoju, dėl ko praktikoje kildavo ginčų dėl nukentėjusiųjų teisių įgyvendinimo, dėl pareigos pripažinti asmenį nukentėjusiuoju ir pan. Antai, dar 2017 m. Vilniaus apygardos teismas administracinių nusižengimų byloje Nr. AN2-180-654/2017 konstatuodamas, kad pareiga pripažinti nukentėjusiais tenka pareigūnams, nurodė, kad „pildydami administracinio nusižengimo protokolą pareigūnai turi įrašyti nukentėjusiųjų asmenų duomenis į protokolą ir taip pripažinti asmenis nukentėjusiaisiais. Įstatymas nenumato, kad nukentėjęs asmuo turi imtis iniciatyvos norėdamas būti pripažintas nukentėjusiuoju, ši pareiga tenka administracinio nusižengimo protokolą surašantiems pareigūnams, ne teismo tvarka nagrinėjančiai institucijai ar teismui“[2]. Nuo 2022 m. sausio 1 d. ši diskusija netenka prasmės, nes pagal naujausią teisinį reguliavimą[3] tiek tyrimą atliekantys, tiek bylą nagrinėjantys pareigūnai, teismas imperatyviai privalo nustatyti, ar nusižengimo metu fiziniam asmeniui nebuvo padaryta fizinė, turtinė ar neturtinė žala, o juridiniams asmenims – turtinė ar neturtinė žala. Nustačius faktą, kad žala buvo padaryta, pareigūnai (teismas) privalo asmenį pripažinti nukentėjusiuoju. Atitinkamai, fizinis ar juridinis asmuo įgauna teisę skųsti viešojo administravimo, teismo sprendimus, susijusius su žalos (ne)nustatymu, (ne)pripažinimu nukentėjusiuoju. Minėtos pareigos ir teisės yra įtvirtintos atskiruose ANK straipsniuose bei administracinių nusižengimų teisenos stadijose (Lentelė 1).

2 Vilniaus apygardos teismo 2017 m. lapkričio 13 d. nutartis administracinio teisės pažeidimo byloje Nr. An2-180-654/2017.

3 Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekso 12, 33, 223, 321, 325, 327, 401, 413-1, 558, 560, 569, 578, 579, 589, 608, 609, 610, 611, 617, 618, 620, 621, 644, 664, 665 straipsnių, XXXIX skyriaus pavadinimo ir priedo pakeitimo ir 323 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymas. TAR, 2021-12-28, Nr. 2021-27362.

Lentelė 1. Žalos nustatymas ir pripažinimas nukentėjusiuoju atskirose administracinių nusižengimų teisenos stadijose

Teisenos stadijos	Administracinių nusižengimų kodekso straipsnių pakeitimai
Tyrimo stadija	Prieš rašydamas administracinio nusižengimo protokolą pareigūnas patikrina, ar fizinis asmuo, kuriam administraciniu nusižengimu padaryta fizinė, turtinė ar neturtinė žala, arba juridinis asmuo, kuriam administraciniu nusižengimu padaryta turtinė ar neturtinė žala, yra pripažintas nukentėjusiuoju. Nustatęs, kad šis asmuo nukentėjusiuoju nepripažintas, pareigūnas jį pripažįsta nukentėjusiuoju ir šį sprendimą įrašo į administracinio nusižengimo protokolą (608 str. 1 d.).
	Prieš priimant nutarimą nutraukti administracinio nusižengimo teiseną turi būti įvertinta, ar yra fizinis asmuo, nurodęs, kad jam padaryta fizinė, turtinė ar neturtinė žala, arba juridinis asmuo, nurodęs, kad jam padaryta turtinė ar neturtinė žala. Sprendimas pripažinti arba atsisakyti pripažinti šioje dalyje nurodytą asmenį nukentėjusiuoju įrašomas į nutarimą (608 str. 7 d.).
	Administracinio nusižengimo protokole nurodomas sprendimas pripažinti fizinį ar juridinį asmenį nukentėjusiuoju; (kai nukentėjusysis – fizinis asmuo), pavadinimai ir atstovų duomenys (kai nukentėjusysis – juridinis asmuo), jų elektroninio pašto adresai, telefono numeriai; liudytojų, jeigu jų yra, vardai, pavardės, adresai (609 str. 1 d.).
	Administracinį nusižengimą tiriančio pareigūno atsisakymas pripažinti asmenį, kuris pranešė apie administracinio nusižengimo požymių turinčios veikos padarymą ir nurodė, kad šia veika jam padaryta fizinė, turtinė ar neturtinė žala, nukentėjusiuoju įrašomas ne į teismo tvarka priimtą nutarimą administracinio nusižengimo byloje ir gali būti skundžiamas teismui šio kodekso nustatyta tvarka (ANK 578 str. 1 d.).
Nagrinėjimo stadija	Pareigūnas, nagrinėdamas administracinio nusižengimo bylą ne teismo tvarka, privalo nustatyti, ar administraciniu nusižengimu buvo padaryta fizinė, turtinė ar neturtinė žala, ar fizinis asmuo, kuriam administraciniu nusižengimu padaryta fizinė, turtinė ar neturtinė žala, arba juridinis asmuo, kuriam administraciniu nusižengimu padaryta turtinė ar neturtinė žala, pripažintas nukentėjusiuoju (617 str. 1 d.).
	Pareigūnas, nustatęs, kad fizinis asmuo, kuriam administraciniu nusižengimu padaryta fizinė, turtinė ar neturtinė žala, arba juridinis asmuo, kuriam administraciniu nusižengimu padaryta turtinė ar neturtinė žala, nepripažintas nukentėjusiuoju, privalo atidėti administracinio nusižengimo bylos nagrinėjimą, šį fizinį ar juridinį asmenį pripažinti nukentėjusiuoju, šio kodekso nustatyta tvarka įteikti administracinio nusižengimo protokolą, jam ir kitiems administracinio nusižengimo teisenoje dalyvaujantiems asmenims pranešti apie nustatytą naują bylos nagrinėjimo datą, laiką ir vietą (617 str. 2 d.).
	Pareigūnas, išnagrinėjęs administracinio nusižengimo bylą, priima nutarimą, kuriame turi būti sprendimas pripažinti ar atsisakyti pripažinti fizinį ar juridinį asmenį nukentėjusiuoju, jų vardai ir pavardės (kai nukentėjusysis – fizinis asmuo), pavadinimai ir atstovų duomenys (kai nukentėjusysis – juridinis asmuo), jų adresai, elektroninio pašto adresai, telefono numeriai (618 str. 2 d.).
	Nutarimo nutraukti administracinio nusižengimo teiseną dėl to, kad padaryta veika neturi administracinio nusižengimo požymių, kopija (nuorašas) išsiunčiama ir asmeniui, kuris pranešė apie administracinio nusižengimo požymių turinčios veikos padarymą, jeigu jis yra nurodęs, kad šia veika jam padaryta fizinė, turtinė ar neturtinė žala (620 str. 1 d.).

Apeliacijos stadija	Institucijos nutarimą nutraukti administracinio nusižengimo teiseną dėl to, kad padaryta veika neturi administracinio nusižengimo požymių, apylinkės teismui gali apskųsti asmuo, kuris pranešė apie administracinio nusižengimo požymių turinčios veikos padarymą, jeigu jis yra nurodęs, kad šia veika jam padaryta fizinė, turtinė ar neturtinė žala (621 str.).
	Apylinkių teismų priimtus nutarimus apeliacine tvarka apygardos teismui gali apskųsti asmuo, pranešęs apie administracinio nusižengimo požymių turinčios veikos padarymą, jeigu jis yra nurodęs, kad šia veika jam padaryta fizinė, turtinė ar neturtinė žala ir administracinio nusižengimo teisena buvo nutraukta dėl to, kad padaryta veika neturi administracinio nusižengimo požymių (644 str.).

Sudaryta: autoriaus.

Atsižvelgiant į įtvirtintą naują reguliavimą dėl subjektų pareigos nustatinėti žalą ir fizinį (juridinį) asmenį pripažinti nukentėjusiu, asmenys, kuriuos pareigūnai atsisako pripažinti nukentėjusiaisiais, įgauna tas pačias teises ir pareigas kaip ir nukentėjusysis. Atitinkamai, toks asmuo, kuris pranešė apie administracinio nusižengimo požymių turinčios veikos padarymą ir nurodė, kad šia veika jam padaryta fizinė, turtinė ar neturtinė žala, ir kurį administracinį nusižengimą tiriantis pareigūnas atsisakė pripažinti nukentėjusiuoju toje administracinio nusižengimo byloje, turi 579 str. 1 ir 2 dalyse nurodytas teises ir pareigas (ANK 579 str. 4 d.).

1.7.2. Procesinių dokumentų siuntimo, įteikimo naujovės administracinių nusižengimų bylų teisenoje

Dar 2017 metais Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2017 m. kovo 13 d. nutarimu Nr. 167 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos įgyvendinimo plano patvirtinimo“[4] patvirtino Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos įgyvendinimo planą. Įgyvendinant minėto plano 3.1.4 darbo 8 veiksmą „Viešojo sektoriaus efektyvumo didinimas, modernizuojant ir skaitmeninant procesus: visų valstybinių institucijų naudojimasis elektroninių dokumentų sistema, užtikrinant, kad visi viešojo sektoriaus dokumentai būtų siunčiami e. pristatymo sistema“ buvo parengti ANK 573, 574, 577, 579, 585, 609, 616, 620, 622, 624, 637, 646 ir 647 straipsnių pakeitimo įstatymo projektai (toliau kartu – Įstatymo projektas)[5]. Minėto Įstatymo projekto tikslas buvo įteisinti vieną elektroninį langelį valstybės mastu ir padidinti viešojo sektoriaus efektyvumą modernizuojant ir skaitmeninant procesus. Įstatymo projekto uždaviniai buvo[6]:

a) įteisinti asmenų Nacionalinės elektroninių siuntų pristatymo naudojant pašto tinklą informacinės sistemos (toliau – e. pristatymo sistema)[7] elektroninio pristatymo dėžutes;

b) sukurti teisines prielaidas, kad visas viešojo administravimo subjektų susirašinėjimas su asmenimis pirmiausia būtų vykdomas elektroninių ryšių priemonėmis;

c) efektyvinti viešojo sektoriaus subjektų veiklą, taupyti valstybės biudžeto lėšas.

Atsižvelgiant į Įstatymo projekte keliamus tikslus, nuo 2022 m. sausio 1 d. įsigaliojo

4 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2017 m. kovo 13 d. nutarimas Nr. 167 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos įgyvendinimo plano patvirtinimo“, TAR, 2017-03-13, Nr. 2017-04172.

5 Aiškinamasis raštas dėl įstatymų projektų Reg. Nr. XIIIP-4059- XIIIP-4077.

6 *Ibid.*

7 „Viešojo administravimo subjektai turi, o asmenys gali rengiamus oficialius elektroninius dokumentus vieni kitiems siųsti ir gauti per Nacionalinę elektroninių siuntų pristatymo naudojant pašto tinklą informacinę sistemą (toliau – E. pristatymo sistema), <...>. E. pristatymo sistemos elektroninė siunta turi tokią pačią teisinę ir įrodomąją galią kaip ir registruotoji pašto
siunta.“ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 60-1945; 2006, Nr. 77-2975; TAR, 2020-06-11, Nr. 2020-12819, 9 str. 1 d.

ANK pakeitimai[8], reglamentuojantys procesinių dokumentų siuntimo, pateikimo, įteikimo tvarką. Šiuo metu ANK numatyta, kad viešojo administravimo subjektai, teismas procesinius dokumentus įteikia per e. pristatymo sistemą, kitomis elektroninių ryšių priemonėmis arba registruotąja pašto siunta. Kai adresato elektroninio pristatymo dėžutė yra neaktyvi, procesinis dokumentas siunčiamas per e. pristatymo sistemą, bet įteikiamas kaip registruotoji pašto siunta. Kai dokumentas siunčiamas per e. pristatymo sistemą, bet įteikiamas kaip registruotoji pašto siunta, šis įteikimas turi tas pačias teisines pasekmes kaip ir siunčiant tradicinę registruotąją pašto siuntą. Pažymėtina, kad ANK paliekama galimybė šaukimus ir kitus procesinius dokumentus administracinio nusižengimo teisenoje dalyvaujantiems asmenims siųsti elektroniniu paštu, jeigu elektroninio pristatymo dėžutė nėra aktyvi. Kadangi informavimas yra vykdomas elektroninių ryšių priemonėmis, dokumentas yra laikomas įteiktu kitą darbo dieną nuo dokumento adresatui išsiuntimo per e. pristatymo sistemą ar kitomis elektroninių ryšių priemonėmis dienos. Numatytas reglamentavimas užtikrina efektyvesnį ir greitesnį susirašinėjimą, sudaro sąlygas tai padaryti mažesnėmis sąnaudomis.

Atsižvelgiant į pakeitimus, susijusius procesinių dokumentų siuntimu, įteikimu, keičiasi ir proceso dalyvių teisės ir pareigos. Pavyzdžiui, ANK 573 str. 1 d. numatyta, kad šaukimus ir kitus procesinius dokumentus administracinio nusižengimo teisenoje dalyvaujantiems asmenims administracinio nusižengimo bylą ne teismo tvarka nagrinėjanti institucija siunčia per e. pristatymo sistemą), elektroniniu paštu, kitomis elektroninių ryšių priemonėmis arba registruotąja pašto siunta.

Minėti pakeitimai įpareigoja viešojo administravimo subjektus atlikti veiksmus tam tikrose teisenos stadijose, pavyzdžiui, jie administracinio nusižengimo protokole privalo nurodyti duomenis apie administracinėn atsakomybėn traukiamo asmens, liudytojų ir nukentėjusiųjų e. pristatymo dėžučių adresus (ANK 609 str. 1 d.); Institucija per penkias darbo dienas, jeigu įstatymuose nenustatytas kitas terminas, skundą dėl ne teismo tvarka priimto nutarimo administracinio nusižengimo byloje kartu su byla persiunčia atitinkamam apylinkės teismui elektroninių ryšių priemonėmis, registruotąja pašto siunta arba pateikia tiesiogiai teismui (ANK 622 str. 2 d.).

1.7.3. Administracinių nusižengimo bylų nagrinėjimo atidėjimo ypatumai

Nuo 2022 m. balandžio 27 d. įsigaliojo Administracinių nusižengimų kodekso pakeitimas (papildymas), kuriuo įvestas naujas institutas – administracinių nusižengimų bylų nagrinėjimo atidėjimas (ANK 630[1] str.)[9]. Pastebėtina, kad bylų nagrinėjimo atidėjimo institutas jau anksčiau buvo įtvirtintas administracinių bylų teisenoje ir baudžiamajame procese. Tai įtvirtinta atitinkamai Administracinių bylų teisenos įstatymo (toliau – ABTĮ) 79 str. ir Baudžiamojo proceso kodekso (toliau – BPK) 244 str. Nors šios teisenos yra panašios į administracinių nusižengimų bylų teiseną, tačiau atskirų teisenų bylų nagrinėjimo atidėjimo pagrindai (atvejai) skiriasi (Lentelė 2). Kyla tam tikrų abejonių dėl tokių skirtumų pagrįstumo.

8 Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekso 573, 574, 577, 579, 585, 609, 616, 620, 622, 624, 637, 646 ir 647 straipsnių pakeitimo įstatymas. TAR, 2021-06-29, Nr. 2021-14576.

9 Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekso 627 straipsnio pakeitimo ir Kodekso papildymo 630-1 straipsniu įstatymas, TAR, 2022-04-26, Nr. 2022-08413.

Lentelė 2. Bylų nagrinėjimo atidėjimo pagrindai atskirose teisenose

Administracinių nusižengimų bylų teisena (ANK 630[1] str.)	Administracinių bylų teisena (ABTĮ 79 str.)	Baudžiamųjų bylų teisena (BPK 244 str.)
Administracinių nusižengimų bylų nagrinėjimas atidedamas, kai: 1) įstatymų nustatytais atvejais kreipiamasi į Konstitucinį Teismą, – kol bus gautas Konstitucinio Teismo nutarimas; 2) įstatymų nustatytais atvejais kreipiamasi į administracinį teismą dėl konkretaus norminio administracinio akto (ar jo dalies), kuris turėtų būti taikomas nagrinėjamoje byloje, teisėtumo, – kol bus gautas įsiteisėjęs administracinio teismo sprendimas; 3) įstatymų nustatytais atvejais kreipiamasi į kompetentingą Europos Sąjungos teisminę instituciją dėl Europos Sąjungos teisės aktų aiškinimo ar galiojimo, – kol bus gautas šios institucijos prejudicinis sprendimas; 4) priimamas sprendimas patenkinti administracinėn atsakomybėn traukiamo asmens prašymą atidėti bylos nagrinėjimą; 5) yra kitų aplinkybių, leidžiančių manyti, kad neatidėjus administracinio nusižengimo bylos nagrinėjimo galėtų būti priimtas neteisėtas ir (ar) nepagrįstas teismo sprendimas.	Teismas nutartimi gali atidėti bylos nagrinėjimą, kai: 1) į posėdį neatvyko vertėjas ar proceso šalis, kai teismas nusprendžia, kad be jų negalima nagrinėti bylos; 2) būtina išreikalauti naujus įrodymus; 3) ginčas perduodamas spręsti teisminės mediacijos būdu; 4) ginčo šalims reikia laiko deryboms dėl taikos sutarties sudarymo ir kitais reikiamais atvejais.	Bylos nagrinėjimo atidėjimas, kai: 1) bylos negalima nagrinėti tame teisiamajame posėdyje dėl to, kad kas nors iš šauktų asmenų neatvyko; 2) kaltinamasis sužalotas arba suserga sunkia liga ir dėl to negali dalyvauti teisiamajame posėdyje, – kol jis pasveiks; 3) kaltinamojo buvimo vieta nežinoma; 4) įstatymų numatytais atvejais kreipiamasi į Konstitucinį Teismą, – kol bus gautas Konstitucinio Teismo nutarimas; 5) įstatymų numatytais atvejais kreipiamasi į administracinį teismą dėl konkretaus norminio administracinio akto (ar jo dalies), kuris turėtų būti taikomas nagrinėjamoje byloje, teisėtumo, – kol bus gautas įsiteisėjęs administracinio teismo sprendimas; 6) įstatymų numatytais atvejais kreipiamasi į kompetentingą Europos Sąjungos teisminę instituciją dėl Europos Sąjungos teisės aktų aiškinimo ar galiojimo, – kol bus gautas šios institucijos prejudicinis sprendimas.

Lentelė sudaryta autoriaus.

Iš pateiktos informacijos matyti, kad daug ANK ir BPK įtvirtintų bylos nagrinėjimo atidėjimo pagrindų sutampa, pavyzdžiui, bylos nagrinėjimas gali būti atidėtas dėl kreipimosi į Konstitucinį Teismą, į administracinį teismą dėl konkretaus norminio administracinio akto teisėtumo, dėl kreipimosi į kompetentingą Europos Sąjungos teisminę instituciją. O ABTĮ įtvirtinti bylos nagrinėjimo atidėjimo pagrindai kardinaliai skiriasi. Atvejai, ANK numatyti kaip bylos nagrinėjimo atidėjimo pagrindai, ABTĮ įtvirtinti kaip bylos sustabdymo pagrindai. Pavyzdžiui, administracinė byla sustabdoma, kai administracinis teismas kreipiasi į Konstitucinį Teismą prašydamas spręsti, ar įstatymas arba kitas teisės aktas, kuris turėtų būti taikomas byloje, atitinka Konstituciją (ABTĮ 100 str. 1 d. 4 p.), kai administracinis teismas kreipiasi į kompetentingą Europos Sąjungos teisminę instituciją prašydamas prejudicinio sprendimo Europos Sąjungos teisės aktų aiškinimo ar galiojimo klausimu (ABTĮ 100 str. 1 d. 9 p.). Šio straipsnio kontekste būtina atskleisti bylos nagrinėjimo atidėjimo ir stabdymo atribojimo klausimus, nes teisiškai nėra pagrįsta analogiškus atvejus (aplinkybes) vienoje teisenoje vertinti kaip bylos nagrinėjimo atidėjimo pagrindus, kitoje teisenoje – kaip bylos nagrinėjimo stabdymo pagrindus. Bylos nagrinėjimo atidėjimo ir bylos nagrinėjimo stabdymo institutai skiriasi savo esme, paskirtimi ir turiniu.

Lietuvos Vyriausiasis administracinis teismas (toliau – LVAT) nurodo, kad nagrinėjimo

atidėjimas – tai kitos iš anksto žinomos teismo posėdžio, kuriame bus nagrinėjama byla, datos paskyrimas dėl laikinų priežasčių, trukdančių išnagrinėti bylą nepertraukiamai[10]. O kai administracinė byla yra sustabdoma dėl objektyvių aplinkybių, iš anksto nėra žinoma, kuriam laikui byla yra sustabdoma ir kada išnyks pagrindai, lėmę administracinės bylos teisminio nagrinėjimo sustabdymą. Taigi administracinė byla yra sustabdoma neapibrėžtam laikui ir bylos sustabdymo terminas priklauso nuo atitinkamų aplinkybių, lėmusių bylos sustabdymą, atsiradimo ar išnykimo[11]. Be to, sustabdžius administracinę bylą, paprastai joje neatliekami jokie procesiniai veiksmai. Visi nepasibaigę procesiniai terminai sustabdomi sustabdžius bylą. Terminų sustabdymas prasideda nuo to laiko, kada atsiranda aplinkybės, sudariusios pagrindą bylai sustabdyti. Nuo bylos atnaujinimo dienos procesiniai terminai tęsiasi toliau. O atidėjus bylos nagrinėjimą gali būti atliekami procesiniai veiksmai, pavyzdžiui, prašymų priėmimas ir kt., o procesiniai terminai nestabdomi. Atsižvelgiant į tai kyla pagrįstas klausimas: kaip administracinių nusižengimų bylą nagrinėjančios institucijos, kurios kreipiasi į Konstitucinį teismą, gali iš anksto numatyti kitą posėdžio datą, jeigu nėra galimybių žinoti, kada Konstitucinis teismas priims nutarimą? Vadinasi, kai kurie ANK įtvirtinti bylos nagrinėjimo atidėjimo atvejai negali būti praktiškai įgyvendinami.

Kitas bylų nagrinėjimo atidėjimo ir stabdymo skirtumas yra tas, kad prašymas atidėti bylos nagrinėjimą nėra privalomas teismui. „Prašymas atidėti bylos nagrinėjimą ABTĮ 80 straipsnio taikymo požiūriu nėra teismui privalomas, t. y. savaime neįpareigoja teismo tenkinti tokį prašymą ir atidėti bylos nagrinėjimą, tačiau teismas turi išsamiai išnagrinėti prašymo priežastis ir motyvuotai nuspręsti, ar proceso šalies nedalyvavimas nėra kliūtis bylai nagrinėti ir sprendimui priimti.“[12] O bylos nagrinėjimo stabdymas kai kurias atvejais yra privalomas, pavyzdžiui, kai miršta proceso šalimi buvęs asmuo ar kai proceso šalis netenka veiksnumo (ABTĮ 100 str. 1 d. 1 p.). Manytina, kad kai kurie ANK 630[1] str. numatyti administracinių nusižengimų bylų atidėjimo pagrindai, pavyzdžiui, kai įstatymų nustatytais atvejais kreipiamasi į Konstitucinį Teismą, į kompetentingą Europos Sąjungos teisminę instituciją dėl Europos Sąjungos teisės aktų aiškinimo ar galiojimo, turėtų būti vertinami kaip bylų nagrinėjimo stabdymo, o ne atidėjimo pagrindai. Atitinkamai, Administracinių nusižengimų kodekse turėtų būti įtvirtintos nuostatos, reglamentuojančios administracinių nusižengimo bylų stabdymo pagrindus.

1.7.4. Bylinėjimosi išlaidų administracinių nusižengimų bylų teisenoje priteisimo ypatumai

Nuo 2022 m. gegužės 1 d. įsigaliojo ANK 666 str. 2 d.[13] įtvirtinta nuostata, kad kai asmeniui administracinio nusižengimo teisena nutraukta pagal šio kodekso 591 straipsnio 1 punktą (padaryta veika neturi administracinio nusižengimo požymių), šio asmens išlaidos advokato ar advokato padėjėjo, kuris dalyvavo byloje kaip asmens įgaliotas atstovas, paslaugoms apmokėti atlyginamos iš valstybės, savivaldybės arba iš valstybės ar savivaldybės biudžetų neišlaikomo subjekto lėšų *mutatis mutandis* taikant Baudžiamojo proceso kodekso nuostatas.

Akcentuotina tai, kad ankstesniu (iki 2022 m. gegužės 1 d.) teisiniu reguliavimu buvo sudarytos prielaidos susidaryti situacijai, kai asmuo, kreipęsis į teismą dėl savo pažeistų teisių gynimo, teismui nutraukus administracinio teisės pažeidimo bylą nenustačius administracinio

10 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant Administracinių bylų teisenos įstatymo normas, apibendrinimas. LVAT biuletenis Nr. 23, 2012. 779 p.

11 *Ibid*. 782 p.

12 *Ibid.* 781 p.

13 Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekso 666 straipsnio pakeitimo įstatymas, TAR, 2022-04-20, Nr. 2022-08023.

teisės pažeidimo įvykio ar sudėties, galėdavo atsidurti blogesnėje padėtyje dėl to, kad naudodavosi advokato pagalba savo pažeistoms teisėms apginti, nes jo patirtos išlaidos advokatui, kurios, atsižvelgiant į bylos aplinkybes, būdavo būtinos ir pagrįstos, galėdavo būti didesnės nei nutarimo administracinio teisės pažeidimo byloje pasekmės (kaip antai administracinės nuobaudos dydis), t. y. buvo sudarytos prielaidos asmeniui, teisme apgynus savo teises, atsidurti blogesnėje padėtyje nei būtų atsidūręs, jeigu nebūtų gynęs savo pažeistų teisių. Šio ANK pakeitimo priežastis buvo naujausi Konstitucinio Teismo išaiškinimai. Konstitucinio Teismo 2021 m. kovo 19 d. nutarimu „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 302[1] straipsnio, Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 106 straipsnio atitikties Konstitucijai“ pripažinta, kad Administracinių teisės pažeidimų kodekso 302[1] straipsnis (2010 m. lapkričio 18 d. redakcija) tiek, kiek jame nebuvo nustatyta, kad, teismui nusprendus nutraukti administracinio teisės pažeidimo bylą nenustačius administracinio teisės pažeidimo įvykio ar sudėties, asmeniui, atsižvelgiant į bylos aplinkybes, atlyginamos būtinos ir pagrįstos išlaidos advokatui, prieštaravo Konstitucijos 30 straipsnio 1 daliai, 31 straipsnio 6 daliai, konstituciniam teisinės valstybės principui[14]. Sprendžiant, ar ATPK 302[1] straipsnis (ginčijamam teisiniam reguliavimui analogiškas ANK 643 straipsnyje nustatytas teisinis reguliavimas) neprieštaravo Konstitucijos 30 straipsnio 1 daliai, 31 straipsnio 6 daliai, konstituciniam teisinės valstybės principui, Konstitucinis teismas konstatavo[15], kad:

1. Konstitucijos 30 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta asmens teisė kreiptis į teismą negali būti dirbtinai suvaržoma, taip pat negali būti nepagrįstai pasunkinamas jos įgyvendinimas; asmens teisės turi būti ginamos ne formaliai, o realiai ir veiksmingai;

2. asmuo, gindamas savo pažeistas teises ir teisėtus interesus, *inter alia* kreipdamasis į teismą, turi teisę naudotis veiksminga advokato teikiama teisine pagalba; asmens teisė į gynybą, taip pat ir teisė turėti advokatą negali būti paneigta ar suvaržyta jokiais pagrindais ir jokiomis sąlygomis;

3. asmens teisė kreiptis į teismą dėl pažeistų teisių ar laisvių gynimo suponuoja teisėtą lūkestį, kad teismas teisingai ir objektyviai išnagrinės jo bylą, priims motyvuotą ir pagrįstą sprendimą, *inter alia* dėl bylinėjimosi išlaidų paskirstymo.

Kita vertus, Konstitucinis Teismas 2021 m. kovo 19 d. nutarime pažymėjo, kad iš Konstitucijos 30 straipsnio 1 dalies, 31 straipsnio 6 dalies konstitucinio teisinės valstybės principo įstatymų leidėjui kyla pareiga nustatyti tokį teisinį reguliavimą, pagal kurį asmens teisė teisme ginti savo teises, *inter alia*, naudojantis advokato teikiama teisine pagalba, būtų įgyvendinama realiai ir veiksmingai, be kita ko, numatyti atsižvelgiant į bylos aplinkybes būtinų ir pagrįstų išlaidų šiai teisei įgyvendinti atlyginimą asmeniui, kuriam nėra taikoma teisinė atsakomybė, nes nenustatyta, kad jis padarė teisės pažeidimą[16]. Visos minėtos aplinkybės suponavo įstatymo leidėjui pareigą įtvirtinti Administracinių nusižengimų kodekso 666 str. 2 d. nuostatas.

Išvados

1. Iki 2022 m. sausio 1 d. Administracinių nusižengimų kodekse nebuvo aiškiai įvardinama, kas privalo (turi teisę) imtis iniciatyvos pripažinti asmenį nukentėjusiuoju, dėl ko praktikoje kil-

14 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2021 m. kovo 19 d. nutarimas, TAR, 2021-03-19, Nr. 5546..
15 *Ibid*.
16 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2021 m. balandžio 28 d. nutartis administracinio nusižengimo byloje Nr. 2AT-7-6-303/2021.

davo ginčų dėl nukentėjusiųjų teisių įgyvendinimo, dėl pareigos pripažinti asmenį nukentėjusiuoju ir pan. Nuo 2022 m. sausio 1 d. ši diskusija netenka prasmės, nes, pagal naujausią teisinį reguliavimą, tiek tyrimą atliekantys, tiek bylą nagrinėjantys pareigūnai, teismas imperatyviai privalo nustatyti, ar nusižengimo metu fiziniam asmeniui nebuvo padaryta fiziniam asmeniui fizinė, turtinė ar neturtinė žala, o juridiniams asmenims – turtinė ar neturtinė žala. Nustačius faktą, kad žala buvo padaryta, pareigūnai (teismas) privalo asmenį pripažinti nukentėjusiuoju.

2. Administracinių nusižengimų kodekse įtraukta nauja procesinių dokumentų siuntimo, įteikimo tvarka. Nuo 2022 m. sausio 1 d. dokumentus galima siųsti per e. pristatymo sistemą. Numatytas reglamentavimas užtikrins efektyvesnį ir greitesnį procesinių dokumentų siuntimo, įteikimo procesą, sudarys sąlygas tai padaryti mažesnėmis sąnaudomis.
3. Nuo 2022 m. balandžio 27 d. ANK įtvirtintas naujas – administracinių nusižengimų bylų nagrinėjimo atidėjimo – institutas. Manytina, kad šis institutas yra neišbaigtas, nes kai kurie ANK 630[1] str. numatyti administracinių nusižengimų bylų atidėjimo pagrindai, pavyzdžiui, kai įstatymų nustatytais atvejais kreipiamasi į Konstitucinį Teismą, į kompetentingą Europos Sąjungos teisminę instituciją dėl Europos Sąjungos teisės aktų aiškinimo ar galiojimo, turėtų būti vertinami kaip bylų nagrinėjimo stabdymo, o ne atidėjimo pagrindai. Atitinkamai, Administracinių nusižengimų kodekse turėtų būti įtvirtintos nuostatos, reglamentuojančios administracinių nusižengimo bylų stabdymo pagrindus, kaip tai yra įtvirtinta Administracinių bylų teisenos įstatyme.
4. Nuo 2022 m. gegužės 1 d. įsigaliojo ANK 666 str. 2 d. įtvirtinta nuostata, kad, kai asmeniui administracinio nusižengimo teisena nutraukta pagal šio kodekso 591 straipsnio 1 punktą (padaryta veika neturi administracinio nusižengimo požymių), šio asmens išlaidos už advokato ar advokato padėjėjo, kuris dalyvavo byloje kaip asmens įgaliotas atstovas, paslaugas privalo būti atlyginamos. Ši nuostata leidžia visa apimtimi įgyvendinti teisę naudotis veiksminga advokato teikiama teisine pagalba ir sykiu tikėtis susigrąžinti pinigines lėšas, skirtas advokato pagalbai apmokėti, jeigu nebus nustatyta, kad asmuo padarė teisės pažeidimą.

Essential Innovations in Administrative Offence Proceedings in 2022

Mykolas Romeris University
Law School
Institute of Public Law
Prof. dr. Andrejus Novikovas
E-mail: andrejus@mruni.eu
DOI: 10.13165/LT-22-01-07

Summary. *In 2022, amendments to the articles of the Code of Administrative Offences entered into force, and additions were made to individual laws. This article focuses on innovations in the procedure for administrative offences. The article analyses the obligations of the entities investigating or examining cases of administrative offences to determine the damage caused to natural and legal persons in the course of the offence and, if it is established that damage has been caused to persons, to declare them as victims. Innovations in the sending and delivering of procedural documents in administrative offence proceedings and the reasons that led to the introduction of such changes in the Code of Administrative Offences are also analysed. Moreover, the grounds for the adjournment*

of administrative offence proceedings are considered and compared them with the grounds for adjournment and suspension of proceedings established in other legal proceedings. Finally, the specific features of the award of costs in administrative offence proceedings are revealed.

Keywords*: recognition as a victim, delivery, sending of procedural documents, adjournment of proceedings, costs of litigation*

1.8. Naujausia administracinių teismų praktika dėl privalomosios pradinės karo tarnybos atidėjimo individualia tvarka

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Viešosios teisės institutas
Dr. Kristina Kenstavičienė
E. paštas: k.kenstaviciene@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-22-01-08

Santrauka. *Straipsnyje analizuojama naujausia administracinių teismų praktika, susijusi su privalomosios pradinės karo tarnybos (PPKT) atidėjimu individualia tvarka remiantis Lietuvos Respublikos karo prievolės įstatymo 15 straipsnio 1 dalies 14 punktu. Straipsnyje atskleidžiamas teisinis reguliavimas, kai siekiama įgyvendinti šią įstatymo nuostatą, taip pat neproporcingai didelės žalos asmeniniams ar visuomeniniams interesams atliekant privalomąją pradinę karo tarnybą turinys, pateikiant, kaip jį supranta karo prievolininkai ir kaip jį aiškina administraciniai teismai. Naujausioje administracinių teismų praktikoje išlieka tendencija priimti karo prievolininkams nepalankius sprendimus dėl atsisakymo atidėti PPKT, tačiau tai yra susiję ne su teismų pernelyg formaliu karo prievolininkų individualių situacijų vertinimu, o su pačių karo prievolininkų klaidingu KPĮ 15 str. 1 d. 14 p. turinio supratimu ir įgyvendinimu.*

Reikšminiai žodžiai: *privalomoji pradinė karo tarnyba, karo tarnybos atidėjimas individualia tvarka, neproporcingai didelė žala asmeniniams ar (ir) visuomeniniams interesams.*

Įvadas

2022 m. vasario 24 d. prasidėjusi Rusijos Federacijos karinė agresija prieš nepriklausomą demokratinę Ukrainos Respubliką patvirtina, kad šiuo metu karo prievolė Lietuvoje negali būti atšaukta ar bent sustabdyta. Geopolitinė situacija daro įtaką sprendžiant dėl kariuomenės suformavimo, kadangi turi būti atsižvelgiama į valstybės gynybinę galią ne tik taikos sąlygomis, bet ir karinės grėsmės atveju, kai staiga reikia paskelbti mobilizaciją. Tokiu atveju reikia įvertinti, ar valstybėje yra pakankamai tėvynę ginti apmokyto rezervo (ne tik profesionalių, bet ir neprofesionalių karių). Todėl po 2014 m. Rusijos įvykdytos Krymo aneksijos Lietuvos Respublikos Seimas atnaujino šaukimus į nuolatinę privalomąją pradinę karo tarnybą[1], o šaukiamųjų skaičius *de jure* yra didinamas[2]. Vis dėlto nustatyto nuolatinės privalomosios pradinės karo tarnybos karių skai-

1 Lietuvos Respublikos principinės kariuomenės struktūros 2015 metais, planuojamos principinės kariuomenės struktūros 2020 metais nustatymo, krašto apsaugos sistemos karių ribinių skaičių ir statutinių valstybės tarnautojų ribinio skaičiaus 2015 metais ir 2020 metais patvirtinimo įstatymas (suvestinė redakcija nuo 2015-03-24 iki 2016-06-21). TAR, 2014-07-22, Nr. 10436.
Paminėtina, kad 2009–2014 m. Seimas, tvirtindamas principinę kariuomenės struktūrą, nustatydavo, kad karių, atliekančių (9 mėn.) nuolatinę privalomąją pradinę karo tarnybą, skaičius yra 0, o dalyvaujančių (3 mėn.) baziniuose kariniuose mokymuose – iki 700 (2009–2011 m.) ir nuo 700 iki 1 000 (2012–2014 m.).

2 Štai pavyzdžiui, 2015–2016 metais nustatytas pašaukiamų į nuolatinę privalomąją pradinę karo tarnybą skaičius – nuo 3 000 iki 3 500, 2017 metais – nuo 3 500 iki 4 000, o 2018–2022 metais – nuo 3 800 iki 4 000.
Lietuvos Respublikos principinės kariuomenės struktūros, karių ir Lietuvos kariuomenės darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų (išskyrus darbuotojus, gaunančius darbo užmokestį iš Europos Sąjungos struktūrinės, kitos Europos Sąjungos finansinės paramos ir tarptautinės finansinės paramos lėšų (išskyrus techninės paramos lėšas), ribinio skaičiaus patvirtinimo įstatymas (suvestinė redakcija nuo 2022-06-29). TAR, 2019-12-30, Nr. 21556.

čiaus *de facto* pasiekti nepavyksta ir tai matyti iš KAM skelbiamos oficialios statistikos[3] (Lentelė 1).

Lentelė 1

Metai	Seimo nustatytas pašaukiamų į PPKT* skaičius	Pradėjo PPKT*	Įgijo pagrindinį karinį parengtumą
2015	3000	3010	2930
2016	3000	3000	2987
2017	3500	3507	3412
2018	3800	3638	3519
2019	3800	3697	3601
2020	3800	3352	3281
2021	3800	3051	2748

*PPKT – pradinė privalomoji karo tarnyba)

Net vykdant šaukimus į nuolatinę privalomąją pradinę karo tarnybą (toliau – PPKT) galioja Karo prievolės įstatyme[4] (toliau – KPĮ) nustatytos karo prievolės išimtys (KPĮ 3 str. 1 d.) ir karo tarnybos išimtys (KPĮ 15 str. 1 d. 1–14 p.), t. y. karo tarnybos atidėjimo pagrindai. Tai viena iš priežasčių, lemiančių, kad nepavyksta pasiekti Seimo patvirtinto nuolatinės privalomosios nuolatinės karo tarnybos atliekančių karių skaičiaus. Tad nors pagal Lietuvos kariuomenės vado patvirtintą šaukimo į PPKT planą numatyta, kad 2022 metais, kaip ir 2021 m., nuolatinę privalomąją pradinę karo tarnybą atliks 3 828 karo prievolininkai[5], vis dėlto faktiškai tarnybą pabaigia mažesnis skaičius karo prievolininkų. Ši tendencija, atsižvelgiant į minėtą nepalankią geopolitinę situaciją, neigiamai veikia valstybės gynybinę galią ir ypač tuo atveju, jei kiltų reali karinė grėsmė valstybės nepriklausomybei ir teritoriniam vientisumui.

Prie to prisideda jau minėtos karo prievolės ir karo tarnybos išimtys. Lietuvos Respublikos karo prievolės įstatymo 15 straipsnio 1 dalies 1–13[3] punktuose numatyti privalomosios pradinės karo tarnybos atidėjimo individualia tvarka pagrindai yra aiškūs ir suprantami[6]. Jei egzistuoja KPĮ 15 straipsnio 1 dalies 1–13[3] punktuose numatyti pagrindai, karo prievolininkui nereikia pateikti prašymo atidėti tarnybą. Lietuvos kariuomenės Karo prievolės ir komplektavimo tarnyba (toliau – KPKT, Tarnyba), remdamasi įvairių registrų[7] duomenimis, atideda karo tarnybą iki kalendorinių metų pabaigos.

3 Lietuvos Respublikos krašto apsaugos ministerija. Krašto apsaugos sistemos personalo skaičiaus pokytis. *Kam.lt,* https://kam.lt/personalas/.

4 Lietuvos Respublikos karo prievolės įstatymas (suvestinė redakcija nuo 2021-01-01). *Valstybės žinios*, 1996, Nr. 106-2427.

5 „2022 metų šaukimo planas“. *Karys.lt*, https://www.karys.lt/tarnybos-budai/nuolatine-privalomoji-pradine-karo-tarnyba/2022-metu-saukimo-planas/432.

6 Išsami šių pagrindų mokslinė analizė yra atlikta šio straipsnio autorės daktaro disertacijoje, todėl šiame straipsnyje dėl ribotos darbo apimties nebus papildomai tiriama ir pasisakoma. Žr. Kristina Kenstavičienė, „Valstybės gynybos konstitucinis institutas: teisinio reguliavimo raida ir problemos“ (daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2021).

7 Karo prievolininkų registro sąveika su kitais registrais: 1) Lietuvos Respublikos gyventojų registras; 2) Įtariamųjų, kaltinamųjų ir nuteistųjų registras; 3) Mokinių registras; 4) Studentų registras; 5) Diplomų ir atestatų registras; 6) Neveiksnių ir ribotai veiksnių asmenų registras; 7) Lietuvos Respublikos apdraustųjų valstybiniu socialiniu draudimu ir valstybinio socialinio draudimo išmokų gavėjų registras; 8) Lietuvos Respublikos adresų registras. Žr. „Karo prievolininkų registras“, Lietuvos Respublikos krašto apsaugos ministerija, https://kam.lt/karo-prievolininku-registras/.

Vis dėlto praktikoje dažnai kyla klausimas, ar yra faktinis pagrindas atidėti privalomąją pradinę karo tarnybą, kai reikia aiškinti ir taikyti Lietuvos Respublikos karo prievolės įstatymo 15 straipsnio 1 dalies 14 punkte numatytą privalomosios pradinės karo tarnybos individualia tvarka atidėjimo pagrindą. Šis straipsnis numato, kad privalomoji pradinė karo tarnyba individualia tvarka atidedama krašto apsaugos ministro nustatyta tvarka[8] tiems karo prievolininkams, kuriems atliekant privalomąją pradinę karo tarnybą būtų padaryta neproporcingai didelė žala jo asmeniniams ar visuomeniniams interesams ir kurios būtų galima išvengti, jeigu karo prievolininkas privalomąją pradinę karo tarnybą atliktų kitu metu. Tokių prašymus skaičius 2018–2021 m. vidutiniškai siekia iki 3 tūkst. per metus[9].

Šio straipsnio tikslas – išanalizuoti naujausią administracinių teismų praktiką, susijusią su privalomosios pradinės karo tarnybos atidėjimu individualia tvarka remiantis Lietuvos Respublikos karo prievolės įstatymo 15 straipsnio 1 dalies 14 punktu. Straipsnyje atskleidžiamas teisinis reguliavimas, kai siekiama įgyvendinti KPĮ 15 str. 1 d. 14 p., taip pat neproporcingai didelės žalos asmeniniams ar visuomeniniams interesams atliekant privalomąją pradinę karo tarnybą turinys, pateikiant jį taip, kaip supranta karo prievolininkai, ir kaip jį aiškina administraciniai teismai. Išsikeltam tikslui pasiekti straipsnyje taikomi dokumentų analizės, sisteminės analizės, loginis, apibendrinimo metodai.

1.8.1. Teisinis reguliavimas dėl privalomosios pradinės karo tarnybos atidėjimo individualia tvarka pagal KPĮ 15 straipsnio 1 dalies 14 punktą

Konstitucijos 139 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad „įstatymo nustatyta tvarka Lietuvos Respublikos piliečiai privalo atlikti karo ar alternatyviąją krašto apsaugos tarnybą“. Konstitucinis Teismas 2017 m. liepos 4 d. nutarime[10] pažymėjo, kad „pagal Konstitucijos 139 straipsnio 2 dalį įstatymus leidėjas gali numatyti galimybę atidėti konstitucinės piliečių pareigos atlikti karo arba alternatyviąją krašto apsaugos tarnybą vykdymą, jeigu dėl įstatyme nustatytų svarbių priežasčių pilietis laikinai negali atlikti šios tarnybos arba jeigu jos tuo metu neatidėjus gali būti pakenkta svarbiems asmens, šeimos arba visuomenės interesams. Išnykus priežastims, dėl kurių tarnyba buvo atidėta, piliečiai turi atlikti karo arba alternatyviąją krašto apsaugos tarnybą“. Įstatymų leidėjas realizavo šią konstitucinę diskrecijos teisę ir nustatė karo tarnybos atidėjimo individualia tvarka pagrindus Karo prievolės įstatymo 15 straipsnyje.

KPĮ 15 straipsnio 1 dalies 14 punkte numatyto privalomosios pradinės karo tarnybos atidėjimo karo prievolininkui tvarką reglamentuoja Lietuvos Respublikos krašto apsaugos ministro 2013 m. lapkričio 22 d. įsakymu Nr. V-1057 patvirtintas Privalomosios pradinės karo tarnybos ir tarnybos rezerve atidėjimo karo prievolininkui tvarkos aprašas[11] (toliau – Aprašas). Apraše nustatyta, kad karo prievolininkas, kuris siekia privalomosios pradinės karo tarnybos atidėjimo KPĮ 15 straipsnio 1 dalies 14 punkto pagrindu, turi pateikti KPKT ar jos teritoriniam padaliniui prašymą atidėti tarnybą (5 p.). Nustatytos formos prašyme karo prievolininkas turi pagrįsti jo nurodytą galimą neproporcingai didelę žalą, įrodyti, kad šios žalos būtų išvengta, jei jis tarnybą

8 Lietuvos Respublikos krašto apsaugos ministro 2013 m. lapkričio 22 d. įsakymas Nr. V-1057 „Dėl privalomosios pradinės karo tarnybos ir tarnybos rezerve atidėjimo karo prievolininkui tvarkos aprašo patvirtinimo“ (suvestinė redakcija nuo 2020-10-01). *Valstybės žinios*, 2013, Nr. 124-6334.

9 Lietuvos Respublikos krašto apsaugos ministerija, „Visuotinės karo prievolės galimybių vertinimo studija“, https://kam.lt/visuotines-karo-prievoles-galimybiu-vertinimo-studija-2/ .

10 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2017 m. liepos 4 d. nutarimas, TAR, 2017, Nr. 11471.

11 Lietuvos Respublikos krašto apsaugos ministro 2013 m. lapkričio 22 d. įsakymas Nr. V-1057 „Dėl privalomosios pradinės karo tarnybos ir tarnybos aktyviajame kariuomenės personalo rezerve atidėjimo karo prievolininkui tvarkos aprašo patvirtinimo“ (suvestinė redakcija nuo 2020-10-01), *Valstybės žinios*, 2013, Nr. 124-6334.

atliktų kitu metu, ir pateikti tai patvirtinančius įrodymus (6 p.). Kitaip tariant, nepakanka, kad karo prievolininkas nurodytų tik argumentus, kuriais grindžia savo prašymą, tačiau būtina įrodymais pagrįsti ir žalą bei jos mastą, nes žala nėra preziumuojama. Šauktinių prašymus nagrinėja Atrankos komisija, kurios sudėtį ir nuostatus tvirtina Lietuvos kariuomenės vadas ar jo įgaliotas asmuo (15 p.). Prašymas atidėti privalomąją pradinę karo tarnybą turi būti pateiktas iki kalendorinių metų karo prievolininkų sąraše nurodyto dokumentų pateikimo termino. Jei aplinkybės, dėl kurių atliekant tarnybą būtų padaryta neproporcingai didelė žala, atsirado vėliau nei numatytas prašymo pateikimo terminas, prašymas atidėti karo tarnybą gali būti pateiktas po nustatyto termino, bet ne vėliau kaip iki tarnybos pradžios datos (10 p.).

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad iki 2018 m. rugpjūčio 31 d. galiojusi Aprašo redakcija numatė, kad karo prievolininkai turėjo teisę pateikti karo prievolę administruojančiai krašto apsaugos sistemos institucijai arba jos regioniniam padaliniui prašymą atidėti karo tarnybą individualia tvarka (4 p.). Sprendimus dėl karo tarnybos atidėjimo priimdavo regioninių padalinių vadai, kuriems buvo pateikiami prašymai dėl tarnybos atidėjimo. Kadangi Lietuvoje iš viso yra 6 regioniniai padaliniai, todėl susidarydavo ydingos situacijos, kai skirtingų padalinių vadai tam tikras aplinkybes, kurias prašymuose nurodydavo šauktiniai, vertindavo ir motyvuodavo skirtingai. Atrankos komisijos pasiūlymai dėl karo tarnybos atidėjimo buvo tik rekomendacinio pobūdžio. Tačiau nuo 2018 m. rugsėjo 1 d. įsigaliojo Tvarkos aprašo pakeitimas, kuris numato, kad karo prievolininkų prašymus nagrinėja ir sprendimus priima vienintelis subjektas – Tarnybos Atrankos komisija[12].

Atsižvelgiant į KPĮ 15 straipsnio 1 dalies 14 punkte įtvirtintą teisinį reguliavimą ir Aprašo nuostatas, karo prievolininkas, siekdamas privalomos pradinės karo tarnybos atidėjimo minėtu pagrindu, privalo: „(1) krašto apsaugos ministro nustatyta tvarka pateikti prašymą, (2) prašyme nurodyti galimą „neproporcingai didelę žalą“ jo asmeniniams arba visuomeniniams interesams, (3) įrodyti, jog šios žalos būtų išvengta, jei jis tarnybą atliktų kitu metu, ir (4) pateikti tai patvirtinančius įrodymus“[13].

1.8.2. Neproporcingai didelė žala asmeniniams ar visuomeniniams interesams

Kai remiamasi KPĮ 15 str. 1 d. 14 p. pagrindu, *onus probandi* turi šauktinis, o neproporcingai didelės žalos (ne)buvimą kiekvienu atveju patvirtina, kaip minėta, Karo prievolės ir komplektavimo tarnybos Atrankos komisija[14]. Pažymėtina, kad teisės aktai neįtvirtina sąrašo atvejų, kai dėl karo prievolės atlikimo galinti kilti žala pripažįstama neproporcingai dideles, todėl kiekvienas atvejis turi būti vertinamas individualiai.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (toliau – LVAT) pabrėžia, „jog Karo prievolės įstatymo 15 straipsnio 1 dalies 14 punkte pavartota sąvoka „neproporcingai didelė žala“ yra iš esmės vertinamojo pobūdžio ir priklauso nuo tam tikrų individualių aplinkybių kiekvienu atveju“[15]. Šauktinių, siekiančių, kad jiems būtų atidėta privalomoji pradinė karo tarnyba individualia tvarka, prašymuose paprastai nurodomos pasikartojančios priežastys, kas sukels galimą neproporcingai didelę žalą jo asmeniniams arba visuomeniniams interesams. Toliau pateikiami

12 Vilniaus apygardos administracinio teismo 2022 m. balandžio 12 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI2-703-596/2022.

13 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. kovo 17 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-2059-968/2021.

14 Kristina Kenstavičienė, „Valstybės gynybos konstitucinis institutas: teisinio reguliavimo raida ir problemos“ (daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2021), 198.

15 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. vasario 19 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-594-575/2020.

šauktinių nurodomi argumentai iš 2022 m. administraciniuose teismuose išnagrinėtų bylų.

Administracinėje byloje Nr. eI2-923-463/2022[16] nustatyta, kad pareiškėjas prašyme Atrankos komisijai nurodė, kad dirba UAB „(duomenys neskelbtini)“ medienos apdirbėjo pareigose, šioje bendrovėje daro kryptingą karjerą, sėkmingai praėjo trijų mėnesių bandomąjį laikotarpį, buvo apmokytas medienos apdirbėjo amato, dėl to įmonė patyrė išlaidų, nes į darbuotoją investavo savo lėšas. Pirmuosius darbus pareiškėjas vykdė Lietuvos Respublikoje, tačiau kadangi dirbo gerai, netrukus buvo komandiruotas dirbti į Suomijos Respubliką. Pareiškėjas šias aplinkybes pagrindė darbdavio pateikta pažyma, kurioje nurodyta, kad pareiškėjas visą darbo dieną dirba Lietuvoje arba yra komandiruojamas darbams į Suomijos Respubliką. Pažymoje, be kita ko, nurodyta, kad per pastarųjų 11 mėnesių laikotarpį pareiškėjas iš viso į rankas gavo 20 519,95 Eur arba vidutiniškai per mėnesį gavo po 1 868,45 Eur (20 519,95 Eur / 11 mėn.) darbo užmokesčio ir kitų su darbo santykiais susijusių pajamų. Pažymoje nurodyta ir tai, kad bendrovės darbas yra nepertraukiamas ir ji privalės priimti naują darbuotoją, jį iš naujo apmokyti ir paruošti pareiškėjo užimamoms pareigoms, todėl pareiškėjui nebūtinai būtų išsaugotos šiuo metu jo užimamos pareigos. Taigi pareiškėjas teigė, kad neatidėjus PPKT jis prarastų ne tik apie 16 816,05 Eur (1 868,45 Eur x 9 mėn.) darbo užmokesčio ir dienpinigių pajamų, bet prarastų dabartinę darbinę poziciją ir (ar) apskritai darbo vietą, kadangi darbdavys būtų priverstas ieškoti pamainos pareiškėjui. Pareiškėjas teigė, kad visos šios aplinkybės neabejotinai patvirtina, kad pareiškėjui nedelsiant pradėjus atlikti karo tarnybą, jo asmeniniams interesams būtų padaryta neabejotinai didelė žala, nes sumažėtų jo karjeros galimybės, jis netektų savo profesinių įgūdžių ir prarastų konkurencingumą darbo rinkoje. Pareiškėjas nurodė ir galimai kilsiančią neproporcingai didelę žalą visuomenės interesams, kaip antai: nuo jo darbo užmokesčio mokamus mokesčius biudžetui (privalomosios pradinės karo tarnybos, kuri trunka 9 mėn., atlikimo atveju valstybė mokesčių forma negautų net apie 7 450,38 Eur (827,82 Eur x 9 mėn.) pajamų. Be to, darbdavys neabejotinai patirs neproporcingai didelę žalą savo interesams, kadangi bendrovė bus priversta investuoti papildomas lėšas į būtino naujo darbuotojo apmokymus ir kompetencijos kėlimą, taip pat dėl bendrovės nepertraukiamo darbo pobūdžio.

Administracinėje byloje Nr. eI2-2444-1047/2022[17] nustatyta, kad pareiškėjas prašyme Atrankos komisijai nurodė, kad neatidėjus privalomosios pradinės karo tarnybos pareiškėjas patirtų neproporcingai didelę žalą asmeniniams interesams, t. y. privalėtų nutraukti buto nuomos sutartį prieš terminą nesant nuomotojo kaltės ir dėl to jam nebūtų grąžintas 640,00 Eur dydžio užstatas (avansas); pareiškėjas negautų pakankamai pajamų įvykdyti kasmėnesinius finansinius įsipareigojimus tretiesiems asmenims ir todėl tektų mokėti ne mažesnes kaip 5 proc. dydžio metines netesybas nuo 8 599,15 Eur sumos ir atlyginti antstolio išlaidas, kurios būtų ne mažesnės nei 959,92 Eur. Be to, būtų sugadinta pareiškėjo kredito istorija, dėl kurios jis ateityje nebegalėtų gauti kredito, pvz. būstui įsigyti. Pareiškėjas aiškiai nurodė, kad, atidėjus PPKT atlikimą iki pareiškėjo nurodytos dienos, būtų galima išvengti neproporcingai didelės žalos, nes iki to laiko pasibaigtų jo nuomojamo buto nuomos sutartis, kurios jis daugiau nebepratęstų ir dėl to atgautų užstatą (avansą), taip pat iki to laiko padengtų didžiąją dalį turimų kitų finansinių įsipareigojimų ir dėl to jam vėliau pakaktų juos dengti iš Tarnybos gaunamos išmokos buitinėms išlaidoms. Atitinkamai pareiškėjui nesusidarytų įsiskolinimas dėl pradelstų įsipareigojimų ir nebūtų pradėtos skaičiuoti netesybos ir nepatirtų skolų išieškojimo išlaidų. Be kita ko, taip būtų išsaugota gera pareiškėjo kredito istorija ir jis vėliau galėtų siekti gauti paskolą būstui įsigyti.

16 Vilniaus apygardos administracinio teismo 2022 m. sausio 11 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI2-923-463/2022.

17 Vilniaus apygardos administracinio teismo 2022 m. vasario 22 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI2-2444-1047/2022.

Kitoje administracinėje byloje Nr. eI2-898-821/2022[18] nustatyta, kad pareiškėjas prašyme Atrankos komisijai nurodė, kad per PPKT laikotarpį yra patiriama netiesioginė finansinė žala dėl darbo santykių sustabdymo ir ji nėra kompensuojama. Be to, būstų kainos per pastaruosius metus ypač išaugo, todėl dėl PPKT būsimas pajamų praradimas neigiamai atsilieps būsto įsigijimui. Pareiškėjas pabrėžė, kad valstybė skatina jaunas šeimas įsigyti pirmąjį būstą, ypač regionuose, tad pajamų praradimas karo tarnybos laikotarpiu sukurtų priešingą efektą nei yra siekiama Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos ir remiama Europos Sąjungos. Pareiškėjas taip pat pažymėjo savo profesijos ir einamų pareigų išskirtinumą, kadangi einamos programuotojo pareigos reikalauja nuolatinio kvalifikacijos kėlimo ir tobulinimo (būtinybė nedelsiant reaguoti į naujoves, susipažinti su naujausiomis technologijomis ir jų pokyčiais, dalyvauti kvalifikacijos kėlimo kursuose). 9 mėnesių PPKT neleistų grįžti į dabartinę užimamą darbo poziciją ir siekti karjeros, o tai reikštų ir žymius finansinius praradimus ir menkesnes galimybes konkuruoti darbo rinkoje. Grįžus iš PPKT, pareiškėjo turima kvalifikacija, kuri buvo sukaupta per 4 m. darbo stažą, nebeatitiktų darbuotojams keliamų reikalavimų. Be to, žalos patirtų ir darbdavys, kadangi darbdavio veiklos specifika lemia ilgalaikių darbų tęstinumą ir nuolatinį darbą su esamais projektais. Atidėjus PPKT darbdavys per nurodytą laikotarpį galės suplanuoti esamų projektų užbaigimą ir priimti naujų darbuotojų ir juos apmokyti.

Administracinėje byloje Nr. eI2-703-596/2022[19] nustatyta, kad pareiškėjas prašyme Atrankos komisijai nurodė, kad neatidėjus PPKT jis patirtų apie 14 752,78 Eur turtinę žalą, kadangi, įvertinus 24 mėn. laikotarpį, pareiškėjas per mėnesį vidutiniškai iš savo individualios veiklos uždirbo apie 1 611,42 Eur (38 674,11 Eur / 24 mėn.), tai reiškia, kad ir 2021 m. per 9 mėn. laikotarpį uždirbtų apie 14 502,78 Eur pajamų (1 611,42 Eur x 9 mėn.); prarastų susikurtą darbo vietą, aplinką individualiai veiklai vykdyti ir nuolatinių klientų ratą, kadangi vykdo fotografavimo ir filmavimo veiklą pagal verslo liudijimą, o jam negalint teikti paslaugų 9 mėn. esami klientai būtų priversti dėl analogiškų paslaugų kreiptis į jo konkurentus. Pareiškėjas taip pat nurodė, kad neatidėjus PPKT būtų padaryta ir neproporcingai didelė žala visuomenės interesams, nes jis neturėtų galimybės įvykdyti prisiimtų įsipareigojimų bankui ir gyvenamojo namo nuomotojui, o tai lemtų dar didesnius jo finansinius įsipareigojimus didesnių palūkanų, baudų ir kitų galimų sankcijų forma, kadangi pareiškėjas pagal lizingo sutartį yra gavęs kreditą automobiliui įsigyti ir kiekvieną mėnesį moka 271,82 Eur dydžio įmokas, šiuo metu dar nėra grąžinęs (sumokėjęs) 30 įmokų arba apie 8 100 Eur kredito dalies. Be to, pareiškėjas kartu su dar trimis kitais nuomininkais pagal nuomos sutartį išsinuomojo gyvenamąjį namą. Vykdydamas šią sutartį pareiškėjas yra sumokėjęs 250 Eur užstatą (1/4 dalį nuo 1 000 Eur sumos), kurio jis netektų sutartį nutraukęs anksčiau laiko, kiekvieną mėnesį jis avansu moka 250 Eur nuomos mokestį ir apie 100 Eur už komunalinius mokesčius. Atitinkamai gyvenamojo namo kiti nuomininkai taip pat susidurtų su reikšmingais sunkumais dėl tolimesnės nuomos, jeigu pareiškėjas negalėtų vykdyti savo įsipareigojimų dalies; valstybė mokesčių forma negautų apie 386,47 Eur pajamų.

Galiausiai, administracinėje byloje Nr. A-664-815/2022[20] nustatyta, kad pareiškėjas prašyme Atrankos komisijai nurodė, kad šiuo metu pareiškėjo realus ir nuolatinis teisinis ryšys yra susijęs ne su Lietuva, o su užsienio valstybe (duomenys neskelbtini), kurioje gyvena daugiau kaip 6 metus, dirba, šiai valstybei moka mokesčius, šioje valstybėje planuoja likti gyventi. Pareiškėjas planuoja atsisakyti Lietuvos Respublikos pilietybės ir gauti užsienio valstybės (duomenys ne-

18 Vilniaus apygardos administracinio teismo 2022 m. vasario 24 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI2-898-821/2022.

19 Vilniaus apygardos administracinio teismo 2022 m. balandžio 12 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI2-703-596/2022.

20 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. birželio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-664-815/2022.

skelbtini) pilietybę. Be to, jis tikrai nesiruošia atlikti karo tarnybos net jei būtų suteikta galimybė pasirinkti karo tarnybos laiką, vietą ir būdą. Pareiškėjas nurodė, kad užsienio valstybės darbdavys nėra saistomas Lietuvos Respublikos darbo kodekso, todėl nesaugos pareiškėjui darbo vietos visą PPKT laikotarpį. Be to, (duomenys neskelbtini) pareiškėjui neterminuotam laikotarpiui yra skyrusi būstą, už kurį kiekvieną mėnesį pareiškėjas moka atitinkamą sumą. Jei pareiškėjas nesumokės ar praleis mokėjimo terminus, būstas bus iš jo atimtas. Todėl dėl PPKT pareiškėjas prarastų ne tik darbą, bet ir būstą. Pareiškėjas turi ir kitų finansinių įsipareigojimų (paimtas kreditas, interneto ir televizijos mokesčiai ir kt.). Be to, jis ketina tęsti mokslus koledže, sykiu toliau siekti karjeros profesinėje srityje, o dėl karo tarnybos atlikimo visus šiuos planus reikėtų atidėti mažiausiai 1–2 metams.

Apibendrinant šauktinių nurodomus atvejus, kurie galėtų sukelti *neproporcingai didelę žalą jų asmeniniams interesams,* galima išskirti šiuos: 1) dabartinės darbinės pozicijos ar darbo vietos ir (ar) nuolatinių klientų rato praradimas; 2) darbo užmokesčio ir kitų su darbo santykiais ar individualia veikla susijusių pajamų praradimas; 3) savo profesinių įgūdžių, kvalifikacijos ir konkurencingumo darbo rinkoje praradimas; 4) nuostoliai darbdaviui dėl to, kad į darbuotoją (šauktinį) investavo lėšų, kad apmokytų darbo pobūdžio ir specifikos; 5) būsto nuomos užstato praradimas dėl būsto nuomos sutarties prieš terminą nutraukimo nesant nuomotojo kaltės; 6) negalėjimas įvykdyti finansinių įsipareigojimų tretiesiems asmenims dėl pajamų praradimo (sumažėjimo), todėl tektų mokėti netesybas ir atlyginti antstolio išlaidas; 7) būtų sugadinta kredito istorija, dėl kurios ateityje nebegalėtų gauti kredito, pvz., būstui įsigyti; 8) dėl pajamų praradimo (sumažėjimo) po PPKT atlikimo negalėtų įsigyti pabrangusio būsto. Gerokai mažiau šauktiniai nurodo atvejų, kurie galėtų sukelti *neproporcingai didelę žalą visuomenės interesams*. Vis dėlto galima išskirti šiuos: 1) valstybė mokesčių forma negautų pajamų, kurie mokami biudžetui nuo šauktinio darbo užmokesčio; 2) būtinybė darbdaviui suplanuoti esamų projektų užbaigimą ir priimti naujų darbuotojų ir juos apmokyti tam skiriant papildomas lėšas; 3) neįvykdžius finansinių įsipareigojimų bankui bankas patirtų finansinių nuostolių.

LVAT savo praktikoje nurodo, kad „karo prievolininkas, teikdamas prašymą atidėti karo tarnybą, turi įrodyti dvi aplinkybes – kad *nuolatinės privalomosios pradinės karo tarnybos atlikimas sukels neproporcingai didelę žalą* ir *tarnybą atliekant kitu metu, žalos bus išvengta* [išskirta autorės]. Atkreipia dėmesį, kad nors nuolatinės privalomosios pradinės karo tarnybos atlikimas gali sukelti tam tikrų nepatogumų, tačiau šie nepatogumai ir patiriama žala turi būti vertinami atsižvelgiant į konstitucinę karo prievolės pareigą, valstybės gynybos interesus ir padidėjusią grėsmę šiems interesams“[21]. Akcentuotina, kad tiek Atrankos komisija, tiek administraciniai teismai savo sprendimuose nurodo, kad pareiškėjas, teikdamas prašymą dėl PPKT atidėjimo, turi pateikti ne tik pagrįstą prašymą, tačiau ir neproporcingai didelę žalą pagrindžiančius dokumentus (įrodymus), kadangi žala nėra preziumuojama.

2022 m. išnagrinėtų administracinių bylų atveju teismai vis dėlto nusprendė karo prievolininkų skundus atmesti kaip nepagrįstus.

Toliau analizuojami administracinių teismų išaiškinimai dėl neproporcingai didelės žalos asmeniniams ar visuomeniniams interesams atliekant privalomąją pradinę karo tarnybą.

Pirmiausiai, kaip minėta, šauktinių dažnai nurodomas argumentas – dabartinės darbinės pozicijos ar darbo praradimas. Tačiau pagal Lietuvos Respublikos darbo kodekso[22] 61 straipsnio 4 dalį „draudžiama atleisti iš darbo darbdavio iniciatyva nesant darbuotojo kaltės ar darbdavio

21 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. kovo 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-429-556/2021; Vilniaus apygardos administracinio teismo 2022 m. vasario 22 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI2-2444-1047/2022.

22 Lietuvos Respublikos darbo kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymas (suvestinė redakcija nuo 2022-11-01 iki 2022-12-31). TAR, 2016, Nr. 23709.

valia darbuotoją, pašauktą atlikti privalomąją karo tarnybą arba alternatyviąją krašto apsaugos tarnybą“. Karo prievolės įstatymo 40 straipsnio 1 dalyje taip pat nustatyta, kad „karo prievolę atliekantys Lietuvos Respublikos piliečiai įstatymų nustatyta tvarka atleidžiami nuo darbo, dirbantys pagal darbo sutartį ar valstybės tarnyboje, arba studijų aukštojoje mokykloje, garantuojant jiems darbo vietą, pareigas ar studijų vietą“.

Vilniaus apygardos administracinio teismo praktikoje pabrėžiama, kad „pareiškėjo nurodyta žala – galimas darbo vietos, kvalifikacijos, konkurencingumo darbo rinkoje praradimas, karjeros galimybių sumažėjimas, būsimi darbdavio nuostoliai – yra tik menama ir nepagrįsta jokiais objektyviais įrodymais, išskyrus paties pareiškėjo nurodytus bendro pobūdžio teiginius, pagrįstus tik prielaidomis, bei abstraktaus pobūdžio teiginius <...>. Pažymėtina, kad bendro pobūdžio teiginių nepakanka išvadai, kad pareiškėjui <...> nedirbant devynis mėnesius, jam bus padaryta tokio masto neproporcinga žala, kad jis po tarnybos atlikimo negalės atnaujinti turėtų (įgytų) žinių ir įgūdžių, kurios dėl darbinių pareigų neatlikimo tam tikrą laiką nebuvo naudojamos. Dar daugiau, pareiškėjas darbinių pareigų neatliktų 9 mėn. ir ši aplinkybė nelaikytina neproporcingai didele žala, atsižvelgiant į tai, kad pareiškėjas vykdytų savo konstitucinę pareigą valstybei“[23]. Be to, teisėjų kolegija nurodė ir tai, kad pareiškėjo darbo pobūdis yra nuolatinis, todėl akivaizdu, kad ir vėliau šios aplinkybės nebūtų išnykusios, o pareiškėjui jo profesinės kvalifikacijos įgijimas vis dar būtų aktualus, kai sueitų PPKT atidėjimo terminas. Tad nėra pagrindo, remiantis šiomis aplinkybėmis, atidėti karo tarnybą, kad ši būtų atliekama kitu metu. Priešingu atveju būtų paneigta konstitucinė karo tarnybos prievolė visiems asmenims, kurie dirba pagal neterminuotas darbo sutartis[24]. Kitaip tariant, šauktinio „interesas tęsti darbinius santykius nėra absoliutus ir turi būti vertinamas kitų konstitucinių pareigų kontekste <...>. Konstitucinė pareiga ginti valstybę priskiriama prie viešojo intereso, o viešojo intereso institutas pabrėžia kolektyvinio intereso pirmumą prieš individualių subjektų interesus“[25]. Toks teismo išaiškinimas suderinamas su Europos Sąjungos Teisingumo Teismo pozicija, kad konstituciškai įtvirtinta pareiga ginti valstybės teritorijos saugumo interesus „turi viršenybę profesinio jaunimo integravimo politikos tikslų atžvilgiu“, net jei „dėl to sumažėtų jaunimo galimybės patekti į darbo rinką“[26].

Kitoje byloje administracinis teismas taip pat pripažino, kad net jei pareiškėjas savarankiškai vykdo individualią veiklą, taigi grįžęs po 9 mėn. PPKT ir toliau galės ja užsiimti. Bendro pobūdžio teiginių nepakanka išvadai, kad nedirbant pagal individualią veiklą 9 mėn. bus padaryta tokio masto neproporcinga žala, kad šauktinis po PPKT atlikimo negalės atnaujinti bendradarbiavimo su buvusiais klientais arba kad negalės rasti naujų klientų, taip pat kad praras darbinius įgūdžius ar privalės nutraukti savo veiklą. Be to, „laikinas atsitraukimas nuo darbo dėl tarnybos nėra siejamas su darbo ar verslo praradimu, darbo vietos neišsaugojimu. Konstitucinė teisė į darbą bei verslą (Konstitucijos 48 straipsnis) negali paneigti asmens konstitucinės pareigos atlikti karo ar alternatyviąją krašto apsaugos tarnybą“[27]. Tokios pozicijos yra laikomasi ir mokslinėje doktrinoje, kad esant konkurencijai tarp verslo (ūkinės veiklos) laisvės ir asmens konstitucinės

23 Vilniaus apygardos administracinio teismo 2022 m. sausio 11 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI2-923-463/2022; Vilniaus apygardos administracinio teismo 2022 m. vasario 24 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI2-898-821/2022. Tokios pozicijos laikosi ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, žr. 2021 m. kovo 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-429-556/2021.

24 Vilniaus apygardos administracinio teismo 2022 m. vasario 24 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI2-898-821/2022.

25 Vilniaus apygardos administracinio teismo 2021 m. spalio 21 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI2-4001-331/2021.

26 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2003 m. kovo 11 d. sprendimas byloje *Alexander Dory v. Bundesrepublik Deutschland*, C-186/01, ECLI:EU:C:2003:146.

27 Vilniaus apygardos administracinio teismo 2022 m. balandžio 12 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI2-703-596/2022.

karo tarnybos pareigos (arba kitaip karinio teisingumo), „iš esmės pastarasis turi didesnį svorį, o kartu taikymo pirmenybę. Atitinkamai karo tarnybos išimtis atsiranda tik esant kvalifikuotam, sąlygojančiam neproporcingai didelės žalos atsiradimą, įsikišimui į ūkinės veiklos laisvę“[28].

Kita šauktinių nurodoma priežastis – tai turimi finansiniai įsipareigojimai ir jų nevykdymo ar netinkamo vykdymo atveju kilsiantys neigiami padariniai. Administraciniai teismai paprastai sutinka su Tarnybos pozicija, kad kiekvienas karo prievolininkas prieš prisiimdamas įsipareigojimus ir atsakomybes, taip pat planuodamas savo karjerą ir asmeninį gyvenimą, turi, be kita ko, įvertinti realią ir galimą riziką patekti į kalendorinių metų šaukiamųjų sąrašus. Pritariant šiai Tarnybos ir teismų pozicijai pažymėtina, kad šauktiniai savo gyvenimą turi organizuoti atsižvelgdami į šią aplinkybę, ypač kai jiems yra suteikiama galimybė atlikti PPKT savanoriškai kartu pasirenkant karo tarnybos tiek vietą, tiek ir laiką. Be to, atkreiptinas dėmesys į tai, kad karo prievolininkai į PPKT šaukiami jau nuo 18 m., vadinasi, pabaigus ar bebaigiant bendrojo lavinimo ar profesinio mokymo mokyklą. Todėl tai yra puikus metas atlikti PPKT savanoriškai, kol dar nėra atsiradę ar prisiimti profesiniai, ekonominiai, šeiminiai ar kitokie įsipareigojimai, ir kurie dėl atliekamos PPKT būtų neigiamai veikiami. Priešingu atveju karo prievolininkai patys prisiima galimų nuostolių ir nepatogumų riziką, nes žino, kad atitinka karo prievolės amžiaus cenzą.

Vienoje iš bylų administracinis teismas atkreipė dėmesį į tai, kad „pareiškėjas nepateikė jokių duomenų, ar dėl finansinių įsipareigojimų vykdymo pakeitimo jis kreipėsi į finansų institucijas, nors tokią galimybę jis turėjo. Vienas iš pareiškėjo turimų kreditų yra vartojimo kreditas, o tokio kredito įmokų mokėjimo atidėjimas, kai asmuo atlieka privalomąją pradinę karo tarnybą, numatytas teisės aktuose (galimybė atidėti įmokų, išskyrus palūkanų, mokėjimą numatyta Lietuvos Respublikos vartojimo kredito įstatymo 18^1 straipsnyje)“[29]. Pritartina tam, kad, kaip jau minėta, nepakanka vien tik abstrakčiai teigti, kad kils žala dėl finansinių įsipareigojimų, o būtina pagrįsti dokumentais (įrodymais), taip pat pačiam šauktiniui reikia dėti pastangas šią galimai kilsiančią žalą minimizuoti ir (ar) jos išvengti. Be to, pažymėtina ir tai, kad Karo prievolės įstatymo 40 straipsnio 1 dalyje taip pat nustatyta, kad „karo prievolę atliekantys Lietuvos Respublikos piliečiai įstatymų nustatyta tvarka <...> jų prašymų pagrindu atidedamas pagal būsto kreditavimo sutartį suteikto kredito dalies įmokų mokėjimas nuolatinės privalomosios pradinės karo tarnybos metu“.

Pastebėtina ir tai, kad šauktinių turimos judriojo ryšio paslaugų teikimo sutartys paprastai būna sudarytos 24 mėnesių laikotarpiui, todėl tą dieną, iki kada pareiškėjas prašo atidėti PPKT, dar nebūna pasibaigęs įsipareigojimų pagal sutartis laikotarpis. Todėl tokie finansiniai įsipareigojimai taip pat nebūna vertinami kaip sukeliantys neproporcingai didelę žalą.

Teismo vertinimu tai, kad „pareiškėjas turi finansinių įsipareigojimų, susijusių su sudarytomis kredito sutartimis bei kitomis sutartimis, taip pat už būsto nuomą, šiuo metu neduoda pagrindo konstatuoti didelę žalą jo asmeniniams ar visuomeniniams interesams ateityje ir tuo pagrindu tenkinti pareiškėjo prašymą dėl karo tarnybos atidėjimo. Kaip jau buvo minėta, karo prievolininkas, žinodamas apie būsimą 9 mėnesius trunkančią karo tarnybą, pats sprendžia dėl galimų nuostolių minimizavimo ir prisiimtų įsipareigojimų modifikavimo. Pareiškėjo elgesio sukeltos pasekmės (kredito bei kitų sutarčių sudarymas) nelaikytinos didele žala pareiškėjo asmeniniams interesams, galinčia sąlygoti karo tarnybos atidėjimą“[30].

Argumentus dėl šauktinio realaus ir nuolatinio teisinio ryšio su užsienio valstybe,

28 Kristina Kenstavičienė, „Valstybės gynybos konstitucinis institutas: teisinio reguliavimo raida ir problemos“ (daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2021), 200.

29 Vilniaus apygardos administracinio teismo 2022 m. vasario 22 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI2-2444-1047/2022.

30 Vilniaus apygardos administracinio teismo 2022 m. vasario 22 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI2-2444-1047/2022.

kurioje jis nuolat gyvena, ir ketinimo atsisakyti Lietuvos Respublikos pilietybės ir įgyti kitos valstybės pilietybę administraciniai teismai taip pat atmetė kaip nepagrįstus. Vilniaus apygardos administracinis teismas nurodė, kad „pareiškėjas pirmą kartą į asmenų šaukiamų atlikti PPKT sąrašą pateko 2020 m. sausio mėn., antrą kartą – 2021 m. sausio mėn. Tad pareiškėjas, būdamas Lietuvos Respublikos piliečiu, žinojo (turėjo žinoti) apie neišvengiamą karo prievolės atlikimo pareigą, turėjo pakankamai laiko susitvarkyti savo asmeninius reikalus, kad atliekant PPKT nepatirtų neproporcingai didelės žalos, ir pan.“[31] LVAT išnagrinėjęs bylą apeliacine tvarka sutiko su pirmosios instancijos teismo argumentais ir sykiu pabrėžė, kad pareiškėjo nurodomos aplinkybės, kad „jis neketina apskritai atlikti PPKT, nes ketina atsisakyti pilietybės, o procesas dėl pilietybės atsisakymo gali užtrukti, t. y. dėl šių priežasčių pareiškėjas prašė atidėti PPKT, yra visiškai nereikšmingi. Tol kol pareiškėjas yra Lietuvos pilietis, tol jis pagal Konstituciją, jos 139 str. 2 d., pagal KPĮ privalo atlikti karo tarnybą; juolab, jam esant Lietuvos piliečiu, nėra jokio teisinio pagrindo atidėti privalomąją pradinę karo tarnybą“[32]. Pastebėtina, kad net ir tuo atveju, kai užsienio valstybė šauktiniui yra skyrusi būstą, už kurį reikia mokėti kiekvieną mėnesį, teismai nurodė, kad ši aplinkybė nesudaro pagrindo tenkinti prašymą atidėti PPKT pagal KPĮ 15 str. 1 d. 14 p. Kadangi būstas yra ne nuosavas, o nuomojamas, šauktinis gali nutraukti nuomos sutartį, o po PPKT su tuo pačiu nuomotoju vėl sudaryti nuomos sutartį. Net jeigu po PPKT atlikimo nebūtų galimybės sudaryti nuomos sutarties su tuo pačiu nuomotoju, tai šauktinis galėtų sudaryti nuomos sutartį su kitu nuomotoju. Kadangi šauktinis nenurodė ir nepagrindė, kad tokios galimybės po PPKT neturės, todėl teismai nusprendė, kad ši aplinkybė niekaip negali lemti neproporcingai didelės žalos atsiradimo[33].

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad LVAT teisėjų kolegija yra pripažinusi, kad PPKT atlikimas gali būti atidėtas ne vieną kartą, tačiau paskesnio prašymo atidėti PPKT vertinimas negali būti atsietas nuo prieš metus pateikto ir patenkinto prašymo, kuriuo tokia tarnyba jau buvo atidėta. Tai reiškia, kad paskesniame prašyme turi būti nurodomos naujai atsiradusios aplinkybės, kuriomis remiantis įrodinėjamos KPĮ 15 str. 1 d. 14 p. įtvirtintos sąlygos[34].

Galiausiai, dėl to, kad šauktinis pripažįsta, kad jis ir ateityje net neketina atlikti PPKT, teismai pripažino, kad „šiuo atveju nėra net jokio įstatyminio pagrindo atidėti pareiškėjui tarnybos atlikimą. Tai, kad pareiškėjas nuo 2014 metų gyvena užsienio valstybėje (duomenys neskelbtini), ten baigė mokslus, dirba ir pan. savaime nesudaro pagrindo atidėti PPKT; priešingu atveju susidarytų ydinga situacija, kad gyvenimas ir darbas užsienio valstybėje būtų pripažįstamas kaip pagrindas atidėti Lietuvos Respublikos piliečiui, esančiam šaukiamo amžiaus, tarnybą ar jos vengti“[35].

Dėl galimo pareiškėjo vėlavimo vykdyti priimtas prievoles bankui pagal lizingo (taip pat ir kredito) sutartį ir taip sukelti neigiamas pasekmes bankui, kurios galėtų būti vertinamos per visuomeninių interesų prizmę, teismas pažymėjo, kad tai nesutrikdys banko veiklos tęstinumo,

31 Vilniaus apygardos administracinio teismo 2021 m. rugpjūčio 18 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I2-3485-860/2021.

32 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. birželio 22 d.nutartis administracinėje byloje Nr. A-664-815/2022.

33 Vilniaus apygardos administracinio teismo 2021 m. rugpjūčio 18 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I2-3485-860/2021; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. birželio 22 d.nutartis administracinėje byloje Nr. A-664-815/2022.

34 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. balandžio 7 d.nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2024-629/2021.

35 Vilniaus apygardos administracinio teismo 2021 m. rugpjūčio 18 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I2-3485-860/2021; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. birželio 22 d.nutartis administracinėje byloje Nr. A-664-815/2022.

t. y. neturės jokios įtakos darbuotojų padėties pablogėjimui ar galimiems atleidimams[36]. Todėl ir šis šauktinių argumentas yra atmestinas kaip nepagrįstas norint įrodyti neproporcingai didelę žalą visuomenės interesams.

Pabrėžtina, kad šauktinių dažnai nurodoma aplinkybė, kad darbdavys patirs nuostolių, nes investavo į darbuotojo mokymus, ar dėl to, kad turi būti laiku įgyvendinti projektai, taip pat nėra laikoma neproporcingai didele žala visuomeniniams, juo labiau asmeniniams šauktinio interesams. Net jei dėl darbuotojo atliekamos PPKT darbdaviui ir susidarytų tam tikrų nuostolių (žala), tačiau jie neturi prioriteto prieš valstybės gynybos interesą ir konstitucinę karo tarnybos pareigą. Kita vertus, negalima suabsoliutinti šios išvados, kadangi minėta, kad kiekvienas atvejis turi būti vertinamas individualiai. Reikia pastebėti, kad praktikoje gali susidaryti situacija, kai ūkio subjekto finansiniai nuostoliai, susiję su laikinu darbo santykių sustabdymu, būtų prilyginami neproporcingai didelių visuomeninių interesų pažeidimui, jei šauktinis Tarnybai pateiktų duomenų, kurių visuma suponuotų jo *nepakeičiamumą darbovietėje*, ir tai lemtų ūkio subjekto negalėjimą įgyvendinti vykdomų projektų, turinčių įtakos visuomeninių interesų pažeidimui. Tai galėtų būti susiję su atvejais, kai yra įgyvendinami valstybinės reikšmės projektai pagal viešųjų pirkimų procedūras ir kai pagal sutartį yra numatyta, iki kada reikia užbaigti tokį projektą. Priešingu atveju gali būti atliekamas projekto įgyvendinimo pažeidimo tyrimas ir pareikalaujama perkančiosios organizacijos grąžinti gautą finansavimą, jei projektas neužbaigiamas laiku. Be to, darbuotojo (šauktinio) nepakeičiamumas valstybinės reikšmės projekte gali būti susijęs ne tik su turima kvalifikacija ir kompetencija ar siekiu užbaigti projektą laiku, bet ir su specialia procedūra, kuri įtvirtinta sutartimi dėl projekto įgyvendinimo, kadangi darbdavys specialistą (šauktinį) projekte gali pakeisti tik gavęs išankstinį rašytinį perkančiosios organizacijos sutikimą.

Todėl tik darbdavio patiriami tam tikri nuostoliai dėl to, kad darbuotojas atliks PPKT, ir nesant neproporcingai didelių visuomeninių interesų pažeidimo, nesudaro pagrindo tenkinti karo prievolininko prašymą atidėti PPKT. Pritartina administracinio teismo pozicijai, kad tais atvejais, kai šauktinis prašo PPKT atidėti iki tam tikro laiko, kadangi per šį laikotarpį darbdavys galės suplanuoti esamų projektų užbaigimą ir priimti naujus darbuotojus, pareiškėjas turi pateikti duomenis apie darbdavio vykdomus projektus, jų trukmę, taip pat apie jo nepakeičiamumą juos vykdant. „Karo tarnyba negali būti atidedama remiantis abstrakčiais pareiškėjo teiginiais, bendro pobūdžio aplinkybėmis, pamąstymais ir menamų nuostolių paskaičiavimu, to nepakanka išvadai, kad neatidėjus karo tarnybos bus padaryta neproporcingai didelė žala.“[37] Iš nagrinėtų administracinių bylų matyti, kad Tarnybos Atrankos komisija nuolat pažymi, kad pareiškėjas, norėdamas atidėti PPKT, turi pagrįsti ne konkrečių faktinių aplinkybių egzistavimą, bet dėl PPKT atlikimo kylančią žalą, šios žalos mastą, priežastinį ryšį tarp pareiškėjo pašaukimo atlikti PPKT ir žalos atsiradimo ir tai, kaip šios žalos galima išvengti (ją sumažinti) tarnybą atliekant kitu metu.

Akcentuotina, kad pagal KPĮ 15 str. 1 d. 14 p. PPKT individualia tvarka gali būti atidedama tik su sąlyga, kad karo prievolininkas tarnybą atliks kitu metu. Beje, pagal KPĮ į privalomąją karo tarnybą šaukiami asmenys iki 23 metų (įskaitytinai), o šauktiniai dažnai prašo atidėti PPKT iki tam tikro laiko, kai jis jau nebeatitiks minėto amžiaus cenzo, todėl apskritai nebebus šaukiamas atlikti PPKT. Todėl administraciniai teismai sutinka su Tarnybos nuomone, kad šauktiniai, prašydami atidėti PPKT atlikimą ne anksčiau kaip iki tam tikro laiko, kai jie jau nebeatitiks amžiaus cenzo, siekia ne atidėti PPKT, o jos išvengti[38]. Kita vertus, reikia pažymėti, kad ir šio teismo

36 Vilniaus apygardos administracinio teismo 2022 m. balandžio 12 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI2-703-596/2022.

37 Vilniaus apygardos administracinio teismo 2022 m. vasario 24 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI2-898-821/2022.

38 Vilniaus apygardos administracinio teismo 2022 m. vasario 22 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI2-2444-1047/2022.

išaiškinimo negalima suabsoliutinti. Manytina, kad tais atvejais, kai karo prievolininkas argumentuoja ir įrodymais pagrindžia, kad PPKT atlikimas padarytų neproporcingai didelę žalą jo asmeniniams ar visuomeniniams interesams, PPKT gali ir turi būti atidedama nepaisant to, kad pasibaigus atidėjimo laikui jis nebeatitiks amžiaus cenzo, o KPĮ numato, kad PPKT individualia tvarka gali būti atidedama su sąlyga, kad karo prievolininkas tarnybą atliks kitu metu. Vis dėlto manytina, kad nagrinėjamu atveju Karo prievolės įstatymo 15 str. 1 d. 14 p. nesuponuoja išvados, kad karo tarnybos (ne)atidėjimas priklauso nuo karo prievolininko amžiaus, kadangi minima KPĮ nuostata reikalauja, kad egzistuotų bent vienas objektyvus pagrindas – neproporcingai didelė žala asmeniniams ar visuomeniniams interesams.

Vilniaus apygardos administracinis teismas taip pat atmetė pareiškėjų argumentus, kad šauktiniui atliekant PPKT valstybė netektų ženklios sumos pajamų mokesčio, kurį šauktiniai įvardija kaip žalą visuomeniniams interesams. Teismas nurodo, kad „skaičiavimai dėl darbo užmokesčio gavimo yra nukreipti į ateitį, todėl negali būti vertinami, kad pareiškėjas gaus jo nurodyto dydžio pajamas“[39].

Galiausiai, pabrėžtina, kad dar 2021 m. LVAT papildė savo doktriną, kad Atrankos komisija, nagrinėdama karo prievolininkų prašymus dėl PPKT atidėjimo KPĮ 15 str. 1 d. 14 p. pagrindu, privalo vadovautis iš gero administravimo principo kylančiais imperatyvais. „Tai, be kita ko, reiškia, kad tais atvejais, kai Atrankos komisijai kyla pagrįstų abejonių dėl karo prievolininko prašyme nurodytų aplinkybių ir (arba) prie prašymo pridėtų įrodymų nepakankamumo, ši komisija privalo išnaudoti jai suteiktus įgaliojimus tokiems įrodymams surinkti (Karo prievolės įstatymo 34 str.), ji privalo karo prievolininkui išaiškinti, kad pastarasis turi teisę pateikti papildomus su tuo susijusius įrodymus ir sudaryti realias sąlygas tai teisei įgyvendinti.“[40] Atrankos komisijos sprendimai dėl atsisakymo atidėti PPKT KPĮ 15 str. 1 d. 14 p. pagrindu negali būti grindžiami bendro pobūdžio samprotavimais ar prielaidomis, nepašalintais prieštaravimais vertinant įrodymus. „Tokio pobūdžio Atrankos komisijos sprendimo motyvai akivaizdžiai neatitiktų adekvatumo, aiškumo ir pakankamo reikalavimų.“[41] Todėl teisėjų kolegija nusprendė, kad Atrankos komisija apsiribojo formaliu konstatavimu, kad karo prievolininkas privalo pagrįsti kylančią neproporcingai didelę žalą ir įrodyti, kad tarnybą atliekant kitu metu žalos būtų galima išvengti, tačiau Atrankos komisijos padarytų išvadų nesusiejo su pareiškėjo atveju ir nepasinaudojo suteiktais įgaliojimais papildomai informacijai surinkti. Atitinkamai LVAT pareiškėjo (šauktinio) apeliacinį skundą patenkino. Teisėjų kolegija padarė išvadą, kad sprendžiant pareiškėjo prašymą atidėti PPKT nebuvo vertintos individualios aplinkybės: apeliantas išsilavinimą įgijo užsienio valstybėje, gyvena, dirba ir vykdo mokslinę veiklą užsienio valstybėje, ir, kad Lietuvos Respublikos teisės aktai nenumato jokių garantijų apeliantui, kaip gyvenančiam ne Lietuvoje, susijusių su NPPKT atlikimu[42]. LVAT dėl įrodymų trūkumo kritiškai įvertino pirmosios instancijos teismo argumentus, kad pareiškėjas apskritai neplanuoja atlikti PPKT, todėl pagrindo atidėti karo tarnybą, kad ji būtų atliekama kitu metu, šiuo aspektu nėra. Teismas pažymėjo, kad kylant neaiškumui dėl tokios aplinkybės, ji turėtų būti patikslinama kompetentingam subjektui sprendžiant karo prievolininko prašymo atidėti

39 Vilniaus apygardos administracinio teismo 2022 m. sausio 11 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI2-923-463/2022; Vilniaus apygardos administracinio teismo 2022 m. balandžio 12 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI2-703-596/2022.

40 žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. kovo 17 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-2059-968/2021, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. birželio 2 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-2111-629/2021.

41 žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. kovo 17 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-2059-968/2021, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. birželio 2 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-2111-629/2021.

42 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. birželio 2 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-2111-629/2021.

PPKT pagrįstumą.

Taip pat ir kitoje byloje LVAT karo prievolininko apeliacinį skundą patenkino. Teisėjų kolegija konstatavo, kad pareiškėjas prašyme Atrankos komisijai pakankamai detaliai nurodė aplinkybes, kurios, jo nuomone, sudaro pagrindą PPKT atidėti KPĮ 15 str. 1 d. 14 p. pagrindu, o šias aplinkybes pagrindė įrodymais. Pareiškėjas prašė atidėti PPKT dėl to, kad užsienio valstybėje vadovauja įsteigtai įmonei, kurios veikloje jam tenka lemiamas vaidmuo, nes jis vienintelis atsakingas už įmonės įsipareigojimų vykdymą. LVAT nuomone, liko neįvertintos reikšmingos faktinės aplinkybės, susijusios su „neproporcingai didelės žalos pareiškėjo asmeniniams interesams" (ne)buvimu, „pvz., tai, kad pareiškėjas yra vienintelis Įmonės steigėjas ir akcininkas, kuris sumokėjo reikšmingą pinigų sumą Įmonei Didžiojoje Britanijoje įsteigti; ar yra reali galimybė užtikrinti nepertraukiamą Įmonės įsipareigojimų vykdymą tuo metu kai pareiškėjas vykdys PPKT (9 mėn.); ar pareiškėjo pateiktos sutartys yra realiai vykdomos ir jei taip, tai kokia apimtimi tai yra daroma; ir pan."[43]. Dėl to teismas padarė išvadą, kad Atrankos komisijai sprendžiant, kad pareiškėjo pateikti įrodymai yra nepakankami pagrįsti žalos mastą, remiantis KPĮ 34 straipsniu kilo pareiga pasinaudoti jai suteiktais įgaliojimais surinkti papildomus įrodymus ir (arba) išaiškinti karo prievolininkui teisę pateikti papildomus įrodymus prašyme faktinėms aplinkybėms pagrįsti.

Galiausiai akcentuojama, kad 2022 m. priimtų administracinių teismų sprendimai atskleidžia nuoseklią teismų praktiką tokio pobūdžio bylose, o teismų doktrina yra nuolat papildoma. Administraciniuose teismuose išlieka tendencija priimti karo prievolininkams nepalankius sprendimus. Tačiau tai yra susiję ne su teismų pernelyg formaliu karo prievolininkų individualių situacijų vertinimu, o dažnu atveju pačių karo prievolininkų negebėjimu tinkamai įgyvendinti KPĮ 15 str. 1 d. 14 p. dėl klaidingo šios nuostatos turinio aiškinimo.

Pažymėtina, kad visuomenei 2022 m. sausio mėn. Krašto apsaugos ministerijos pateiktoje „Visuotinės karo prievolės galimybių vertinimo studijoje"[44] teigiama, kad esant visuotinio šaukimo modeliui ir toliau galėtų išlikti toks PPKT atidėjimo atvejis kaip neproporcingai didelė žala karo prievolininko asmeniniams ar visuomeniniams interesams. Vadinasi, jeigu įstatymų leidėjas nutars įgyvendinti realų visuotinį šaukimą ar bent jau ir toliau didins šaukiamų atlikti PPKT karo prievolininkų skaičių, tai galimai implikuotų didėjantį paduodamų skundų skaičių tiek Krašto apsaugos ministrui, tiek administraciniams teismams dėl Atrankos komisijos atsisakymo atidėti karo tarnybą. Kita vertus, darytina prielaida, kad karo prievolininkus nuo skundo pateikimo atgraso tai, kad skundo teismui pateikimas nestabdo karo prievolę administruojančios krašto apsaugos sistemos institucijos sprendimo vykdymo (KPĮ 38 str. 4 d.), t. y. šaukimo procedūra vykdoma toliau. Atsižvelgiant į ilgą teisminį bylos nagrinėjimą, šauktinis gali būti karo tarnybą atlikęs, kai administracinis teismas priims sprendimą. Todėl šis straipsnis tampa ne tik administracinių teismų 2022 m. praktikos, susijusios su nagrinėjama tema, apžvalga, bet ir tam tikru teisminės doktrinos sąvadu karo prievolininkams, kokių klaidų nedaryti teikiant prašymą Atrankos komisijai, kad PPKT būtų atidėta.

Išvados

1. Teisės aktai nedetalizuoja pagrindų sąrašo, kai dėl karo prievolės atlikimo galinčią kilti žalą būtų galima pripažinti neproporcingai didele karo prievolininko asmeniniams ar visuomeniniams interesams. Todėl sprendžiant, ar yra pagrindas (ne)atidėti nuolatinę privalomąją pra-

43 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. kovo 17 d.sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-2059-968/2021.

44 „Visuotinės karo prievolės galimybių vertinimo studija", Lietuvos Respublikos Krašto apsaugos ministerija, https://kam.lt/visuotines-karo-prievoles-galimybiu-vertinimo-studija-2/ .

dinę karo tarnybą dėl kiekvieno individualaus šauktinio atvejo, turi būti vertinama atskirai pagal esamas faktines aplinkybes, išdėstytas karo prievolininko prašyme, ir pateiktus įrodymus.

2. Administracinėse bylose konstatuojama, kad įpareigojimas atlikti 9 mėnesių trukmės nuolatinę privalomąją karo tarnybą daugumai šaukiamų karo prievolininkų sukelia tam tikro masto žalą ir nepatogumų, kadangi šauktiniams reikia sustabdyti ar nutraukti socialinius ir ekonominius santykius, be to, pakeisti gyvenimo režimą. Vis dėlto ši tikėtina žala ir nepatogumai administracinių teismų yra vertinami atsižvelgiant į konstitucinę karo prievolės pareigą, valstybės gynybos interesus ir grėsmę šiems interesams. Konstitucinė karo prievolės pareiga ginti valstybę, taip pat konstitucinė pareiga pasiruošti valstybės gynybai priskiriama prie viešojo intereso, todėl šis institutas įgyja prioritetą prieš individualių subjektų (šauktinių) privačius interesus, kurie dažniausiai paremti įprastais nepatogumais ir žala dėl atliekamos karo tarnybos. Kita vertus, konstitucinė pareiga ginti valstybę nėra absoliuti, *inter alia*, tai atvejais, kai karo prievolininkams atliekant karo tarnybą kiltų neproporcingai didelė žalų jų asmeniniams ar visuomeniniams interesams.
3. 2022 m. administracinių teismų praktika rodo, kad karo prievolininkas turi nurodyti savo prašyme tai, kokiu kitu metu galėtų atlikti karo tarnybą, kad nekiltų neproporcingai didelė žala. Todėl sprendžiant klausimą dėl privalomos pradinės karo tarnybos atidėjimo neturi būti sudarytos sąlygos iš viso išvengti pareigos atlikti privalomąją pradinę karo tarnybą. Vis dėlto manytina, kad kai susidaro situacija, kad karo prievolininkas pagrindžia, kad PPKT atlikimas padarytų neproporcingai didelę žalą jo asmeniniams ar visuomeniniams interesams, PPKT gali ir turi būti atidedama, nepaisant to, kad pasibaigus atidėjimo laikui jis nebeatitiks šauktinių amžiaus cenzo.
4. Dar 2021 m. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas papildė savo doktriną, kad tais atvejais, kai Atrankos komisijai kyla pagrįstų abejonių dėl karo prievolininko prašyme nurodytų aplinkybių ir (arba) prie prašymo pridėtų įrodymų nepakankamumo, ši komisija privalo išnaudoti jai suteiktus įgaliojimus tokiems įrodymams surinkti, ji privalo karo prievolininkui išaiškinti, kad jis turi teisę pateikti papildomus su jo prašymu susijusius įrodymus ir sudaryti realias sąlygas tai teisei įgyvendinti.
5. Nors ir pastebima, kad 2022 m. administracinių teismų praktikoje išlieka tendencija priimti karo prievolininkams nepalankius sprendimus dėl atsisakymo atidėti PPKT, tačiau tai yra susiję ne su teismų pernelyg formaliu karo prievolininkų individualių situacijų vertinimu, o pačių karo prievolininkų klaidingu KPĮ 15 str. 1 d. 14 p. turinio aiškinimu ir įgyvendinimu.

Recent Practice of Administrative Courts Regarding the Postponement of Mandatory Initial Military Service in Individual Order

Mykolas Romeris University Law School
Institute of Public Law
Dr. Kristina Kenstavičienė
E-mail: k.kenstaviciene@mruni.eu
DOI: 10.13165/LT-22-01-08

Summary. *This Article analyses the latest practice of administrative courts in Lithuania related to the postponement of mandatory initial military service in individual situations based on para. 14 of Article 15 (1) of the Law on Military Conscription of the Republic of Lithuania. The article reveals the legal regulation that aims to implement the mentioned provision, as well as the content of disproportionately large damage to personal or public interests during mandatory initial military service, which is presented both as understood by conscription candidates and as interpreted by administrative courts. It is noticeable in the recent practice of administrative courts that there is still a tendency to adopt decisions unfavourable to conscripts regarding the refusal to postpone military service; however, this is not related to the courts' overly formal assessment of the individual situations of conscripts, but rather to the conscripts' own erroneous understanding and implementation of the content of para. 14 of Article 15 (1) of the Law on Military Conscription.*

Keywords: *mandatory initial military service, postponement of military service, disproportionately large damage to personal and/or public interests.*

1.9. Žemės valdymo ir naudojimo reformos teisiniai klausimai

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Viešosios teisės institutas
Prof. dr. Rasa Ragulskytė-Markovienė
El. paštas: r.markoviene@mruni.eu

Dr. Leda Žilinskienė
El. paštas: leda.zilinskiene@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-22-01-09

Santrauka. *Lietuvos Respublikos Seimui 2022 m. birželio 30 d. priėmus Lietuvos Respublikos žemės įstatymo Nr. I-446 pakeitimo įstatymą Nr. XIV-1311 ir 16 susijusių įstatymų pakeitimus, iš esmės buvo pradėta vykdyti žemės valdymo ir naudojimo reforma, kuria savivaldybėms siekiama suteikti daugiau galių valdant valstybinę žemę. Poreikis pakeisti tam tikrus valstybinės žemės valdymo ir naudojimo santykius formavosi ilgą laiką. Valstybinės žemės valdymo, atskirto nuo savivaldybių funkcijų vykdymo, koncentravimas Nacionalinėje žemės tarnyboje prie Žemės ūkio ministerijos lėmė jų funkcijų dubliavimąsi ir perteklinius institucijų veiksmus, išryškinusius investicijų pritraukimo savivaldybėse, teritorijų plėtros ir kitų savivaldybių funkcijų vykdymo problemas. Straipsnyje analizuojami žemės valdymo ir naudojimo reformos teisiniai aspektai, pateikiamas galimų su jos turiniu ir įgyvendinimo pradžia susijusių probleminių klausimų teisinis vertinimas.*

Reikšminiai žodžiai: *žemės valdymo ir naudojimo reformos teisiniai aspektai, valstybinės žemės patikėtiniai, savivaldybės, Nacionalinė žemės tarnyba.*

Įvadas

Lietuvos Respublikos Seimui 2022 m. birželio 30 d. priėmus Lietuvos Respublikos žemės įstatymo Nr. I-446 pakeitimo įstatymą Nr. XIV-1311[1] ir 16 susijusių įstatymų pakeitimus[2], iš esmės buvo pradėta žemės valdymo ir naudojimo reforma, kuria savivaldybėms siekiama suteikti daugiau galių valdant valstybinę žemę. Valstybinės žemės valdymo, atskirto nuo savivaldybių funkcijų vykdymo, koncentravimas Nacionalinėje žemės tarnyboje prie Žemės ūkio ministerijos lėmė jų funkcijų dubliavimąsi ir perteklinius institucijų veiksmus, išryškinusius investicijų pritraukimo savivaldybėse, teritorijų plėtros ir kitų savivaldybių funkcijų vykdymo problemas. Nors poreikis vykdyti valstybinės žemės valdymo ir naudojimo reformą formavosi ilgą laiką ir jau

1 Lietuvos Respublikos žemės įstatymo Nr. I-446 pakeitimo įstatymas, TAR, 2022-07-15, Nr. 15638.

2 Seimo vakarinis posėdis Nr. 193 (2022-06-30) svarstytų darbotvarkės klausimų Nr. 2-3.1.–2-3.17 (pritarta šių įstatymų pakeitimams: Žemės įstatymas Geodezijos ir kartografijos įstatymas, Nekilnojamojo turto kadastro įstatymas, Žemės reformos įstatymas, Žemės paėmimo visuomenės poreikiams įgyvendinant ypatingos valstybinės svarbos projektus įstatymas, Piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymas, Miškų įstatymas, Kompensacijų už valstybės išperkamą nekilnojamąjį turtą dydžio, šaltinių, mokėjimo terminų bei tvarkos, taip pat garantijų ir lengvatų, numatytų Piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatyme, įstatymas, Vandens įstatymas, Geležinkelių transporto kodeksas, Želdynų įstatymas, Žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo įstatymas, Teritorijų planavimo įstatymas, Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymas, Saugomų teritorijų įstatymas, Pajūrio juostos įstatymas, Kelių įstatymas), https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=35727&p_k=1&p_a=sale_fakt_pos&p_fakt_pos_id=-501725.

2010 m. Seimas buvo priėmęs tai numatančias Žemės įstatymo pataisas[3], tačiau joms nebuvo pritarta dėl Lietuvos Respublikos Prezidento veto[4]. Vieni subjektai (Lietuvos savivaldybių asociacija, savivaldybių vadovai) palaikė valstybinės žemės valdymo funkcijos perdavimą savivaldybėms, kiti subjektai (Lietuvos Respublikos Prezidentas, kai kurie ministrai) palaikė valstybinės žemės valdymo funkcijų priskyrimą Nacionalinei žemės tarnybai. Tai rodo, kad egzistuoja skirtingi požiūriai dėl to, koks tinkamiausias valstybinės žemės valdymo būdas, kokioms institucijoms tikslinga pavesti priimti sprendimus dėl valstybinės žemės naudojimo ir valdymo, koks turėtų būti teisinis valstybinės žemės naudojimo ir valdymo kontrolės mechanizmas.

Be to, reformą paskatino ir Aštuonioliktosios Vyriausybės programos, patvirtintos Lietuvos Respublikos Seimo 2020 m. gruodžio 11 d. nutarimu Nr. XIV-72 „Dėl Aštuonioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“[5], nuostatos, be kita ko, numatančios savivaldai suteikti daugiau galių, perleisti daugiau šiuo metu centralizuotai atliekamų funkcijų, skirti daugiau dėmesio papildomų investicijų pritraukimui į regionus.

Šio straipsnio tikslas – atlikti valstybinės žemės valdymo ir naudojimo reformos teisinio reguliavimo analizę, atskleidžiant tam tikras su nauju teisiniu reglamentavimu susijusias problemas.

Tyrimo objektas – įstatymuose ir kituose teisės aktuose įtvirtinti valstybinės žemės valdymo ir naudojimo teisinio reguliavimo pokyčiai.

Straipsnis parengtas remiantis mokslinės literatūros lingvistine, sistemine analize, taikytas dokumentų analizės metodas.

1.9.1. Žemės valdymo bei naudojimo teisinio reglamentavimo raida ir reformos prielaidos

Ilgą laiką valstybinės žemės valdymas ir disponavimas nebuvo priskirtas savivaldybių funkcijoms, o šių funkcijų vykdymas buvo patiketas kitoms valstybės institucijoms (apskričių viršininkų administracijoms, vėliau – Nacionalinei žemės tarnybai prie Žemės ūkio ministerijos). Vietos savivaldos institucijos buvo atsakingos už sąlygų verslo ir turizmo plėtrai sudarymą, teritorijų planavimą, vietinių kelių ir gatvių tiesimą, gyventojų poilsio organizavimą ir kitas funkcijas, kurias vykdant neišvengiamai iškildavo valstybinės žemės valdymo klausimai. Norėdamos pritraukti investicijas ir pradėti teritorijų planavimo procesus, savivaldybės pirmiausia turėjo gauti valstybinės žemės patikėtinio sutikimą. Dėl šių funkcijų paskirstymo atsirado tam tikrų neigiamų tendencijų, susijusių su investicijų mažėjimu, nepasitikėjimu valstybinėje žemėje įgyvendinamais projektais. Valstybinės žemės sklypų perdavimo savivaldybėms procedūros buvo vertinamos kaip per ilgos, perteklinės, kuriančios administracinę naštą ir stabdančios teritorijų planavimo ir statybos procesus[6]. Buvo manoma, kad tai neigiamai atsiliepia savivaldybių savarankiškumui. Taigi kilo optimalaus funkcijų paskirstymo poreikis.

Idėja pavesti savivaldybėms valstybinės žemės valdymą sietina, visų pirma, su tuo, kad miesto ar bendruomeninės žemės valdymas yra įprasta savivaldybių funkcija gilias savivaldos

3 „Žemės įstatymo 2, 3, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas“ Nr. XI-833 nepasirašytas, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.373606.

4 Lietuvos Respublikos Prezidento 2010 m. birželio 9 d. dekretas Nr. 1K-388, *Valstybės žinios*, 2010-06-12, Nr. 68-3389.

5 Lietuvos Respublikos Seimo 2020 m. gruodžio 11 d. nutarimas Nr. XIV-72 „Dėl Aštuonioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“, TAR, 2020-12-11, Nr. 27121.

6 „Aiškinamasis raštas dėl įstatymų projektų Reg. Nr. XIVP-1625- XIVP-1644“, 5, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/255467d0cc3e11ecb69ea7b9ba9d787b?jfwid=-153nfmtcwn.

tradicijas turinčiose Europos valstybėse. Pažymėtina, kad 1999 m. spalio 1 d. įsigaliojo Lietuvos Respublikos ratifikuota Europos vietos savivaldos chartija[7], pagal kurią vietos savivaldos principą turi pripažinti šalies vidaus įstatymai, o kur būtina, ir konstitucija. Remiantis šia chartija, viešas pareigas pirmumo tvarka įgyvendina arčiausiai piliečių esantys vietinės valdžios organai, o vietinės valdžios organams suteikiami visiški ir išskirtiniai įgaliojimai. Todėl neturėtų stebinti, kad už valstybinės žemės valdymo klausimų perdavimą savivaldybių kompetencijai daugiausia pasisakė Lietuvos savivaldybių asociacija ir savivaldybių vadovai. Be to, Europos vietos ir regionų valdžių kongresas dar 2012 m. pateiktoje rekomendacijoje rekomendavo apsvarstyti klausimą dėl savivaldybių teisių išplėtimo tvarkyti valstybei priklausančią žemę miesto ir kaimo vietovėse ir suteikti rinktiems atstovams tam tikrus įgaliojimus atitinkamų teritorijų planavimui[8]. Kartu Kongresas išreiškė susirūpinimą dėl to, kad tam tikrose srityse (teritorijų planavimo, statybos, žemės nuosavybės) savivaldybių funkcijos jų kompetencijos srityse buvo susiaurintos paverčiant jas procedūrų vykdytojomis, o ne sprendimus priimančiais subjektais ir nebuvo pasiektas kompromisas, kuris išplėstų savivaldybių teises disponuoti valstybei priklausančia žeme miesto ir kaimo vietovėse bei suteiktų rinktiems atstovams tam tikrus įgaliojimus priimant planavimo sprendimus jų teritorijoje. Vyriausybės strateginės analizės centras taip pat pateikė išvadas, kad „disponuoti valstybine žeme daugumoje valstybių turi teisę ne tik valstybės institucijos, kaip patikėjimo teisės subjektai, bet ir tam tikrais atvejais savivaldybės <..>“[9].

Antra, atkūrus Lietuvos Nepriklausomybę, tam tikrą laiką galiojo teisinis reguliavimas, pagal kurį teisė valdyti valstybinę žemę buvo suteikta savivaldos institucijoms. Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymo, įsigaliojusio 1991 m. rugsėjo 1 d., 14 straipsnio 3 dalis nustatė, kad valstybinės žemės fondu disponuoja Lietuvos Respublikos Vyriausybė, savivaldybės ir kiti valstybės įgaliotieji organai, kurie tą žemę įstatymų nustatyta tvarka gali išnuomoti, parduoti arba kitaip naudoti[10]. 1994 m. liepos 1 d. įsigaliojo Žemės įstatymo Nr. I-446[11] 6 straipsnio redakcija, nustačiusi, kad Vyriausybės sprendimu valstybinės žemės valdymo teisė suteikiama valstybinėms institucijoms, vietos savivaldybėms, miškų urėdijoms, nacionalinių ir regioninių parkų administracijoms, iš valstybės biudžeto išlaikomoms valstybinėms įstaigoms ir valstybinėms įmonėms. Žemės įstatymo 23 straipsnyje buvo nustatyta, kad teisę naudotis valstybine žeme suteikia Vyriausybė ir miestų (rajonų) valdybos. Miestų (rajonų) valdybos suteikia teisę naudotis žemės sklypais, kurių dydis ir suteikimo atvejai yra nustatyti Vyriausybės. Valstybinę žemę išnuomoja Žemės nuomos įstatymo ir Vyriausybės nustatyta tvarka miestų (rajonų) valdybos, kitos valstybinės žemės savininko funkcijas atliekančios arba jos valdymo teisę turinčios institucijos ir (kai žemė subnuomojama) valstybinės žemės naudotojai.

Vėliau 1994 m. priėmus Apskrities valdymo įstatymą[12] ir įsteigus teritorijos aukštesniuosius administracinius vienetus – apskritis, valstybinės žemės valdymo funkcijos vykdymas iš savivaldybių buvo perduotas apskričių valdytojams, kurių pareigybė pervadinta į apskrities

7 Europos vietos savivaldos chartija, *Valstybės žinios*, 1999-10-01, Nr. 82-2418.

8 „Europos Tarybos Vietos ir regionų valdžių kongreso rekomendacija Nr. 321 (2012) dėl vietos demokratijos Lietuvoje“, p. 2–3, https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-lithuania-rapporteurs-i-loizidou-cypru/168071963d, (anglų k.), https://www.lsa.lt/images/teisineinformacija/tyrimaiiranalizes/EVRVK_2012_rekomendacija.docx (lietuvių kalba).

9 „Tikslingumo perduoti atitinkamas Nacionalinės žemės tarnybos funkcijas savivaldybėms analizė“, Vyriausybės strateginės analizės centras (STRATA), p. 12, https://strata.gov.lt/images/tyrimai/20191115-tikslingumo-perduoti-NZT-funkcijas-savivaldybems-analize.pdf

10 Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymas Nr. I-1607, *Lietuvos aidas*, 1991-08-02, Nr. 151-0.

11 Lietuvos Respublikos žemės įstatymas Nr. I-446, *Valstybės žinios*, 1994-05-06, Nr. 34-620.

12 Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas Nr. I-707, *Valstybės žinios*, 1994-12-30, Nr. 101-2015.

viršininko (1997–2010 m.)[13]. Apskrities viršininką skyrė Vyriausybė Ministro pirmininko teikimu (Apskrities valdymo įstatymo 4 straipsnis). Apskrities viršininkas koordinavo apskrityje esančių ministerijų ir kitų vyriausybės institucijų struktūrinių padalinių, savivaldos vykdomųjų institucijų veiklą, įgyvendino valstybės politiką socialinio aprūpinimo, švietimo, kultūros, sveikatos priežiūros, teritorinio planavimo, paminklotvarkos, žemės naudojimo ir apsaugos, žemės ūkio, aplinkos apsaugos ir kitose srityse, vykdė valstybines ir tarpregionines programas apskrityje, numatė apskrities raidos kryptis (Apskrities valdymo įstatymo 5 straipsnis).

1995 m. birželio 13 d. priimti Žemės įstatymo 6 straipsnio pakeitimai[14], pagal kuriuos valstybinės žemės valdymo teisė Vyriausybės sprendimu suteikiama valstybinėms institucijoms, vietos savivaldos institucijoms, miškų urėdijoms, nacionalinių ir regioninių parkų administracijoms, iš valstybės biudžeto išlaikomoms valstybinėms įstaigoms ir valstybinėms įmonėms, o kitą valstybinę žemę apskrities teritorijoje valdo apskrities valdytojas. Žemės įstatymo 23 straipsnyje buvo nustatyta, kad teisę naudotis valstybine žeme suteikia: Vyriausybė; apskrities valdytojas; valstybinės žemės valdytojai. Apskrities valdytojas ar kiti valstybinės žemės valdytojai suteikia teisę naudotis žemės sklypais, kurių dydis ir suteikimo atvejai yra nustatyti Vyriausybės.

Taigi valstybinės žemės disponavimo teisės buvo suteiktos apskričių viršininkams, kuriems reikiamą medžiagą sprendimams priimti rengė apskričių viršininkų administracijos Žemės tvarkymo departamentai ir šių departamentų teritoriniai žemėtvarkos skyriai rajonuose (savivaldybėse) ir didžiuosiuose miestuose[15]. Savivaldybės valdė jų įsigytą nuosavybės teise žemę, taip pat valstybinę žemę, kuri Vyriausybės sprendimais joms buvo suteikta patikėjimo teise. Sprendimus žemės santykių klausimais pagal kompetenciją priimdavo savivaldybių tarybos arba savivaldybių administracijos direktoriai.

Nuo 2010 m. liepos 1 d. pripažinus netekusiais galios Apskrities valdymo įstatymą ir kitus teisės aktus[16], apskrities viršininko pareigybė buvo panaikinta[17]. Tai sukūrė prielaidas iš naujo spręsti valstybinės žemės valdymo klausimus ir vėl suteikti teisę savivaldybėms vykdyti valstybinės žemės valdymo funkcijas.

2010 m. gegužės 21 d. Seimas priėmė Žemės įstatymo pakeitimo įstatymą[18], pagal kurį savivaldybės turėjo tapti valstybinės žemės miesto gyvenamosiose vietovėse patikėtinėmis. Įstatyme buvo nustatyta, kad valstybinė žemė, esanti kaimo gyvenamosiose vietovėse, patikėjimo teise perduodama Nacionalinei žemės tarnybai, o valstybinė žemė, esanti miesto gyvenamosiose vietovėse, – savivaldybėms. Lietuvos Respublikos Prezidentas vetavo šį Žemės įstatymo pakeitimo įstatymą ir 2010 m. birželio 9 d. dekretu Nr. 1K-388 grąžino priimtą Žemės įstatymo pakeitimo įstatymą Seimui pakartotinai svarstyti[19]. Minėtame dekrete buvo pateikti Žemės įstatymo pakeitimo įstatymo grąžinimo motyvai: valstybinės žemės valdymo, naudojimo ir disponavimo ja funkcijos yra suskaidomos ir priskiriamos dviejų skirtingų lygmenų subjektams, tokio skirsty-

13 Remiantis 1996 m. gruodžio 12 d. Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei Vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymu Nr. VIII-33 (*Valstybės žinios*, 1996, Nr. 126-2938), sąvoka „apskrities valdytojas“ keičiama į sąvoką „apskrities viršininkas“.

14 Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos žemės įstatymo pakeitimo ir papildymo“, *Valstybės žinios*, 1995-06-28, Nr. 53-1294.

15 Pranas Aleknavičius, *Žemės teisė* (Lietuvos žemės ūkio universitetas, 2007), 10–11.

16 Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo ir jį keitusių įstatymų pripažinimo netekusiais galios įstatymas, *Valstybės žinios*, 2009-07-23, Nr. 87-3661.

17 „Apskrities viršininkas“, https://www.vle.lt/straipsnis/apskrities-virsininkas/.

18 „Žemės įstatymo 2, 3, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas“ Nr. XI-833 nepasirašytas, *supra note*, 3.

19 Lietuvos Respublikos Prezidento 2010 m. birželio 9 d. dekretas Nr. 1K-388, *Valstybės žinios*, 2010-06-12, Nr. 68-3389.

mo kriterijumi pasirenkant gyvenamosios vietovės statusą, o tai nesudaro prielaidų efektyviam, racionaliam valstybinio turto valdymui ir valstybės, kaip šio turto savininkės, interesų užtikrinimui; įstatyme nustatytas teisinis reguliavimas sukuria realias prielaidas savivaldybėms ir jų institucijoms priimti neprognozuojamus ir nevieningus sprendimus dėl valstybinės žemės miestų gyvenamosiose vietovėse valdymo, naudojimo ir disponavimo ja; valstybė, atsisakydama valdymo, naudojimo ir disponavimo visa valstybine žeme miestuose, o šias funkcijas perduodama vykdyti vietos savivaldos institucijoms, kurios veikia savaveiksmiškumo pagrindais, kartu praranda bet kokią realią įtaką ir teisę spręsti valstybinio turto valdymo, naudojimo ir disponavimo klausimus, formuoti ir vykdyti nuoseklią, efektyvią valstybinio turto valdymo politiką, užtikrinti valstybės reikmes, susijusias su valstybine žeme miestuose; Konstituciją atitinka toks teisinis reguliavimas, kai valstybinės žemės sklypai perduodami savivaldybėms patikėjimo teise Vyriausybės nutarimais ir jos nustatyta tvarka tik įstatyme nustatytoms konkrečioms reikmėms.

Seimas pritarė Prezidento pasiūlytai Žemės įstatymo pakeitimo redakcijai, priimdamas 2010 m. birželio 18 d. pataisas[20], pagal kurias Nacionalinė žemės tarnyba tapo visos Lietuvos Respublikos valstybinės žemės (išskyrus žemę, kuri perduota kitiems subjektams) patikėtine, o savivaldybės – valstybinės žemės, perduotos savivaldybėms patikėjimo teise Vyriausybės nutarimais ir jos nustatyta tvarka, patikėtinėmis.

Dėl to Europos vietos ir regionų valdžių kongresas minėtoje 2012 m. rekomendacijoje[21] rekomendavo apsvarstyti klausimą dėl savivaldybių teisių išplėtimo tvarkyti valstybei priklausančią žemę miesto ir kaimo vietovėse ir suteikti rinktiems atstovams tam tikrus įgaliojimus atitinkamų teritorijų planavimui, bet ir kritiškai įvertino apskričių reformą, pažymėdamas, kad 2010 m. administravimo funkcijos buvo perimtos iš apskričių ir perskirstytos centrinės arba vietos valdžios institucijoms, taip nutolstant (nors turėjo priartėti) nuo sistemos su regioninės valdžios institucijomis, o vietoje apskričių nebuvo sukurtos struktūros, galinčios kompensuoti atsiradusį trūkumą.

Matyti, kad išreikštas susirūpinimas nebuvo be pagrindo, kadangi ir Lietuvos institucijos turėjo pastebėjimų dėl nepakankamai efektyvaus valstybinės žemės valdymo. Pavyzdžiui, Valstybės kontrolė, atlikusi valstybinį auditą, siekdama įvertinti, ar formuojama ir įgyvendinama valstybės politika žemės tvarkymo ir administravimo srityje užtikrina tinkamą valstybės turto – žemės ir pinigų – valdymą (audituojamas laikotarpis – 2015 m.), be kita ko, nustatė, kad žemės tvarkymo politiką formuojanti Žemės ūkio ministerija strateginiuose veiklos planuose neįvardija valstybinės žemės valdymo kaip veiklos prioriteto, nenumato svarbiausių darbų šioje srityje, Nacionalinė žemės tarnyba neskyrė tinkamo dėmesio jai pavestai valstybinės žemės kontrolės funkcijai atlikti[22].

Ieškant efektyvesnio valstybinės žemės valdymo modelio, Vyriausybės strateginės analizės centro atliktoje analizėje, remiantis Aleksandro Stulginskio universiteto mokslininkų tyrimu, išnagrinėti keturi žemės administravimo sistemos tobulinimo variantai dėl tam tikrų valstybinės žemės valdymo funkcijų: 1) praplėtimo esamos institucinės struktūros ir įstatymų pagrindu, 2) perdavimo valstybės įmonei Valstybės žemės fondui, 3) delegavimo savivaldybių administracijoms esamos institucinės struktūros ir įstatymų pagrindu, 4) perskirstymo esamos institucinės

20 „Lietuvos Respublikos žemės įstatymo 2, 3, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas Nr. XI-912“, *Valstybės žinios*, 2010-06-22, Nr. 72-3616.

21 Europos Tarybos Vietos ir regionų valdžių kongreso rekomendacija Nr. 321 (2012) dėl vietos demokratijos Lietuvoje, *supra note*, 8: 2–3.

22 2016 m. spalio 10 d. Valstybinio audito ataskaitos santrauka „Valstybinės žemės valdymas įgyvendinant žemės tvarkymo ir administravimo programą“ Nr. VA-P-10-6-18, p. 3–4, https://www.valstybeskontrole.lt/LT/Product/Download/3439

struktūros ir įstatymų pagrindu (kuris ir buvo įvertintas kaip tinkamiausias)[23].

2010 m. priimtas teisinis reguliavimas liko iš esmės nepakeistas iki 2022 m. pradėtos žemės valdymo ir naudojimo reformos. Akcentuotini keli vėlesni Žemės įstatymo pakeitimai. 2018 m. gegužės 1 d. įsigaliojo Žemės įstatymo pakeitimai, kuriais atsisakyta Vyriausybės dalyvavimo žemės sklypų perdavimo procese ir žemės sklypai pradėti perduoti valstybinės žemės patikėtinės Nacionalinės žemės tarnybos vadovo sprendimu, suderintu su Žemės ūkio ministerija[24]. 2019 m. gegužės 30 d. buvo priimti Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo ir Žemės įstatymo pakeitimai, kuriais nuo 2020 m. sausio 1 d. Nacionalinės žemės tarnybos atliekama teritorijų planavimo ir žemės sklypų formavimo ir pertvarkymo funkcija kaimo vietovėse perduodama savivaldybėms[25].

1.9.2. Esminiai žemės valdymo ir naudojimo reformos teisinio reglamentavimo aspektai

Valstybinės žemės valdymo ir naudojimo reformos turinys buvo numatytas 2022 m. birželio 30 d. priimtame Lietuvos Respublikos žemės įstatymo Nr. I-446 pakeitimo įstatyme Nr. XIV-1311 ir kartu su šiuo įstatymu priimtuose 16 įstatymų pakeitimuose.

Aiškinamajame rašte[26] minėtų įstatymų pakeitimai grindžiami Aštuonioliktosios Vyriausybės programos įgyvendinimu, t. y. remiamasi tiek bendromis programinėmis nuostatomis dėl didesnių galių suteikimo savivaldai ir aiškaus institucijų funkcijų atskyrimo (Vyriausybės programos 14, 178, 191.4 pnk.), tiek konkretesnėmis nuostatomis dėl žemės naudojimo politikos formavimo perdavimo Aplinkos ministerijai, Nacionalinės žemės tarybos tikslų peržiūrėjimo ir jos funkcijų perdavimo savivaldai (133.1, 157.4 pnk.). Vyriausybės programos 157.4 papunktyje buvo įtvirtinta ir labai aiški reformos kryptis – miesto teritorijose esančią valstybinę žemę perduoti savivaldybėms patikėjimo teise.

Aiškinamajame rašte ir Aplinkos ministerijos viešai skelbiamoje informacijoje[27] pabrėžiamas valstybinės žemės valdymo ir naudojimo reformos vykdymas dviem etapais.

Pirmasis etapas. Nuo 2023 m. sausio 4 d. Aplinkos ministerijai pavestos anksčiau Žemės ūkio ministerijos vykdytos žemės valdymo ir naudojimo politikos formavimo funkcijos ir atitinkamai pakeistas Nacionalinės žemės tarnybos pavaldumas. Aiškinamajame rašte planuota, kad savivaldybės taps valstybinės žemės valdytojomis (patikėtiniais) miestų administracinėse ribose nuo 2023 m. gegužės 1 d., tačiau priimtuose įstatymų pakeitimuose šis terminas nukeltas į 2024 m. sausio 1 d. Pirmąjį reformos etapą buvo planuota įgyvendinti 2023 m. sausio–gegužės mėnesiais, tačiau galiausiai nuspręsta pratęsti pirmojo etapo įgyvendinimą iki 2024 m.

Antrasis etapas. Planuojama sisteminė valstybinės žemės priežiūros ir kontrolės funkcijų bei Nacionalinės žemės tarnybos funkcijų, vykdomų procedūrų analizė, teisinio reguliavimo tobulinimas. Antrojo etapo metu bus įvertintos ir pirmajame etape gautos institucijų pastabos ir pasiūlymai, susiję su konsoliduotų politikos sričių teisinio reguliavimo tobulinimu, teisės aktų

23 „Tikslingumo perduoti atitinkamas Nacionalinės žemės tarnybos funkcijas savivaldybėms analizė“, *supra note*, 9: 22–23.

24 Lietuvos Respublikos žemės įstatymo Nr. I-446 7, 8, 9 ir 32 straipsnių pakeitimo įstatymas Nr. XIII-971, TAR, 2017-12-29, Nr. 21730.

25 „Tikslingumo perduoti atitinkamas Nacionalinės žemės tarnybos funkcijas savivaldybėms analizė“,*supra note*, 9: 12.

26 „Aiškinamasis raštas dėl įstatymų projektų Reg. Nr. XIVP-1625- XIVP-1644“, *supra note*, 6.

27 „Simonas Gentvilas: „Seimas pritarė 30 metų lauktai žemės valdymo ir naudojimo reformai“, Aplinkos ministerija, https://am.lrv.lt/lt/naujienos/simonas-gentvilas-seimas-pritare-30-metu-lauktai-zemes-valdymo-ir-naudojimo-reformai.

tarpusavio suderinimu, procesų optimizavimu, kitais teisinio reguliavimo turinio klausimais. Aiškinamajame rašte nurodyta, kad antrojo etapo uždavinių įgyvendinimo (teisės aktų pakeitimų pateikimo derinimui) data – iki 2023 m. gegužės 1 d.

Pirmajame etape yra priimti įstatymų pakeitimai, tačiau dar reikia priimti poįstatyminius teisės aktus ar jų pakeitimus. O pakeitimai, kurie turėtų būti įgyvendinti antrojo etapo metu, nėra apibrėžti ir reglamentuoti, t. y. nėra priimti valstybinės žemės valdymo ir naudojimo reformos antrojo etapo turinį apibrėžiantys įstatymų ar kitų teisės aktų pakeitimai. Aplinkos ministras sudarė darbo grupę pasiūlymams antrajam valstybinės žemės valdymo ir naudojimo reformos etapui teikti[28]. Skelbiama, kad antrojo etapo metu bus priimami sprendimai, kaip tobulinti žemėtvarkos, servitutų nustatymo, specialistų atestavimo, kadastrinių matavimų, žemės paėmimo visuomenės poreikiams ir kitų procesų reglamentavimą[29]. Matyti, kad antrojo etapo pakeitimai pradedami rengti nelaukiant pirmojo etapo įgyvendinimo rezultatų. Šiuo metu nėra priimtų teisės aktų, kurie bus įgyvendinami valstybinės žemės valdymo ir naudojimo reformos antrajame etape.

Pirmajame valstybinės žemės valdymo ir naudojimo reformos etape įsigalioja eilė valstybinės žemės valdymo ir naudojimo pakeitimų.

1. Nuo 2023 m. sausio 4 d. įsigalioja šie pakeitimai:

1.1. Aplinkos ministerija formuoja valstybės politiką šiose žemės tvarkymo srityse: žemės reformos, žemėtvarkos, nekilnojamojo turto kadastro, žemės naudojimo valstybinės kontrolės, geodezijos, kartografijos, erdvinių duomenų rinkinių tvarkymo ir Lietuvos erdvinės informacijos infrastruktūros plėtojimo. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2022 m. spalio 26 d. nutarimu Nr. 1083 pakeisti Aplinkos ministerijos nuostatai, kuriuose nustatyti jos tikslai ir funkcijos[30].

1.2. Nacionalinė žemės tarnyba tampa įstaiga prie Aplinkos ministerijos. 2022 m. spalio 5 d. nutarimu Nr. 998[31] Vyriausybė pakeitė Nacionalinės žemės tarybos statusą ir pavadinimą.

1.3. Valstybinės žemės patikėjimo teisės subjektu (patikėtiniu) vietoje valstybės įmonės Valstybės žemės fondo paskiriama valstybės įmonė Žemės informacijos centras, kitų patikėtinių sąrašas nėra keičiamas. VĮ Žemės informacijos centras bus visų valstybinių žemės ūkio paskirties žemės sklypų patikėtinis.

2. Nuo 2023 m. balandžio 1 d. įsigalioja Žemės įstatymo pakeitimai, kuriais anksčiau savivaldybių administracijų direktoriams pavestas funkcijas pavedama vykdyti savivaldybių merams, pavyzdžiui, valstybinės žemės nuomos sutartį sudaro meras arba jo įgaliotas kitas savivaldybės administracijos valstybės tarnautojas. Šios nuostatos priimtos atsižvelgiant į Vietos savivaldos įstatymo pakeitimus, reglamentuojančius mero įgaliojimus.

3. Nuo 2024 m. sausio 1 d. įsigalioja šie pakeitimai:

3.1. Savivaldybės paskiriamos savivaldybės teritorijoje esančių miestų ir miestelių valstybinės žemės, perduotos Vyriausybės nutarimu, išskyrus žemę, kuri šio ir kitų įstatymų nustatyta tvarka patikėjimo teise perduota kitiems subjektams, valstybinės žemės patikėtinėmis. Taip pat lieka galioti nuostata, kad savivaldybės yra valstybinės žemės patikėtinės, kai valstybinė žemė,

28 „Suburta darbo grupė teiks pasiūlymus antrajam valstybinės žemės valdymo ir naudojimo reformos etapui“, Aplinkos ministerija, https://am.lrv.lt/lt/naujienos/suburta-darbo-grupe-teiks-pasiulymus-antrajam-valstybines-zemes-valdymo-ir-naudojimo-reformos-etapui.

29 „Vyriausybė pavedė Aplinkos ministerijai formuoti valstybės politiką žemės valdymo ir naudojimo klausimais“, Aplinkos ministerija, https://am.lrv.lt/lt/naujienos/vyriausybe-pavede-aplinkos-ministerijai-formuoti-valstybes-politika-zemes-valdymo-ir-naudojimo-klausimais.

30 Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 22 d. nutarimo Nr. 1138 „Dėl Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos nuostatų patvirtinimo“ pakeitimo Nr. 1083, TAR, 2022-10-28, Nr. 21945.

31 Dėl Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos statuso ir pavadinimo pakeitimo Nr. 998, TAR, 2022-10-06, Nr. 20487.

perduota Vyriausybės nustatyta tvarka šio straipsnio 2 dalyje nurodytoms reikmėms ar kitų įstatymų nustatytais atvejais ir sąlygomis šio straipsnio 3 dalyje nurodytoms reikmėms, taip pat valstybinės miško žemės sklypų, perduotų savivaldybėms Vyriausybės nutarimais šio straipsnio 5 dalyje nustatyta tvarka ir sąlygomis (Žemės įstatymo 7 str. 1 d. 2 p.). Nacionalinė žemės tarnyba išlieka pagrindine valstybinės žemės patikėtine, t. y. jeigu patikėjimo teisė nėra suteikta kitiems subjektams.

3.2. Savivaldybėms suteikiama kompetencija nuomoti ar suteikti panaudai jos patikėjimo teise valdomus valstybinės žemės sklypus, išskyrus žemės pardavimą. Sprendimą parduoti valstybinės žemės sklypą priima ir valstybinės žemės pirkimo–pardavimo sutartį sudaro Nacionalinės žemės tarnybos vadovas arba jo įgaliotas teritorinio padalinio vadovas.

3.3. Nacionalinės žemės tarnybos vykdomai savivaldybių, kaip valstybinės žemės patikėtinių, priežiūrai ir kontrolei skirtas Žemės įstatymo VI[1] skyrius. Nacionalinė žemės tarnyba tikrina, ar savivaldybių administravimo subjektų sudaryti sandoriai ar patvirtinti administraciniai sprendimai, susiję su suteiktos patikėjimo teisės įgyvendinimu, neprieštarauja įstatymams, Vyriausybės nutarimams ir kitiems teisės aktams; siūlo tokius sandorius ar administracinius sprendimus panaikinti arba pakeisti ir, to nepadarius, kreipiasi į teismą. Nacionalinė žemės tarnyba atlieka išankstinę savivaldybės administravimo subjektų rengiamų administracinių sprendimų ar sandorių, susijusių su perduotos patikėjimo teise valstybinės žemės naudojimu, projektų priežiūrą.

3.4. Žemės naudojimo valstybinę kontrolę vykdo Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Aplinkos ministerijos (Žemės įstatymo 2 str. 10 d., 36 str.).

3.5. Numatomi saugikliai keičiant žemės ūkio paskirties žemės paskirtį. Kai žemės ūkio paskirties žemės paskirties keitimas per vienus kalendorinius metus viršija vieną procentą bendro konkrečios savivaldybės teritorijos kaimo gyvenamojoje vietovėje esančios žemės ūkio paskirties žemės ploto, asmenys, inicijuojantys žemės ūkio paskirties keitimą, privalo į valstybės ir savivaldybių biudžetą sumokėti piniginę kompensaciją, lygią keičiamos žemės ūkio paskirties žemės sklypo vidutinei rinkos vertei, apskaičiuotos atliekant žemės sklypo vertinimą masiniu būdu Vyriausybės nustatyta tvarka ir (arba) individualiu vertinimo būdu.

3.6. Nuo 2024 m. sausio 1 d. savivaldybės perima valstybinės žemės patikėtinio – Nacionalinės žemės tarnybos – teises ir pareigas pagal sutartis, sudarytas dėl valstybinės žemės nuomos ar perdavimo neatlygintinai naudotis (panaudos) miestuose ir miesteliuose.

3.7. Teisminių ginčų ar ne teismo tvarka nagrinėjamų ginčų, pradėtų nagrinėti, bet neišspręstų iki 2023 m. gruodžio 31 d., duomenys ir dokumentai nuo 2024 m. sausio 1 d. lieka Nacionalinėje žemės tarnyboje ir atitinkamoms institucijoms pagal kompetenciją neperduodami. Laikoma, kad iki 2023 m. gruodžio 31 d. pradėtuose teisminiuose ginčuose ar ginčuose, nagrinėjamuose ne teismo tvarka, buvusios Nacionalinės žemės tarnybos procesinės teisės ir pareigos išlieka Nacionalinei žemės tarnybai.

3.8. Visi sutikimai, suderinimai, leidimai, išduoti iki 2023 m. gruodžio 31 d., lieka galioti iki juose nurodytų terminų. Nuo 2024 m. sausio 1 d. sudaromiems sandoriams ar atliekamoms atitinkamoms procedūroms suinteresuoti asmenys turi gauti sutikimą, leidimą, suderinimą iš institucijos pagal kompetenciją.

1.9.3. Valstybinės žemės valdymo ir naudojimo reformos teisinio reglamentavimo vertinimas bei įgyvendinimo gairės

Valstybinės žemės valdymo ir naudojimo reformos rezultatas – Nacionalinė žemės tarnyba prie Aplinkos ministerijos išlieka visos Lietuvos Respublikos valstybinės žemės patikėtiniu,

išskyrus žemę, kuri šio ir kitų įstatymų nustatyta tvarka patikėjimo teise perduota kitiems subjektams.

Žemės įstatymo pakeitimo įstatymas numato savivaldybių, kaip patikėtinių, funkcijų praplėtimą ta apimtimi, kiek joms Vyriausybės nutarimu bus perduota valdyti miestų ir miestelių valstybinė žemė, tačiau vien dėlto įstatymo nuostatos nėra pakankamas pagrindas savivaldybėms tapti valstybinės žemės miestuose ir miesteliuose patikėtinėmis. Taigi tam, kad nuo 2024 m. sausio 1 d. savivaldybės pradėtų valdyti valstybinę žemę miestuose ir miesteliuose, visų pirma, turi būti laiku priimtas tai numatantis Vyriausybės nutarimas.

Lyginant šį teisinį reguliavimą su 2010 m. priimto, bet Lietuvos Respublikos Prezidento nepasirašyto Žemės įstatymo pakeitimo nuostatomis, pastebėtina, kad 2010 m. buvo numatytas visos miestuose esančios žemės perdavimas patikėjimo teise valdyti savivaldybėms, nereikalaujant papildomų Vyriausybės nutarimų priėmimo. Be to, valstybinės žemės patikėtiniu paskyrus centralizuotai valdomo valstybės turto valdytoją, patikėjimo teisės įgyvendinimui nebuvo reikalaujama papildomo Vyriausybės nutarimo priėmimo, o buvo vadovaujamasi įstatyme nustatytomis sąlygomis.

Įstatymas suteikia Vyriausybei diskrecijos teisę spręsti dėl savivaldybėms perduodamos valstybinės žemės: savivaldybėms gali būti formaliai perduota visa miesto ar miestelio žemė, arba gali būti atliekamas išsamus perduodamų teritorijų vertinimas ir atranka, likusią valstybinę žemę paliekant valdyti Nacionalinei žemės tarnybai. Tokio atskiro Vyriausybės nutarimo priėmimo numatymas tik ateityje, nepriimant jo kartu su visu reformą įgyvendinančių teisės aktų paketu, sukuria tam tikro neapibrėžtumo ir netikrumo pasirengimo vykdyti reformą etape, pavyzdžiui, yra sudėtinga planuoti šių funkcijų vykdymui reikalingų darbuotojų skaičių savivaldybėse, taip pat yra sudėtinga planuoti teritorijų planavimo procesus. Teisine prasme sudėtingiausia situacija susidarytų tada, jeigu Vyriausybė iki 2023 m. gruodžio 31 d. apskritai nepriimtų nutarimo dėl miestų ir miestelių valstybinės žemės perdavimo savivaldybėms, tada galėtų kilti abejonių, ar tai yra konstituciškai pateisinama.

Vyriausybės programoje buvo iškeltas tikslas miesto teritorijose esančią valstybinę žemę perduoti savivaldybėms patikėjimo teise, tačiau reformos metu šis tikslas realizuotas tik iš dalies, kadangi savivaldybės galės patikėjimo teise valdomą žemę nuomoti ar suteikti panaudai, tačiau neturės teisės ja disponuoti (parduoti). Sprendimą parduoti valstybinės žemės sklypą visais atvejais priims ir valstybinės žemės sklypo pirkimo–pardavimo sutartį bei priėmimo–perdavimo aktą pasirašys Nacionalinės žemės tarnybos vadovas arba jo įgaliotas teritorinio padalinio vadovas.

Tokio modelio, kai savivaldybėms nesuteikiama teisė disponuoti jų patikėjimo teise valdomais žemės sklypais, pasirinkimas aiškinamajame rašte[32] grindžiamas tuo, kad, pagal Konstitucinio Teismo suformuotą doktriną, būtent valstybės, o ne savivaldos institucijos turėtų teisę priimti sprendimus disponuojant valstybės turtu. Teigiama, kad, vadovaujantis Konstitucinio Teismo suformuota doktrina, savivaldybės negali sudaryti ir pasirašyti, t. y. būti pirkimo–pardavimo, turto priėmimo–perdavimo akto šalimi, nes joms nesuteikiama teisė disponuoti patikėjimo teise valdoma valstybine žeme. Tokia išvada daroma iš Konstitucinio Teismo 2003 m. rugsėjo 30 d.[33] ir 2005 m. rugpjūčio 23 d. nutarimų[34], kuriuose buvo pažymėta, kad Konstitucijos 128 straipsnio 2 dalies nuostata „valstybės turto valdymo, naudojimo ir disponavimo tvarką nustato įstatymas“ reiškia, kad įstatymuose turi būti *inter alia* nustatytos valstybės institucijos,

32 „Aiškinamasis raštas dėl įstatymų projektų Reg. Nr. XIVP-1625- XIVP-1644“, *supra note*, 6: 15.

33 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. rugsėjo 30 d. nutarimas, *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 93-4223, atitaisymas - 2003-10-24, Nr. 100.

34 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. rugpjūčio 23 d. nutarimas, *Valstybės žinios,* 2005, Nr. 152-5605.

turinčios teisę priimti sprendimus dėl valstybei nuosavybės teise priklausančio turto perdavimo kitų subjektų nuosavybėn, ir šių institucijų įgaliojimai.

Šiuo konkrečiu atveju modelio, pagal kurį savivaldybėms negali būti suteikiama teisė disponuoti patikėjimo teise valdoma valstybine žeme, pasirinkimas aiškinamajame rašte siejamas išimtinai su Konstitucinio Teismo doktrinos, suformuotos Konstitucinio Teismo 2003 m. rugsėjo 30 d., 2005 m. rugpjūčio 23 d. nutarimuose, reikalavimais. Vis dėlto modelio pasirinkimo pagrindimas vien tik remiantis minėta Konstitucinio Teismo doktrina nėra pakankamas ir gali kelti tam tikrų abejonių.

Visų pirma, savivaldybėms nekyla draudimas disponuoti valstybine žeme tiesiogiai iš aiškinamajame rašte cituotų Konstitucinio Teismo 2003 m. rugsėjo 30 d. ir 2005 m. rugpjūčio 23 d. nutarimų.

Konstitucinio Teismo 2003 m. rugsėjo 30 d. nutarime buvo sprendžiama, ar Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos sanatorinių-kurortinių įstaigų ir poilsio namų, valdytų buvusių Lietuvos TSR valstybinių profesinių sąjungų, nuosavybės nustatymo“ 2 straipsnio 8 punkto ir Lietuvos Respublikos profesinių sąjungų turto paskirstymo įstatymo 3 straipsnio 5 dalies (2000 m. liepos 20 d. redakcija) nuostatos, kad Anykščių reabilitacijos centro administracinis pastatas perduodamas profesinių sąjungų nuosavybėn, neprieštarauja Konstitucijos 23 straipsniui. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, kreipdamasis į Konstitucinį Teismą, išreiškė abejonę, kad įstatymų leidėjas, įstatymu perduodamas turtą, suvaržė buvusio savininko įpėdinių teisę susigrąžinti turėtą nuosavybę.

Konstitucinio Teismo 2005 m. rugpjūčio 23 d. nutarime buvo nagrinėjama, ar Lietuvos Respublikos kompensacijų už valstybės išperkamą nekilnojamąjį turtą dydžio, šaltinių, mokėjimo terminų ir tvarkos, taip pat garantijų ir lengvatų, numatytų Piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatyme, įstatymo 7 straipsnio 1 ir 2 dalys (1999 m. gruodžio 23 d. redakcija) neprieštaravo Lietuvos Respublikos Konstitucijos 23 straipsnio 1 ir 3 dalims ir 29 straipsniui.

Konstitucinio Teismo 2003 m. rugsėjo 30 d. ir 2005 m. rugpjūčio 23 d. nutarimuose buvo konstatuota, kad įstatymuose turi būti *inter alia* nustatytos valstybės institucijos, turinčios teisę priimti sprendimus dėl valstybei nuosavybės teise priklausančio turto perdavimo kitų subjektų nuosavybėn, ir šių institucijų įgaliojimai, tačiau nebuvo pateiktas išaiškinimas, kad sprendimų dėl valstybei nuosavybės teise priklausančio turto priėmimas negali būti pavestas savivaldybių institucijoms.

Antra, pagrindžiant pasirinktą modelį nebuvo remiamasi kitų Konstitucinio Teismo nutarimų nuostatomis, kurių pagrindu gali būti daroma išvada, kad savivaldybėms gali būti pavedamas valstybės funkcijų vykdymas, o pačios savivaldybės bendrine tvarka gali būti laikomos valstybės (valstybinėmis) institucijomis. Pavyzdžiui, Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarime pabrėžta, kad „valstybė savo funkcijas vykdo per atitinkamų institucijų sistemą; valstybės institucijų sistema apima labai įvairias valstybės institucijas; „valstybės (valstybinės) institucijos“ sąvoka yra bendrinė, ji apima įvairias valstybės institucijas, per kurias valstybė vykdo savo funkcijas“[35]. Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime pažymėta, kad „<..> be tų funkcijų, kurios priklauso išimtinai savivaldybėms, joms gali būti pavesta vykdyti ir tam tikras valstybės funkcijas; taip yra užtikrinama veiksmingesnė valstybės valdžios ir piliečių sąveika, valdymo demokratiškumas; pagal Konstituciją tokios valstybės funkcijos savivaldybėms vykdyti turi

35 *Oficialioji konstitucinė doktrina: svarbiausios nuostatos (1993–2020)* (Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2020), 516, https://lrkt.lt/data/public/uploads/2020/10/oficialioji-konstitucine-doktrina-web.pdf.

būti perduodamos įstatymu“ [36]. Atsižvelgdamas į Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d., 2006 m. gruodžio 21 d., 2007 m. kovo 20 d., 2008 m. sausio 7 d. nutarimus, Konstitucinis Teismas 2010 m. kovo 22 d. nutarime apibendrino suformuotą doktriną pasisakydamas, 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“[37].

Vertinant modelio pasirinkimą, reikėtų atsižvelgti į tai, kad iki 1995 m. savivaldybės turėjo įgaliojimus disponuoti valstybine žeme, toks teisinis reguliavimas nebuvo tirtas atitikties Konstitucijai aspektu, o juo labiau nebuvo pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijai. Iki 1995 m. galiojęs teisinis reguliavimas buvo pakeistas iš esmės dėl to, kad buvo įsteigtos apskritys.

Atkreiptinas dėmesys ir į Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo[38] nuostatas, kuriose nustatyta, kad savivaldybės patikėjimo teise valdo, naudoja ir disponuoja valstybės turtu, kuris pagal Lietuvos Respublikos valstybės turto perdavimo savivaldybių nuosavybėn įstatymą priskirtas savivaldybių nuosavybei, bet dar neperduotas jų nuosavybėn (11 str. 1 d. 1 p.), taip pat valstybės turtu, kuris Vyriausybės nutarimais savivaldybėms perduodamas valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) funkcijoms įgyvendinti (11 str. 1 d. 2 p.). Taigi, kaip matyti iš minėto įstatymo nuostatų, savivaldybės gali disponuoti valstybės turtu[39].

Greičiausiai tokio modelio pasirinkimą, kai savivaldybių institucijoms nesuteikiama teisė disponuoti valstybine žeme jos perleidimo kitiems subjektams aspektu, lėmė kitos priežastys. Pavyzdžiui, 2022 m. Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnyba Antikorupcinio vertinimo išvadoje dėl Žemės įstatymo pakeitimo įstatymo projekto Nr. XIVP-1625[40] išsakė abejones, ar savivaldybės institucijos visais atvejais išvengs savivaldybių ir viešojo intereso (valstybiniu mastu) konflikto ir savo sprendimais sieks užtikrinti pirmiausia visos valstybės visuomeninius interesus, o ne tik susijusius su savivaldybės gyventojų bendruomene. Kadangi sprendimų dėl valstybinės žemės priėmimo teisė būtų suteikiama 60 savivaldybių, skirtingose savivaldybėse galimai būtų taikoma ir įgyvendinama skirtinga praktika. 2022 m. Seimo kanceliarijos Teisės departamento išvadoje dėl Lietuvos Respublikos Žemės įstatymo Nr. I-446 pakeitimo įstatymo projekto pažymėta, kad valstybinio audito metu nustačius, kad nemaža dalis savivaldybių neužtikrina joms jau perduoto valstybės nekilnojamojo turto racionalaus valdymo ir naudojimo, teikiamu įstatymo projektu savivaldybėms siūloma perduoti dar daugiau valstybės nekilnojamojo turto, taip pat nurodyta, kad kyla pagrįstų abejonių, ar Nacionalinė žemės tarnyba, sumažėjus darbuotojų skaičiui, sugebėtų realiai vykdyti 60 savivaldybių – valstybinės žemės miestuose patikėtinių – veiklos priežiūrą ir kontrolę, jiems valdant patikėtą valstybinę žemę miestuose[41]. Taigi vien tik iš šių

36 *Ibid*, 921.

37 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. kovo 22 d. nutarimas, *Valstybės žinios*, 2010, Nr. 34-1620.

38 Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas, *Valstybės žinios*, 1998-06-12, Nr. 54-1492; TAR, 2014-04-03, Nr. 4025.

39 Pagal Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo 2 straipsnio 1 dalį, disponavimas turtu – teisė turtą parduoti, kitaip perleisti, taip pat išnuomoti, įkeisti arba kitokiu būdu keisti jo teisinę būklę.

40 „Antikorupcinio vertinimo išvada dėl Žemės įstatymo pakeitimo įstatymo projekto Nr. XIVP-1625“, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/4ac95170dff211ecb1b39d276e924a5d?positionInSearchResults=0&searchModelUUID=5307c81c-7fb7-4f0e-9021-0078f769a29c.

41 „Seimo kanceliarijos Teisės departamento 2022-05-17 išvada Nr. XIVP-1625 Dėl Lietuvos Respublikos Žemės įstatymo Nr. I-446 pakeitimo įstatymo projekto“, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/73c61670d5a311ecb1b39d276e924a5d?jfwid=-153nfmtcwn.

išvadų galima įžvelgti tokias priežastis, kaip tai, kad savivaldybės ne visada sieks užtikrinti visos valstybės interesus, kad įsivyraus skirtinga sprendimų dėl valstybinės žemės naudojimo praktika, kad savivaldybės nesugeba ir nesugebės racionaliai valdyti ir naudoti valstybinę žemę.

Tačiau sėkmingam valstybinės žemės valdymo ir naudojimo reformos įvykdymui reikšmingas ir kitų funkcijų, susijusių su valstybinės žemės valdymu ir disponavimu, kokybiškas atlikimas laiku. Šiuo aspektu išskirtinas teritorijų planavimo dokumentų rengimas, tinkamas duomenų Nekilnojamojo turto registre tvarkymas, valstybinės žemės sklypų suformavimas, nuosavybės teisių atkūrimas.

Vis dėlto valstybinės žemės valdymo ir naudojimo reformos metu savivaldybėms suteiktos platesnės valstybinės žemės valdymo miestuose ir miesteliuose patikėjimo teise funkcijos gali būti vertinamos kaip teigiamas postūmis, tačiau tai, ar bus pasiekti reformos metu iškelti tikslai, iš esmės priklausys nuo to, kaip numatyta reforma bus įgyvendinama kituose etapuose, kokie bus priimti poįstatyminiai teisės aktai, kaip savo įgaliojimais naudosis savivaldybių institucijos, taip pat kaip savo įgaliojimus vykdys Nacionalinė žemės tarnyba, kuriai priskirta savivaldybių, kaip valstybinės žemės patikėtinių, priežiūra ir kontrolė.

Išvados

1. Lietuvos Respublikos Seimas, priimdamas 2022 m. birželio 30 d. Lietuvos Respublikos žemės įstatymo Nr. I-446 pakeitimo įstatymą Nr. XIV-1311 ir susijusių įstatymų pakeitimus, pradėjo valstybinės žemės valdymo ir naudojimo reformą, kuriai prielaidas sudarė ilgą laiką ryškėjusios neigiamos tendencijos, susijusios su investicijų mažėjimu, administracine našta, teritorijų planavimo ir statybos procesų stabdymu bei nepasitikėjimu valstybinėje žemėje įgyvendinamais projektais. Idėja valstybinės žemės valdymo klausimus pavesti savivaldybių kompetencijai sietina su savivaldos tradicija Europos valstybėse ir Europos vietos savivaldos chartija, taip pat tokio reguliavimo patirtimi nuo Lietuvos Nepriklausomybės atkūrimo iki apskričių įsteigimo 1995 m.
2. Valstybinės žemės valdymo ir naudojimo reformos metu nuo 2023 m. sausio 4 d. praplėsta Aplinkos ministerijos kompetencija formuoti valstybės politikos žemės tvarkymo srityje ir jos pavaldumui priskirta Nacionalinė žemės tarnyba, o nuo 2024 m. sausio 1 d. savivaldybės taps savivaldybės teritorijoje esančių miestų ir miestelių valstybinės žemės, perduotos Vyriausybės nutarimu, patikėtinėmis; savivaldybėms suteikiama kompetencija nuomoti ar suteikti panaudai patikėjimo teise valdomus valstybinės žemės sklypus, išskyrus jų pardavimą; Nacionalinė žemės tarnyba vykdys savivaldybių, kaip valstybinės žemės patikėtinių, priežiūrą ir kontrolę; žemės naudojimo valstybinė kontrolė priskirta Valstybinei teritorijų planavimo ir statybos inspekcijai prie Aplinkos ministerijos.
3. 2022 m. priimtas Žemės įstatymo pakeitimo įstatymas numato savivaldybių, kaip patikėtinių, funkcijų praplėtimą ta apimtimi, kiek joms Vyriausybės nutarimu bus perduota valdyti miestų ir miestelių valstybinė žemė, t. y. vien tik įstatymo nuostatos nėra pakankamas pagrindas savivaldybėms tapti valstybinės žemės miestuose ir miesteliuose patikėtinėmis. 2010 m. priimtame, bet Lietuvos Respublikos Prezidento nepasirašytame Žemės įstatymo pakeitimo įstatyme buvo numatytas visos miestuose esančios žemės perdavimas patikėjimo teise valdyti savivaldybėms, nereikalaujant papildomų Vyriausybės nutarimų priėmimo.
4. Įgyvendinus valstybinės žemės valdymo ir naudojimo reformą savivaldybės patikėjimo teise valdomą žemę galės nuomoti ar suteikti panaudai, tačiau neturės teisės ja disponuoti (parduoti). Modelio, pagal kurį savivaldybėms negali būti suteikiama teisė disponuoti patikėjimo teise valdoma valstybine žeme, pasirinkimas aiškinamajame rašte siejamas išimtinai su Kons-

titucinio Teismo doktrinos, suformuotos Konstitucinio Teismo 2003 m. rugsėjo 30 d., 2005 m. rugpjūčio 23 d. nutarimuose, reikalavimais. Įstatymų leidėjas turi plačią diskreciją pasirinkti, kaip reguliuoti valstybinės žemės valdymo klausimus ir kokioms institucijoms suteikti įgaliojimus, todėl, diskutuojant apie galimų modelių alternatyvas ir geriausio modelio, kuris atitiktų veiksmingumo, tikslingumo ir efektyvumo kriterijus, parinkimą, galėtų būti atsižvelgiama ir į šiame straipsnyje atliktą analizę, kurioje iškeltos abejonės dėl pasirinkto modelio pagrindimo remiantis minėta Konstitucinio Teismo doktrina.

Sėkmingas valstybinės žemės valdymo ir naudojimo reformos įvykdymas priklauso ir nuo kitų funkcijų, susijusių su valstybinės žemės valdymu ir disponavimu (pvz., teritorijų planavimo dokumentų rengimas, tinkamas duomenų Nekilnojamojo turto registre tvarkymas, valstybinės žemės sklypų suformavimas, nuosavybės teisių atkūrimas), taip pat nuo kokybiško jų atlikimo laiku. Parenkant tinkamiausią modelį turėtų būti išsamiai išanalizuota ir įvertinta reali situacija, identifikuotos visos probleminės sritys, už tai atsakingos institucijos ir jų pajėgumai spręsti susidariusias problemas.

Legal Issues Surrounding the Reform of Land Management and Use

Mykolas Romeris University Law School
Public Law Institute
Prof. dr. Rasa Ragulskytė-Markovienė
E-mail: r.markoviene@mruni.eu
Dr. Leda Žilinskienė
E-mail: leda.zilinskiene@mruni.eu

DOI:10.13165/LT-22-01-09

Summary. *Following the adoption of the Law on Amendments to the Law on Land of the Republic of Lithuania No. I-446 (No. XIV-1311) by the Seimas of the Republic of Lithuania and amendments to 16 related laws on 30 June 2022, a reform of land management and use was launched in order to empower municipalities to manage state-owned land. The need to change certain relations in the management and use of state-owned land has long been expected. The concentration of the management of state-owned land, which is separated from the performance of municipal functions, in the National Land Service under the Ministry of Agriculture has led to the duplication of their functions and the excessive actions of these institutions. This has highlighted the problems of attracting investment in municipalities, as well as the problems that exist within the development of these territories and the fulfilment of the functions of other municipalities. This article analyses the key legal aspects of the content of the land management and use reform, and provides insights into the potential problems associated with its launch.*

Keywords: *legal aspects of land management and use reform, state-owned land trustees, municipalities, National Land Service*

1.10. Valstybės tarnybos instituto teisinė reforma 2022–2023 metais

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Viešosios teisės institutas
Ana Rynkun
E. paštas: ana.rynkun@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-22-01-10

Santrauka. *Pastaraisiais metais daug kalbama apie valstybės tarnybos institutą. Dažnai akcentuojama, kad sparti technologijų plėtra, didėjantis piliečių ir verslo poreikis gauti modernias ir prieinamas viešąsias paslaugas, būtinybė profesionaliai spręsti vis sudėtingesnius iššūkius ir krizines situacijas, inertiškas viešojo sektoriaus veikimas verčia iš esmės apsvarstyti ir pertvarkyti viešojo sektoriaus ekosistemą – paslaugas, institucijas, procesus ir žmones*[1]*. Šios diskusijos lėmė* būtinumą keisti teisinį reguliavimą ir palaipsniui *inicijuoti valstybės tarnybos instituto teisinę reformą.*

Pažymėtina, kad bandymų atlikti valstybės tarnybos reformą buvo daug, pavyzdžiui, vien Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas[2] *keistas 135 kartus. Šaržuojant esamą situaciją pabrėžtina tai, kad visai neseniai Lietuvos Respublikos Seime, 2021 m. gruodžio 23 d., buvo priimtas Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas*[3]*, bet jį siūloma reformuoti vėl. Toks itin dažnas tų pačių teisės aktų keitimas lemia teisinio reguliavimo chaotiškumą.*

Atliepiant pastarųjų metų iššūkius 2022 metais įvyko valstybės tarnybos instituto reformos pradžia*: Lietuvos Respublikos Seimui pateiktas Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projektas*[4]*. Projektu siūloma Valstybės tarnybos įstatymą išdėstyti nauja redakcija, pakeičiant daugelį valstybės tarnybos santykių teisinio reguliavimo aspektų.* Šiuo dokumentu siekiama sukurti lankstesnę ir labiau į rezultatą orientuotą valstybės tarnybą, joje suburti atskirą vadovų korpusą ir stiprinti jo kompetencijas, pertvarkyti biudžetinių įstaigų valdymą pagal naują valdysenos modelį ir kt.

Pritartina tam, kad valstybės tarybos institutas turi būti tobulintinas, tačiau reformos sėkmė visada priklauso nuo priimtų teisės aktų kokybiškumo ir tinkamo jų įgyvendinimo. Todėl šiame straipsnyje iš esmės analizuojamas aktualiausias Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo projektas ir jo galima įtaka valstybės tarnybos instituto teisinei reformai.

Reikšminiai žodžiai: *valstybės tarnyba, valstybės tarnautojas, aukštesnysis vadovas, viešojo valdymo agentūra.*

Įvadas

2022–2030 metų Viešojo valdymo plėtros programoje, patvirtintoje Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2022 m. kovo 9 d. nutarimu Nr. 206 „Dėl 2022–2030 metų plėtros programos valdytojos Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos viešojo valdymo plėtros programos

1 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2020 m. gruodžio 11 d. nutarimas Nr. XIV-72 „Dėl Aštuonioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“, TAR, 2020-12-11, Nr. 27121.

2 Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas Nr. VIII-1316, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 66-2130.

3 Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymas, TAR, 2018-07-16, Nr. 12037.

4 Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projektas, TAIS, 2022-11-15, Nr. XIVP-2066(3).

patvirtinimo“[5], įvardyta problema – „nepakankamas Lietuvos valstybės tarnybos efektyvumas“ ir nurodytos spręstinos šios problemos priežastys. Dėl to 2022 metais pradėta valstybės tarnybos instituto teisinė reforma – Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovai pateikė Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projektą[6] (toliau – VTĮ projektas), kuriuo inicijuota valstybės tarnybos instituto teisinė reforma. Išanalizavus VTĮ projekto turinį darytina išvada, kad reforma įgyvendinama koncentruojantis į šias pagrindines kryptis:

1. vadovų karjeros valdymo reglamentavimo pokyčiai;
2. normų, susijusių su kompetencijų ugdymu, keitimas;
3. žmogiškųjų išteklių valdymo teisinio reguliavimo tobulinimas.

Šio straipsnio tikslas – išanalizuoti VTĮ projekto aktualiausius pokyčius. Siekiant šio tikslo straipsnyje analizuojamos svarbiausios valstybės tarnybos instituto reformos kryptys ir aptariamas prognozuojamas poveikis valstybės tarnybos institutui. Straipsnyje pasitelkiami dokumentų analizės, loginis, apibendrinimų ir lyginamasis metodai.

1.10.1. Vadovų karjeros valdymo reglamentavimo pokyčiai

Vertinant galiojantį teisinį reglamentavimą konstatuotina, kad vadovą įdarbinančios valstybės tarnybos institucijos ir įstaigos neidentifikuoja, kokio vadovo ieško: nevertinama esama situacija įstaigoje, jos brandos lygis, efektyvumo didinimas, struktūriniai, vadybos pokyčiai ir kiti svarbūs vadybos aspektai. Kritikuotina ir tai, kad dažnu atveju institucijose nevykdomas nei kandidatų į įstaigų vadovų pareigas pritraukimas, nei aktyvi jų paieška. Be kita ko, neigiamas valstybės tarnybos įvaizdis visuomenėje, stereotipai ir mitai taip pat nepadeda šiam profesionalių vadovų paieškos procesui.

Problemą siekiama spręsti VTĮ projektu, kuriame centralizuotas vadovų korpuso stiprinimas pasirinktas kaip strateginė reformos kryptis. Prognozuojama, kad centralizuotas valdymas suteiktų palankesnes sąlygas kurti korporatyvinę kultūrą savarankiškų institucijų kontekste ir užtikrinti nuoseklumą atrankose, vertinant veiklą, ugdant kompetencijas, telkiant vadovus tarpinstitucinių problemų sprendimui ir teikiant jiems pagalbą. Centralizuotas įstaigų vadovų valdymas sudarytų prielaidas ir tolesniam jų karjeros valdymui, taip pat leistų geriau planuoti įstaigų vadovų mobilumą ir rotaciją. Siekiant neprarasti kompetentingų įstaigų vadovų pasibaigus jų kadencijai ir kuo geriau panaudoti sukauptą patirtį, VTĮ projektu siekiama, kad buvę įstaigų vadovai būtų pritraukiami dalyvauti atrankose į kitų įstaigų vadovų pareigas.

VTĮ projekte taip pat siūloma įteisinti aukštesniojo vadovo sąvoką: „Aukštesnysis vadovas – įstaigos vadovas (išskyrus įstaigos vadovą, priimamą į pareigas politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu) ar valstybės pareigūnas, Seimo, Respublikos Prezidento ar Vyriausybės paskirtas vadovauti valstybės ar savivaldybės institucijai ar įstaigai kitų įstatymų nustatyta tvarka.“[7] Siūloma įtvirtinti šių aukštesniųjų vadovų kompetencijų ugdymą, kuris apimtų įvadinius mokymus ir tęstinį kompetencijų tobulinimą. Planuojama, kad šiuos veiksmus centralizuotai organizuos Vyriausybės įgaliota įstaiga – Viešojo valdymo agentūra. Viešojo valdymo agentūroje bus atliekama stebėsena, kaip konkrečios vadovų kompetencijos veikia įstaigos rezultatus, taip pat bus nustatomas bendrų ir individualių (būtinų konkrečiam vadovui) kompetencijų po-

5 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2022 m. kovo 9 d. nutarimas Nr. XIV-72 „Dėl 2022–2030 metų plėtros programos valdytojos Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos viešojo valdymo plėtros programos patvirtinimo“, TAR, 2022-03-16, Nr. 04832.

6 Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projektas, *supra note*, 4.

7 *Ibid.*, 2 straipsnio 1 dalis.

reikis[8]. Ši stebėsena padės išgryninti būtinas ir tobulintinas įstaigų vadovų kompetencijas. Visų šių kompleksinių veiksmų rezultatas orientuojamas į aukštesniųjų vadovų vadybos, strateginio planavimo, komunikacijos, lyderystės, problemų sprendimo, žmogiškųjų išteklių valdymo ir kitų aukštesniesiems vadovams būtinų kompetencijų ugdymą.

Be to, VTĮ projektu siūloma su į įstaigos vadovo pareigas priimamu asmeniu sudaryti susitarimą dėl jo veiklos tikslų ir rezultatų, taip pat nustatyti, kad įstaigos vadovo tarnybinės veiklos vertinimo tikslas – įvertinti pagal susitarimą jo pasiektus rezultatus. Siūloma sudaryti galimybę įstaigos vadovą pasibaigus pirmai kadencijai paskirti antrajai kadencijai be konkurso atsižvelgiant į tai, ar įstaigos vadovo pirmosios kadencijos laikotarpiu įstaigos vadovas pasiekė susitarime dėl pagrindinių kadencijos laikotarpio ir (ar) tam tikrų jo etapų veiklos tikslų ir rezultatų nustatytus veiklos tikslus ir rezultatus. Prognozuojama, kad taip įstaigos vadovų veikla bus labiau orientuota į rezultatus.

1.10.2. Normų, susijusių su kompetencijų ugdymu, keitimas

Pagal šiuo metu galiojantį teisinį reguliavimą valstybės tarnautojai tobulina kvalifikaciją pagal institucijos, kurioje valstybės tarnautojas eina pareigas, tikslus ir uždavinius arba pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės nustatytus kvalifikacijos tobulinimo prioritetus[9]. Dalyvauti išoriniuose mokymuose (konferencijose, seminaruose ir pan.), kurie yra tiesiogiai susiję su vykdomomis funkcijomis, palikta galimybė tik tada, kai valstybės tarnautojui atsiranda poreikis įgyti naujų žinių ar kompetencijų. Iš to darytina išvada, kad aktualus kvalifikacijos kėlimo ir mokymosi organizavimo reglamentavimas stokoja sistemiškumo. Kritikuotina ir tai, kad aktualus mokymosi reglamentavimas dažnai vertinamas tik formaliai.

Matyt, įvertinus šiuos aspektus, VTĮ projektu siūloma įteisinti kompetencijų viešajame sektoriuje ugdymo modelį. Siūloma pavesti Lietuvos Respublikos Vyriausybės įgaliotai institucijai (šiuo atveju – Viešojo valdymo agentūrai) centralizuotai organizuoti ir koordinuoti valstybės tarnautojų mokymų vykdymą[10]. Darytina išvada, kad organizuojant ir koordinuojant valstybės tarnautojų mokymų vykdymą centralizuotai, būtų užtikrinamas vienodas ir platus požiūris į svarbiausias valstybės tarnautojo kompetencijas ir jų ugdymą, vienodas kvalifikacijos ir gebėjimų ugdymo pasiekiamumas ir ugdymo lygis, taip pat sisteminis poveikio institucijų ir įstaigų veiklos rezultatams vertinimas.

Dar vienas tobulintinas aktualus teisinio reguliavimo dalykas – VTĮ 27 straipsniu reglamentuojamas valstybės tarnautojų veiklos vertinimas. Manytina, kad šis valstybės tarnybos institutas jau seniai prarado savo prasmę, kadangi valstybės tarnautojų suprantamas tik kaip įrankis darbo užmokesčiui didinti , nesudaro galimybių tinkamai vertinti veiklos rezultatus ir nemotyvuoja pačių valstybės tarnautojų.

Įsigaliojus naujam teisiniam reguliavimui iš esmės keistųsi tarnybinės veiklos vertinimo samprata ir būtų išdėstyta taip: „<...> nustatyta tvarka įvertinti jo kompetencijas ir pasiektus veiklos rezultatus. <...>“[11], o tarnybinė veikla būtų vertinama taip: „viršija lūkesčius“, „atitinka lūkesčius“, „iš dalies atitinka lūkesčius“ ir „neatitinka lūkesčių“[12]. Be kita ko, siekiant maksimaliai

8 Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2018 m. gruodžio 31 d. įsakymas Nr. 1V-983 „Dėl Valstybės tarnybos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos nuostatų patvirtinimo“, TAR, 2018-12-31, Nr. 21998.

9 Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projektas, TAIS, 2022-11-15, Nr. XIVP-2066(3), 20 straipsnis.

10 *Ibid*., 36 straipsnio 2 dalies 4 punktas.

11 *Ibid*., 18 straipsnio 3 dalis.

12 *Ibid*., 18 straipsnio 6 dalis.

susieti tarnybinės veiklos vertinimą su veiklos rezultatais VTĮ projekte siūloma atsisakyti perteklinių tarnybinės veiklos vertinimo procesų, kurie nekuria pridėtinės vertės: atsisakoma metinių veiklos užduočių formulavimo visiems valstybės tarnautojams (išskyrus įstaigų vadovus), privalomo vertinimo pagal kvalifikaciją ir privalomo vertinimo pagal gebėjimus atlikti pareigybės aprašyme nustatytas funkcijas. Valstybės tarnautojo veiklos rezultatams viršijus lūkesčius VTĮ projekte siūlomas platesnis, labiau motyvuojantis, piniginių skatinimo priemonių spektras.

Svarbi VTĮ projekto naujovė yra tai, kad įsigaliojus VTĮ projektui tarnybinės veiklos vertinimo procesas būtų siejamas su pretendentų į aukštesniųjų vadovų pareigas rezervu: „Karjeros valstybės tarnautojas, einantis valstybės ar savivaldybės institucijos ar įstaigos administracijos struktūrinio padalinio vadovo pareigas, išskyrus laikinąjį valstybės tarnautoją, kurio tarnybinė veikla bent 3 vertinimus iš eilės buvo įvertinta labai gerai arba kaip viršijanti lūkesčius, kartu su šio straipsnio 8 dalyje nurodytais pasiūlymais gali būti siūlomas įrašyti į 13 straipsnyje nurodytą pretendentų į aukštesniųjų vadovų pareigas rezervą.“[13] Darytina išvada, kad taip siekiama užtikrinti nuoseklų pretendentų į aukštesniųjų vadovų pareigas paieškos procesą, sudaryti galimybes sistemoje išlaikyti aukštos kvalifikacijos profesionalus ir nuosekliai formuoti profesionalių vadovų korpusą.

1.10.3. Žmogiškųjų išteklių valdymo teisinio reguliavimo tobulinimas

Šiuo metu konkursus į karjeros valstybės tarnautojų pareigas centralizuotai organizuoja Lietuvos Respublikos Vyriausybės įgaliota įstaiga (t. y. Valstybės tarnybos departamentas prie vidaus reikalų ministerijos)[14]. Tačiau aktualus reguliavimas nustato ilgai trunkančią, sudėtingą, daugiapakopę valstybės tarnautojų atrankos sistemą, kuri nesudaro galimybių tinkamai užtikrinti valstybės tarnautojų atrankos proceso efektyvumo. Galiausiai valstybės tarnautojų atrankose dalyvauja per mažai tinkamų kandidatų. Be to, aktualus reguliavimas nesudaro pakankamai galimybių pritraukti į valstybės tarnybą kompetentingų specialistų, dėl to daug konkursų tiesiog neįvyksta.

VTĮ projekte siūloma įdiegti iš dalies centralizuotą valstybės tarnautojų atrankos sistemą (įstaigų vadovus atrinktų valstybės tarnybos politiką įgyvendinanti institucija, o specialistų lygmens valstybės tarnautojus – pačios įstaigos). Taigi, VTĮ projekte siūloma nustatyti: „Asmenys į karjeros valstybės tarnautojo pareigas priimami konkurso būdu, išskyrus kai šio įstatymo nustatytais atvejais priimama be konkurso. <...> Konkursus Vyriausybės nustatyta tvarka organizuoja valstybės ar savivaldybių institucijos ar įstaigos. <...>“[15]. Darytina išvada, kad valstybės tarnautojų konkursai, įvykus reformai, būtų organizuojami decentralizuotai (t. y. kiekviena įstaiga juos vykdytų savarankiškai), o vadovų atrankos toliau vyktų centralizuotai Lietuvos Respublikos Vyriausybės įgaliotoje institucijoje (išskyrus atskirus atvejus, kai į karjeros valstybės tarnautojo pareigas ir į laikinojo valstybės tarnautojo pareigas iki 3 metų laikotarpiui gali būti priimama be konkurso).

VTĮ projekto rengėjų nuomone, toks būdas suderintų konkursų profesionalumo ir efektyvumo aspektus, nes aktualus reguliavimas lemia, kad konkursai vyksta labai ilgai, o dažnu atveju visai neįvyksta (pažymėtina, kad šiuo atveju liko neatsakyta į klausimą, ar šiuos trūkumus lemia aktualaus teisės akto netobulumas, ar konkursus vykdančios institucijos kompetencijos stoka). Tikimasi, kad naujas teisinis reguliavimas sutrumpins valstybės tarnautojų atrankos pro-

13 “Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projektas”, *supra note*, 9: 18 straipsnio 9 dalis.

14 *Ibid*., 11 straipsnio 1 dalis.

15 *Ibid*., 10 straipsnio 1 dalis, 10 straipsnio 2 dalis.

cesą, didins įstaigų galimybes pasirinkti kandidatą, vertinti kandidato profesines kompetencijas ir tinkamumą konkrečiai pareigybei. Be to, tokiu būdu didinamas žmogiškųjų išteklių valdymo lankstumas ir galimybės valdyti žmogiškuosius išteklius institucijos mastu.

Matyt šiuo atveju atitinkamai kyla klausimas: ar bus suvaldyta korupcijos ir nepotizmo lygio rizika, galimai dažnesnė vietos savivaldos lygyje (atskirose savivaldybėse)? Todėl, vertinant karjeros valstybės tarnautojų konkursų decentralizavimą, siūlytina įvertinti ir galimus decentralizavimo trūkumus. Pirma, decentralizavimas gali įnešti į valstybės tarnybą nepotizmo pasireiškimą. Antra, taip grįžtama prie ankstesnės VTĮ redakcijos (iki 2019 m. sausio 1 d. VTĮ buvo nustatyta, kad konkursus įstaigos organizuoja savarankiškai). Dažnas valstybės tarnybą reguliuojančių teisės aktų nuostatų keitimas, prie kurių dar turi prisitaikyti įgyvendinančios institucijos, gali neigiamai paveikti Lietuvos teisinės sistemos stabilumą ir įvesti teisinio reguliavimo chaotiškumą.

Be to, VTĮ projekte siūloma supaprastinti valstybės tarnautojo perkėlimą į kitas valstybės tarnautojo pareigas jo sutikimu toje pačioje ar kitoje valstybės ar savivaldybės institucijoje ar įstaigoje su sąlyga, kad jis atitinka tos pareigybės aprašyme nustatytus specialiuosius reikalavimus[16]. Siūloma skatinti valstybės tarnautojų mobilumą sudarant galimybes eiti ne vienas, o kelias valstybės tarnautojo pareigas, būti laikinai perkeltam į įstaigos vadovo ar politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojo pareigas[17]. Plėtojant valstybės tarnautojų „skolinimąsi“ pagal poreikį idėją, projekte siūloma nustatyti, kad tarnybinės būtinybės atveju karjeros valstybės tarnautojas jo sutikimu ne ilgesniam nei vienų metų terminui gali būti pasitelkiamas į kitą įstaigą ar organizaciją padėti atlikti šios įstaigos ar organizacijos funkcijas[18].

Aktualioje VTĮ redakcijoje nustatyta, kad asmuo, priimamas į valstybės tarnautojo pareigas, privalo turėti aukštąjį universitetinį arba aukštąjį koleginį išsilavinimą. VTĮ projektu siūloma keisti šį reguliavimą nustatant, kad pretenduojant į valstybės tarnybą užtenka turėti aukštojo mokslo arba jam lygiavertę kvalifikaciją[19]. Darytina išvada, kad VTĮ projektu siūloma mažinti bendruosius kvalifikacinius reikalavimus. Kyla klausimas: ar toks sprendimas užtikrins tinkamą valstybės tarnybos funkcijų vykdymą? Pažymėtina, kad Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismas, atskleisdamas konstitucinę valstybės tarnybos sampratą, dažnai akcentuoja, kad valstybės tarnautojams turi būti keliami aukšti kvalifikacijos reikalavimai, kadangi valstybės tarnybos specifiką lemia valstybės tarnybos paskirtis ir visuomeninis reikšmingumas: „<...> tai, kad valstybės tarnybos paskirtis – garantuoti viešąjį interesą valstybės ir savivaldybių institucijoms vykdant viešąjį administravimą ir teikiant viešąsias paslaugas, o ne privačius šia veikla užsiimančių darbuotojų interesus, lemia valstybės tarnautojų, kaip korpuso, ypatingą formavimo tvarką, jų teisinio statuso specifiką, taip pat jų ypatingą atsakomybę visuomenei už jiems pavestų funkcijų vykdymą“[20], „valstybės tarnautojai – ypatinga socialinė grupė, kurios specifiką lemia valstybės tarnybos paskirtis ir visuomeninis reikšmingumas, todėl valstybės tarnautojų teisinis statusas, teisių ir laisvių, kurias jie turi pagal Konstituciją ir įstatymus, įgyvendinimas negali neturėti reikšmingų ypatumų“[21]. Atsižvelgus į Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo doktriną manytina, kad sprendimas VTĮ projekte mažinti bendruosius kvalifikacinius reikalavimus turėtų būti vertinamas pakartotinai. Siekiant įvertinti visapusiškai rekomenduotina pasitelkti kitų sričių ekspertus, pvz., mokslo bendruomenės atstovus.

16 “Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projektas”, *supra note,* 9: 14 straipsnio 1 dalis.

17 *Ibid*., 14 straipsnio 6 dalis.

18 *Ibid*., 14 straipsnio 17 dalis.

19 *Ibid*., 8 straipsnio 1 dalies 4 punktas.

20 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas, *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 181-6708..

21 *Ibid.*

Kitas reikšmingas VTĮ projekto teisinis aspektas yra tai, kad įstaigų vadovams keliami bendrieji kvalifikaciniai reikalavimai. VTĮ projekte įstaigų vadovams siūloma taikyti reikalavimą turėti aukštąjį universitetinį išsilavinimą ir magistro kvalifikacinį laipsnį arba jam lygiavertę kvalifikaciją[22]. Pasak VTĮ projekto rengėjų, toks sprendimas didins įstaigų vadovų korpuso profesionalumą ir kompetenciją. Tokiu argumentu VTĮ projektų rengėjai pripažįsta, kad siekiant profesionalios valstybės tarnybos turi būti skiriama daug dėmesio valstybės tarnautojų išsilavinimui. Todėl nesuprantama, kodėl kitiems karjeros valstybės tarnautojams toks profesionalumo reikalavimas nekeliamas, o atvirkščiai – žeminamas.

Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, kad valstybės tarnybos paskirtis – garantuoti viešąjį interesą valstybės ir savivaldybių institucijoms vykdant viešąjį administravimą ir teikiant viešąsias paslaugas, o ne privačius šia veikla užsiimančių darbuotojų interesus, lemia valstybės tarnautojų, kaip korpuso, ypatingą formavimo tvarką, jų teisinio statuso specifiką, taip pat jų ypatingą atsakomybę visuomenei už jiems pavestų funkcijų vykdymą[23]. Todėl vienas iš pagrindinių VTĮ projekto aspektų yra tai, kad tikslinama valstybės tarnautojo sąvoka: „Valstybės tarnautojas – fizinis asmuo, einantis pareigas valstybės ar savivaldybės institucijoje ar įstaigoje ir atliekantis viešojo administravimo funkcijas arba užtikrinantis diplomatinės tarnybos institucijų ar prekybos atstovybių užsienyje funkcionavimą, arba padedantis valstybės, vietos ar teisminę valdžią įgyvendinantiems asmenims atlikti jiems nustatytas funkcijas, išskyrus vidaus administravimo funkcijas, kaip jos apibrėžtos Viešojo administravimo įstatyme.“[24] Tad sistemiškai analizuojant šią nuostatą konstatuotina, kad taip įgyvendinamas svarbus pakeitimas nustatant, kad valstybės tarnautojais nelaikomi asmenys, atliekantys vidaus administravimo funkcijas, kaip jos apibrėžtos Viešojo administravimo įstatyme. Tačiau svarbu atkreipti dėmesį į Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 17 dalyje nustatytą aktualų vidaus administravimo funkcijų apibrėžimą: „Vidaus administravimas – veikla, kuria užtikrinamas viešojo administravimo subjekto, turinčio viešojo juridinio asmens statusą, savarankiškas funkcionavimas (struktūros tvarkymas, dokumentų, personalo, turimų materialinių ir finansinių išteklių valdymas), kad jis galėtų atlikti viešąjį administravimą.“[25] Sistemiškai išanalizavus abi sąvokas (t. y. „valstybės tarnautojas“ ir „vidaus administravimas“) darytina išvada, kad tam tikros funkcijos negalės būti priskirtinos valstybės tarnautojams, pvz., turto valdymo, viešųjų pirkimų vykdymo, tarptautinių ryšių, vidaus audito, teisinio atstovavimo, korupcijos prevencijos ir kt. Išvardytos funkcijos vidaus administravimui priskirtinos remiantis tuo, kad jos padeda užtikrinti savarankišką viešojo administravimo subjekto funkcionavimą, kad jis galėtų tinkamai atlikti jam pavestas viešojo administravimo ir kitas teisės aktuose nustatytas funkcijas. Kita vertus, konstatuotina, kad išvardytos funkcijos yra horizontaliojo pobūdžio, taigi „valstybės tarnautojo“ sąvokos apibrėžimo tikslinimas užtikrins vienodą visų viešojo administravimo subjektų funkcijų atlikimą lygiai taip pat kaip ir personalo administravimas, buhalterinė apskaita, dokumentų tvarkymas, apskaita ir saugojimas, projektų valdymas, viešųjų ryšių palaikymas ar informacinių ir ryšių technologijų administravimas. Be to, šios funkcijos neturi išskirtinumo ir todėl, kad jos analogiškai yra atliekamos tiek viešųjų, tiek privačių juridinių asmenų.

Siekiant mažinti skirtumą tarp valstybės tarnybos teisinio reglamentavimo ir Lietuvos Respublikos darbo kodekso nuostatų VTĮ projekte siūloma keisti kasmetinių atostogų regla-

22 “Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projektas”, *supra note*, 9: 8 straipsnio 2 dalis.

23 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas, *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 181-6708.

24 “Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projektas”, *supra note*, 9: 2 straipsnio 12 dalis.

25 Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas Nr. VIII-1234, TAR, 1999-06-17, Nr. 0991010ISTAIII-1234.

mentavimą nustatant, kad „valstybės tarnautojams suteikiamos Darbo kodekse numatytos atostogos“[26]. Analizuojant šį pakeitimą būtina atkreipti dėmesį ir į Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projekto 2 straipsnio 19 dalyje nurodytas įgyvendinamąsias nuostatas, kuriose užfiksuojama sukauptų kasmetinių atostogų išsaugojimo garantija: „<...> iki šio įstatymo įsigaliojimo įgytos kasmetinės atostogos išsaugomos ir jų trukmė įsigaliojus šiam įstatymui nesikeičia, išskyrus kai bendra kasmetinių ir papildomų atostogų trukmė pagal Darbo kodekso 126 straipsnio 2 dalį arba 3 dalį ir 138 straipsnio 2 dalį yra didesnė nei iki šio įstatymo įsigaliojimo įgyta kasmetinių atostogų trukmė. <...>“. Taigi, iki VTĮ įsigaliojimo valstybės tarnautojų sukauptų kasmetinių atostogų dienų skaičius būtų užfiksuojamas ir papildomos kasmetinės atostogos toliau skaičiuotųsi taip, kaip numatyta Lietuvos Respublikos darbo kodekse.

Be to, pažymėtina, kad aktualaus VTĮ 49 straipsnyje numatytos garantijos transformuotos į VTĮ projekto 34 straipsnį ir iš esmės lieka tos pačios (materialinių pašalpų skyrimas, galimybė būti palaidotam valstybės lėšomis, persikraustymo išlaidų kompensavimas ir pan.). Darytina išvada, kad valstybės tarnautojų socialinės garantijos neturėtų kisti.

Vienas labiausiai tebekritikuojamų ir daugiausia diskusijų sukeliančių valstybės tarnybos santykių dabartinio teisinio reguliavimo aspektų – darbo užmokestis. Siekiant valstybės tarnautojų darbo užmokesčio didinimo VTĮ projektu siūloma koreguoti pareiginės algos (atlyginimo) bazę ir ją susieti su vidutiniu mėnesiniu bruto darbo užmokesčiu. Šiuo atveju būtina kartu vertinti Lietuvos Respublikos pareiginės algos (atlyginimo) bazinio dydžio įstatymo projektą[27], kuriame nustatyta: „<...> Pareiginės algos (atlyginimo) bazinis dydis 2023 metams (n) ir 2024 metams (n+1) nustatomas pagal Lietuvos statistikos departamento paskelbtą praėjusių metų (n-2) vidutinį mėnesinį šalies darbo užmokestį (su individualiomis įmonėmis) ir yra 1579,4 euro.“[28]. Darytina išvada, kad siūloma taikyti naują, konkurencingą pareiginės algos (atlyginimo) bazinio dydžio vienetą – 1 579,4 eurų. Antras, bet ne mažiau svarbus aspektas numatytas Lietuvos Respublikos pareiginės algos (atlyginimo) bazinio dydžio įstatymo projekto 3 straipsnio 2 dalyje ir išdėstytas taip: „<...> pareiginės algos (atlyginimo) bazinis dydis peržiūrimas ne rečiau, kaip kas trejus metus, atsižvelgiant į darbo užmokesčio pokyčių darbo rinkoje tendencijas ir šalies ekonominę situaciją ir tvirtinamas atitinkamų metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme. Pirmą kartą pareiginės algos (atlyginimo) bazinis dydis peržiūrimas 2025 metais.“[29] Todėl svarbu akcentuoti tai, kad nauju reguliavimu siekiama užtikrinti, kad naujas bazinio dydžio vienetas bus nuosekliai kintantis. Tokia naujojo bazinio dydžio sistema bus mažiau politizuota ir atlieps ekonominius pokyčius, padės išvengti valstybės institucijose ir įstaigose mokamo darbo užmokesčio atotrūkio nuo darbo rinkos.

Kita VTĮ projekto naujovė yra tai, kad: „<...> Valstybės tarnautojo pareiginės algos maksimalus koeficientas negali viršyti įstaigos vadovo pareiginės algos maksimalaus koeficiento dydžio. <...>“[30]. Tokia taisyklė ne tik nustato valstybės tarnautojų maksimalų pareiginės algos koeficientą, bet ir užtikrina objektyvias valstybės tarnautojų pareiginės algos koeficientų lubas.

Dar vienas svarbus VTĮ projekto aspektas, susijęs su atlygio mokėjimu, yra tai, kad VTĮ projekte siūloma atsisakyti mokamo priedo už tarnybos Lietuvos valstybei stažą. Priedas už stažą

26 “Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projektas”, *supra note*, 9: 30 straipsnio 1 dalis.

27 Lietuvos Respublikos pareiginės algos (atlyginimo) bazinio dydžio įstatymo projektas, TAIS, 2022-11-33, Nr. 22-14927(2).

28 *Ibid.*, 3 straipsnio 1 dalis.

29 *Ibid.*, 3 straipsnio 2 dalis.

30 “Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projektas”, *supra note*, 9: 20 straipsnio 1 dalis.

iškreipia rinką – vienodas funkcijas atliekančių valstybės tarnautojų atlyginimas gali skirtis net 30 procentų. Be to, ši darbo užmokesčio dalis susijusi vien tik su ištarnautu laikotarpiu, todėl nėra susieta su valstybės tarnautojų veiklos rezultatais. Pabrėžtina, kad nauju reguliavimu siekiama apsaugoti valstybės tarnautojus ir užtikrinti, kad priedo už stažą panaikinimas nesukels valstybės tarnautojams neigiamų pasekmių, kadangi VTĮ Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projekto 2 straipsnio 9 dalyje nurodytos įgyvendinamosios nuostatos ir numatyta sukaupto stažo išsaugojimo garantija: „<...> įsigaliojus šiam įstatymui, valstybės tarnautojams iki šio įstatymo įsigaliojimo nustatyta pareiginė alga, įskaitant gautą priedą už tarnybos Lietuvos valstybei stažą, negali būti sumažinama." Vienintelė kylanti rizika yra tai, kad toks reglamentavimas galimai nemotyvuotų valstybės tarnautojų, turinčių nemažą tarnybos Lietuvos valstybei stažą, dalyvauti konkursuose į aukštesnes pareigas, nes priimant į pareigas konkurso būdu jiems galėtų būti nustatytas mažesnis pareiginės algos koeficientas.

Pabrėžtina, kad VTĮ projekte pasisakoma ir dėl darbo apmokėjimo sistemos: „*Darbo apmokėjimo sistema nustatoma kolektyvinėje sutartyje. Jeigu kolektyvinės sutarties nėra, darbo apmokėjimo sistemą nustato įstaigos vadovas ir padaro ją prieinamą visiems įstaigos valstybės tarnautojams susipažinti.* <...>"[31]. Be to, VTĮ projektu siūloma patvirtinti kriterijus (metodiką), kuriais vadovaujantis įstaigose turėtų būti patvirtintos darbo apmokėjimo sistemos. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad galiojančiame reglamentavime apie darbo apmokėjimo sistemą kalbama tik darbo santykius reglamentuojančiuose teisės aktuose (t. y. Lietuvos Respublikos darbo kodekse ir Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių įstaigų darbuotojų darbo apmokėjimo ir komisijų narių atlygio už darbą įstatyme). Tad taip VTĮ projektas mažintų skirtumą tarp valstybės tarnybos reglamentavimo ir Lietuvos Respublikos darbo kodekso nuostatų. Be kita ko, taip būtų išvengta situacijų, kai valstybės įstaigose galioja atskiros ir skirtingos įstaigos valstybės tarnautojų darbo apmokėjimo sistemos.

Išvados

1. 2022 metais įgyvendinta reikšminga valstybės tarnybos instituto pokyčių pradžia. Siūlomi teisinio reguliavimo pokyčiai turi potencialą bent iš dalies išspręsti valstybės tarnybos instituto problemas. VTĮ projektas sudarys galimybes mažinti administracinę naštą valstybės ir savivaldybių institucijoms, įstaigoms ir kandidatams į valstybės tarnautojo pareigas. VTĮ projektu siekiama sukurti valstybės tarnautojų darbo apmokėjimo sistemą ir derinti valstybės tarnybos ir darbo teisės normas. VTĮ projekto nuostatos, susijusios su įstaigų vadovams keliamais reikalavimais, sustiprins valstybės tarnybos instituto rezultatyvumą. VTĮ projektu sudaromos galimybės teigiamai veikti valstybės tarnybos instituto efektyvumą, lanksčiau reguliuojami valstybės tarnybos teisiniai santykiai ir paprastinami žmogiškųjų išteklių valdymo aspektai. Tačiau viena iš pagrindinių problemų lieka neišspręsta: vadovaujantis VTĮ 5 straipsnio 6 dalies 10 punktu, VTĮ netaikomas statutiniams valstybės tarnautojams. Darytina išvada, kad Lietuvos Respublikoje ir toliau bus kelios skirtingos valstybės tarnybos – Vidaus tarnybos statute reglamentuojamas *statutinių* valstybės tarnautojų ir VTĮ reglamentuojamas *karjeros* valstybės tarnautojų teisinių santykių reguliavimas. Vis dar trūksta teisinių galimybių bendrai valstybės tarnybos sistemai sukurti.
2. VTĮ projekte siūlomas konkursų į valstybės tarnautojų pareigas decentralizavimas pagreitins konkursų organizavimo procesus, tačiau gali sudaryti prielaidas ir tam tikroms nepotizmo apraiškoms.

31 "Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 pakeitimo įstatymo projektas", *supra note*, 9: 19 straipsnio 3 dalis.

3. Valstybės tarnybos instituto reformos vyksta pernelyg dažnai (vien VTĮ pakeistas 135 kartus, o analizuojamas VTĮ projektas – tai 136 pakeitimas). Dažnas valstybės tarnybą reguliuojančių teisės aktų nuostatų keitimas, prie kurių dar turi prisitaikyti įgyvendinančios institucijos, gali neigiamai paveikti valstybės tarnybos instituto stabilumą, įvesti teisinio reguliavimo chaotiškumą ir mažinti visuomenės pasitikėjimą visa valstybės tarnyba.

Legal Reform of the Civil Service in 2022–2023

Mykolas Romeris University Law School
Public Law Institute
Ana Rynkun
E-mail: ana.rynkun@mruni.eu
DOI:10.13165/LT-22-01-10

Summary. *In recent years, there has been much discussion of the civil service. It has often been emphasized that the rapid development of technology, the growing needs of citizens and businesses to receive modern and accessible public services, the need to professionally solve increasingly complex challenges and crisis situations, and the inert functioning of the public sector are forcing the fundamental rethinking and restructuring of the public sector ecosystem – services, institutions, processes and people. These discussions have led to the necessity of changing the legal regulation and gradually initiating the legal reform of the civil service.*

It should be noted that there have been many attempts to reform the civil service – for example, the Civil Service Law of the Republic of Lithuania alone has been changed 135 times. When observing the current situation, it should be noted that the Seimas of the Republic of Lithuania very recently adopted the Law on the Amendment of the Civil Service Law on 23 December 2021, but further reforms to the law on the civil service are proposed. This extremely frequent changing of the same legal act leads to chaos in the legal regulation.

Responding to the challenges of recent years, the beginning of the reform of the civil service took place in 2022, when Draft Law No. VIII-1316 on amendments to the Law on Civil Service of the Republic of Lithuania was submitted to the Seimas. This draft proposed a new wording of the Civil Service Law, changing many aspects of the legal regulation of civil service relations. This document also aims to create a more flexible and results-oriented civil service, to assemble a separate corps of managers and strengthen its competences, to reorganize the management of budgetary institutions according to a new management model, etc.

The civil service must be improved. However, the success of any reform depends on the quality of the adopted legal acts and their proper implementation. Therefore, this article analyzes the most relevant draft of the amendment to the Civil Service Law and its potential impact on the legal reform of the civil service.

Keywords: *public service, civil servant, senior manager, public management agency.*

1.11. Teisinio reguliavimo pokyčiai dėl atliekų tvarkymo sistemos dalyvių civilinės atsakomybės draudimo ir prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonių

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Viešosios teisės institutas
Dokt. Greta Česnaitytė
E. paštas: greta.cesnaityte@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-22-01-11

Santrauka. *Siekiant išvengti galimų neigiamų pasekmių (įskaitant žalą) aplinkai ir žmonių sveikatai, tretiesiems asmenims, valstybės finansams ir pan., buvo priimti ir 2022 m. gegužės 1 d. įsigaliojo Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo pakeitimai dėl atliekų tvarkytojų civilinės atsakomybės draudimo ir atliekų tvarkytojų prievolių, susijusių su atliekų naudojimo ar šalinimo veiklos nutraukimu, įvykdymo užtikrinimo priemonių. Be kita ko, buvo įtvirtinti standartiniai, lygiateisiškumą tarp skirtingų atliekų tvarkytojų užtikrinantys priemonių sumų apskaičiavimo dydžiai. Taip pat 2022 m., įgyvendinant pakuočių atliekų tvarkymo sistemos reformą, aplinkos ministro įsakymu buvo priimtas naujas tvarkos aprašas, numatantis tvarką dėl pakuočių gamintojų ir importuotojų organizacijų turimų pateikti prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonių (banko garantijų ir (ar) laidavimo draudimo sutarčių), jų panaudojimo tvarkos ir tarpinės institucijos – Aplinkos apsaugos agentūros – vaidmens. Aplinkos apsaugos agentūra pagal naują teisinį reglamentavimą preliminariai vertins, ar savivaldybės (arba savivaldybių pavedimu – komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratoriaus) arba pakuočių atliekų tvarkytojo (perdirbėjo) kreipimasis dėl gamintojų ir importuotojų organizacijos prievolių nevykdymo ir, atitinkamai, banko garantijos ar laidavimo draudimo išmokos gavimo yra pagrįstas. Minėtais teisinio reglamentavimo pakeitimais atliekų tvarkymo sistemos dalyviams yra keliami aukštesni finansinio pobūdžio reikalavimai, tačiau, vadovaujantis Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo išaiškinimais, jie laikytini pagrįstais, nes prisidės prie tinkamo atliekų tvarkymo sistemos veikimo ir viešojo intereso užtikrinimo.*

Reikšminiai žodžiai: *civilinės atsakomybės draudimas, prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonės, atliekų tvarkymas, komunalinės atliekos, pakuočių atliekos.*

Įvadas

Didelį atgarsį visuomenėje sukėlę įvykiai privačių subjektų atliekų tvarkymo veiklos vykdymo vietose (pvz., gaisras Alytaus padangų perdirbimo įmonėje[1], gaisras Zarasų padangų perdirbimo įmonėje[2]) ir iš jų kilusios neigiamos pasekmės (įskaitant žalą) aplinkai, žmonių sveikatai ir (ar) tretiesiems asmenims atskleidė Lietuvos atliekų tvarkymo sistemos spragas, poreikį tobulinti teisinį reglamentavimą dėl draudimo ir finansinių priemonių naudojimo atliekų tvarkymo sistemoje. Atsižvelgiant į tai, 2022 metais įsigaliojo Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo (toliau – Atliekų tvarkymo įstatymas) pakeitimai ir buvo priimti poįstatyminiai

1 „Alytaus gaisro byla perduodama teismui: neįmanoma nustatyti, kodėl įsiplieskė padangos, žala – per 12 mln. eurų“, https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/1239048/alytaus-gaisro-byla-perduodama-teismui-neimanoma-nustatyti-kodel-isiplieske-padangos-zala-per-12-mln-euru.

2 „Po gaisro Zarasų padangų perdirbimo įmonėje – neplaninis patikrinimas: degė ne padangos, o gumos granulės“, https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/1457380/po-gaisro-zarasu-padangu-perdirbimo-imoneje-neplaninis-patikrinimas-dege-ne-padangos-o-gumos-granules.

teisės aktai, kurie nulėmė teisinio reguliavimo pokyčius dėl atliekų tvarkymo sistemos dalyvių civilinės atsakomybės draudimo ir prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonių.

Taip pat 2022 metais pagal nustatytą etapiškumą buvo įgyvendinami pakuočių atliekų tvarkymo sistemos reformos veiksmai, palaipsniui priartinantys prie naujo pakuočių gamintojų ir importuotojų organizacijų santykių su savivaldybėmis ir atliekų tvarkytojais modelio faktinio veikimo. Vienas iš suplanuotų atlikti veiksmų – pakuočių gamintojų ir importuotojų organizacijos iki 2022 m. liepos 1 d. turėjo pateikti jų prievolių įvykdymo užtikrinimo priemones ir taip atitikti naują įstatyminį reikalavimą. Atsižvelgiant į tai 2022 metais buvo priimtas naujas Gamintojų ir importuotojų organizacijų banko garantijų ar laidavimo draudimo sutarčių, įrodančių, kad bus finansuojamas komunalinių atliekų sraute susidarančių pakuočių atliekų tvarkymas, sudarymo, pateikimo ir jų reikalavimų vykdymo, lėšų, gautų pagal šiuos dokumentus, kaupimo, naudojimo ir grąžinimo tvarkos aprašas[3].

Straipsnio tikslas – išnagrinėti teisinio reguliavimo pokyčius dėl atliekų tvarkymo sistemos dalyvių civilinės atsakomybės draudimo ir prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonių. Siekiant nurodyto tikslo taikyti sisteminis, dokumentų analizės, lyginamasis, loginis, lingvistinis ir apibendrinamasis metodai.

1.11.1. Atliekų tvarkytojų civilinės atsakomybės draudimas ir prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonės

2022 m. gegužės 1 d. įsigaliojo Atliekų tvarkymo įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymas[4], kuriuo buvo atnaujinti atliekų tvarkytojams keliami reikalavimai dėl civilinės atsakomybės draudimo, kuriuo būtų apdrausti atliekų tvarkytojo turtiniai interesai, susiję su jo civiline atsakomybe, atsirandančia dėl atliekų tvarkymo veiklos metu padarytos žalos tretiesiems asmenims ir (ar) jų turtui bei aplinkai, ir prievolių, susijusių su atliekų naudojimo ar šalinimo veiklos nutraukimu, įvykdymo užtikrinimo priemonių.

1.11.1.1. Atliekų tvarkytojų civilinės atsakomybės draudimas

Atliekų tvarkymo įstatyme įtvirtintas reikalavimas atliekų tvarkytojams turėti civilinį atsakomybės draudimą nėra visiškai naujas. Dar iki 2022 m. gegužės 1 d. Atliekų tvarkymo įstatyme buvo įtvirtintos nuostatos dėl civilinės atsakomybės apdraudimo, tačiau nuostatos buvo nepakankamos. Visų pirma paminėtina, kad turinčių tą padaryti subjektų ratas buvo siauras (reikalavimas apdrausti civilinę atsakomybę buvo numatytas tik „pavojingąsias atliekas surenkančio[m]s, vežančio[m]s, šalinančio[m]s ar naudojančio[m]s įmonė[m]s“[5]). Atliekų tvarkymo įstatymo nuostatos dėl civilinės atsakomybės draudimo taip pat buvo gana siauros apimties (4 str. 11 d. buvo skelbiama tik dėl to, kas turi apdrausti civilinę atsakomybę už žalą, kuri vykdant veiklą gali būti padaryta tretiesiems asmenims ir (ar) jų turtui ir aplinkai (minėtosios pavojingąsias atliekas tvarkančios įmonės); 12 str. 4 d. buvo numatyta, kad pavojingų atliekų tvarkymo licencija išduodama, jeigu „pavojingas atliekas tvarkančios įmonės civilinė atsakomybė apdrausta draudimo

3 Atkreiptinas dėmesys į tai, kad straipsnio autorė buvo viena iš Gamintojų ir importuotojų organizacijų banko garantijų ar laidavimo draudimo sutarčių, įrodančių, kad bus finansuojamas komunalinių atliekų sraute susidarančių pakuočių atliekų tvarkymas, sudarymo, pateikimo ir jų reikalavimų vykdymo, lėšų, gautų pagal šiuos dokumentus, kaupimo, naudojimo ir grąžinimo tvarkos aprašo projekto rengėjų.

4 Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo Nr.VIII-787 4,10 ir 11 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 4-2 straipsniu įstatymas, TAR, 2021-07-14, Nr.15869.

5 Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas (suvestinė redakcija nuo 2022-03-01 iki 2022-04-30), *Valstybės žinios*, 1998-07-08, Nr. 61-1726.

įmonėje“[6]). Pažymėtina, kad Atliekų tvarkymo įstatyme nebuvo numatytų jokių kitų civilinės atsakomybės draudimo sąlygų, taip pat net tai, kokia bent minimalia suma civilinė atsakomybė turėtų būti apdrausta. Tokiu teisiniu reglamentavimu buvo palikta galimybė (ir kartu spraga) pavojingąsias atliekas tvarkančioms įmonėms apdrausti civilinę atsakomybę jų veiklos specifikos ir apimties neatitinkančiomis draudimo sąlygomis, pvz., labai maža suma, ir atitikti įstatymo reikalavimą „apdrausti civilinę atsakomybę“ tik formaliai.

Nuo 2022 m. gegužės 1 d. Atliekų tvarkymo įstatymo nuostatų dėl civilinės atsakomybės draudimo apimtis buvo išplėsta numatant, kad ne tik pavojingų atliekų tvarkymo veiklą vykdančios įmonės turi apdrausti savo civilinę atsakomybę, bet ir padangų atliekas surenkančios, vežančios ir apdorojančios įmonės. Galima konstatuoti ir tai, kad kitų atliekų (pvz., nepavojingų, išskyrus padangų atliekas) tvarkymo veiklą vykdantiems subjektams apdrausti civilinę atsakomybę nėra privaloma, to nuo 2022 m. gegužės 1 d. įsigaliojusios Atliekų tvarkymo įstatymo nuostatos nenumato. Atsižvelgiant į tai būtų galima teigti, kad civilinės atsakomybės draudimas atliekų tvarkymo sistemoje yra numatytas išimtinai subjektams, kurie vykdo didesnę galimą riziką turinčią atliekų tvarkymo veiklą: pavojingų atliekų tvarkymą ir padangų atliekų tvarkymą. Teigiama, kad „civilinė atsakomybė paprastai draudžiama privalomuoju draudimu tų žmogaus veiklos sričių, kuriose dėl veiklos specifikos gali būti padaryta didelė žala visuomenės nariams (žmogaus sveikatai ar turtui)“[7]. Neabejojama, kad padangų atliekų tvarkymo veiklą vykdančių įmonių įtraukimą į subjektų, turinčių apdrausti civilinę atsakomybę, sąrašą lėmė jau minėti didelį atgarsį visuomenėje turėję įvykiai, iš šių įvykių atsiradusios didžiulio masto pasekmės, įskaitant žalą aplinkai, dėl ko tokia veikla buvo pripažinta turinčia didesnę riziką. Vis dėlto atkreiptinas dėmesys į tai, kad naujas Atliekų tvarkymo įstatymo 4^2 straipsnis yra pavadintas „Atliekas tvarkančių įmonių civilinės atsakomybės draudimas“, o tai ateityje, pvz., išsiaiškinus didesnę galimą atsirasti žalą tvarkant ir kitas atliekas, leistų gana nesudėtingai išplėsti subjektų, turinčių apdrausti civilinę atsakomybę, ratą.

Atliekų tvarkymo įstatyme naujame straipsnyje buvo numatytos ir kitos, pavojingąsias ir (ar) padangų atliekas tvarkančių subjektų civilinės atsakomybės draudimo apimtį ir specifiką detalizuojančios nuostatos, pvz., buvo numatyta, kad reikalavimą išmokėti draudimo išmoką gali teikti nukentėjęs trečiasis asmuo ir (ar) aplinkos ministro įgaliota institucija, kuri pagal Lietuvos Respublikos teisės aktus yra atsakinga už aplinkai padarytos žalos nustatymą (tokia institucija yra Aplinkos apsaugos departamentas prie Aplinkos ministerijos), kad draudimo išmokos dydį nustato draudikas, atsižvelgdamas į padarytos žalos dydį, kuris nustatomas vadovaujantis Lietuvos Respublikos civilinio kodekso, aplinkos ministro patvirtintos aplinkai padarytos žalos atlyginimo dydžių apskaičiavimo metodikos[8] ir kitų teisės aktų nuostatomis, taip pat minimali civilinės atsakomybės draudimo suma („minimali draudimo suma negali būti mažesnė kaip 50 tūkst. eurų vieno draudžiamojo įvykio atveju, o minimali draudimo suma visam draudimo laikotarpiui negali būti mažesnė kaip 100 tūkst. eurų.“[9]), taip užkertant kelią formaliam įstatyminio reikalavimo „apdrausti civilinę atsakomybę“ įvykdymui. Vis dėlto, kaip pavyzdį turint omenyje Alytaus pa-

6 Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas (suvestinė redakcija nuo 2022-03-01 iki 2022-04-30), *Valstybės žinios*, 1998-07-08, Nr. 61-1726.

7 Tomas Žilinskas, „Valstybės naudojamų administracinių teisinių priemonių užtikrinimas, kad būtų apdrausta transporto priemonių valdytojų civilinė atsakomybė privalomuoju draudimu: probleminiai įgyvendinimo aspektai“ iš *Administracinės teisės novelos. Liber Amicorum Algimantui Urmonui* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2022), 382.

8 Lietuvos Respublikos aplinkos ministro įsakymas Nr. 471 „Dėl Aplinkai padarytos žalos atlyginimo dydžių apskaičiavimo metodikos patvirtinimo“ (suvestinė redakcija nuo 2018-07-01), *Valstybės žinios*, 2002-09-25, Nr. 93-4026.

9 Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo Nr.VIII-787 4,10 ir 11 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 4-2 straipsniu įstatymas, TAR, 2021-07-14, Nr.15869.

dangų perdirbimo gamykloje kilusį gaisrą, kurio metu aplinkai padaryta žala siekia apie 12 mln., abejojama, ar pavojingąsias ir (ar) padangų atliekas tvarkantiems subjektams apdraudus civilinę atsakomybę minimalia įstatyme nurodyta draudimo suma (50 tūkst. eurų vieno draudžiamojo įvykio atveju, visam draudimo laikotarpiui – ne mažesnė kaip 100 tūkst. eurų), jos pakaktų galimai atsiradusiai žalai padengti.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (toliau – Konstitucinis Teismas), nagrinėdamas transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės privalomojo draudimo įstatymo nuostatų atitikimą Lietuvos Respublikos Konstitucijai (toliau – Konstitucija), *inter alia* konstatavo, kad: (i) „įstatymų leidėjas, atsižvelgdamas *inter alia* į tai, kad tam tikrose veiklos srityse žalos padarymo (atsiradimo) rizika yra didesnė, ir siekdamas užtikrinti, kad asmeniui padaryta žala būtų atlyginta veiksmingai ir laiku, gali nustatyti ir tokį teisinį reguliavimą, kai kitiems asmenims padarytą žalą sutarties pagrindu įsipareigoja atlyginti kitas nei žalą padaręs asmuo ar už jo veiksmus atsakingas asmuo, t. y. nustatyti vadinamąjį draudžiamąjį žalos atlyginimo būdą“; (ii) „nustatydamas privalomojo draudimo pagrindus ir sąlygas, įstatymų leidėjas gali *inter alia* nustatyti maksimalias draudimo sumas; (iii) „įstatymų leidėjas <...> neprivalo nustatyti tokių draudimo sumų, kurios įvykus draudžiamajam įvykiui visais atvejais užtikrintų visišką padarytos žalos atlyginimą, tačiau jis privalo nepaneigti konstitucinės asmens teisės reikalauti visiškai atlyginti jam padarytą žalą, *inter alia* kai draudimo sumos nepakanka padarytai žalai visiškai atlyginti, bendrais pagrindais, t. y. iš žalą padariusio asmens ar už jo veiksmus atsakingo kito asmens“; (iv) „nustatydamas tokias sąlygas, įstatymų leidėjas privalo užtikrinti, kad pareigos mokėti draudimo įmokas vykdymas netaptų per sunkia našta asmeniui, kuris pagal įstatymą privalo apdrausti savo civilinę atsakomybę dėl žalos padarymo“[10]. Beje, transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės privalomojo draudimo įstatyme įtvirtinta privalomojo draudimo suma dėl vieno eismo įvykio Lietuvos Respublikos teritorijoje nuo 2018 m. lapkričio 1 d. yra „5 000 000 eurų dėl žalos asmeniui (įskaitant ir neturtinę žalą) ir 1 000 000 eurų dėl žalos turtui“[11].

Turint omenyje Konstitucinio Teismo išaiškinimą svarbu pabrėžti, kad tais atvejais, kai draudimo sumos, pvz., minimalios Atliekų tvarkymo įstatyme nurodytos draudimo sumos, nepakaktų padarytai žalai visiškai atlyginti, tada atlyginti nepadengtą žalą pagal draudimą būtų galima reikalauti žalą padariusio asmens ar už jo veiksmus atsakingo kito asmens. Taip pat manoma, kad Atliekų tvarkymo įstatyme įtvirtinant minimalią civilinės atsakomybės draudimo sumą buvo vertinama ir galima kilti finansinė našta atliekų tvarkytojams. Teigiama, kad „siekdama socialinių tikslų valstybė įveda vis daugiau įvairių privalomųjų civilinės atsakomybės draudimo rūšių. Pagrindinis jų tikslas yra užtikrinti nukentėjusiojo teisę į tinkamą žalos atlyginimą. Nors ir antraeilis (bet ne mažiau svarbus) šių draudimo rūšių tikslas yra užtikrinti atsakingo asmens finansinį stabilumą“[12]. Taigi, jeigu vienas iš tikslų „užtikrinti atsakingo asmens finansinį stabilumą“ būtų nepasiektas jau pirminėje stadijoje, t. y. tada, kai subjektas siekia įgyvendinti įstatymines nuostatas, nes, pvz., subjektas dėl per didelės finansinės naštos negalėtų įvykdyti įstatyminio reikalavimo, tada toks teisinis reguliavimas prieštarautų bendriesiems teisingumo ir proporcingumo principams. Ypač tuo atveju, kai lygiagrečiai su atnaujintomis Atliekų tvarkymo įstatymo nuostatomis dėl civilinės atsakomybės buvo atnaujintas teisinis reglamentavimas dėl prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonių (aptariama tolimesniame poskyryje), aktualus ir pavojingąsias

10 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. vasario 3 d. nutarimas, *Valstybės žinios*, 2010-02-06, Nr. 16-758.

11 Lietuvos Respublikos transporto priemonių valdytojų civilinės atsakomybės privalomojo draudimo įstatymas, *Valstybės žinios*, 2001-06-30, Nr. 56-1977.

12 Sigita Kausteklytė-Tunkevičienė, „Draudimo išmokos ir žalos atlyginimo panašumai bei skirtumai: ar draudimo išmoka laikytina žalos atlyginimu?“, *Socialinių mokslų studijos* 4(8), (2010): 283, https://etalpykla.lituanistikadb.lt/fedora/objects/LT-LDB-0001:J.04~2010~1367178476955/datastreams/DS.002.0.01.ARTIC/content.

ir (ar) padangų atliekas tvarkantiems subjektams.

Turint omenyje, kad ir po šių teisinio reglamentavimo pakeitimų žiniasklaidoje buvo galima matyti naujienas dėl įvykstančių gaisro ar pan. įvykių atliekų tvarkymo įmonėse[13], reikia paminėti ir tai, kad teisinio reglamentavimo pakeitimai dėl civilinės atsakomybės draudimo sąlygų savaime nepadės sumažinti pačių draudiminių įvykių, tam reikia ir kitų teisinių ir (ar) kontrolės priemonių, kompleksinės, taip pat ir pačių veiklos vykdytojų, veiklos priežiūros, kuri galėtų padėti jei ne visiškai išvengti draudiminių įvykių, tai bent juos greičiau sustabdyti, suvaldyti.

1.11.1.2. Atliekų tvarkytojų prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonės

Atliekų tvarkymo įstatyme įtvirtintas reikalavimas atliekų tvarkytojams pateikti vieną iš prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonių taip pat nėra naujas. Dar iki 2022 m. gegužės 1 d. Atliekų tvarkymo įstatyme buvo įtvirtintos nuostatos dėl prievolių, susijusių su atliekų naudojimo ar šalinimo veiklos nutraukimu, įvykdymo užtikrinimo priemonių, tačiau panašiai kaip ir dėl aptarto civilinės atsakomybės draudimo įtvirtintos nuostatos leido atliekų tvarkytojams pateikti įgaliotai institucijai jų veiklos apimties neatitinkančias, t. y. nepakankamo dydžio prievolių įvykdymo užtikrinimo priemones.

2004 m. balandžio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos Direktyvoje 2004/35/EB Dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą siekiant išvengti žalos aplinkai ir ją ištaisyti (atlyginti) *inter alia* yra numatyta, kad: (i) „kompetentinga institucija, *inter alia*, pasinaudodama turto užstatu arba subjekto, sukėlusio žalą arba neišvengiamą (realią) žalos grėsmę, kitomis atitinkamomis garantijomis, susigrąžina išlaidas, kurias ji patyrė dėl žalos prevencijos ar ištaisymo veiksmų, taikytų pagal šią direktyvą“; (ii) „valstybės narės imasi priemonių paskatinti, kad atitinkami ekonomikos ir finansų subjektai kurtų finansinio užtikrinimo instrumentus ir rinkas, taip pat ir finansinius mechanizmus nemokumo atveju, kad sudarytų sąlygas subjektams naudoti finansines garantijas savo atsakomybei pagal šią direktyvą užtikrinti“[14]. Kitaip tariant, Direktyva 2004/35/EB valstybes nares skatina nacionaliniu mastu naudoti finansinio užtikrinimo instrumentus ir jų rinkas, finansinius mechanizmus, kurie padėtų atitinkamiems žalą aplinkai sukėlusiems subjektams jų nemokumo atveju užtikrinti atsakomybę, kompetentingai institucijai susigrąžinti išlaidas, kurias ji patyrė dėl žalos prevencijos ar ištaisymo veiksmų dėl to atitinkamo subjekto sukeltos žalos aplinkai. Nors ir Direktyvoje konkrečiai nėra nurodyta, kas laikytina finansinėmis garantijomis, vis dėlto manytina, kad jos aiškintinos plečiamai, t. y. ne tik garantijos, bet ir kitos prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonės.

Lietuvos Respublikos civilinio kodekso[15] 6.70 straipsnio 1 dalyje skelbiama, kad „prievolių įvykdymas gali būti užtikrinamas pagal sutartį arba įstatymus netesybomis, įkeitimu (hipoteka), laidavimu, garantija, rankpinigiais ar kitais sutartyje numatytais būdais <...>“, t. y. pateikiamas nebaigtinis prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonių sąrašas. To paties straipsnio 2 dalyje numatyta, kad „gali būti užtikrinamas tiek esamų, tiek ir būsimų prievolių įvykdymas“. Svarbu paminėti, kad, kalbant apie atliekų tvarkytojų prievolių įvykdymo užtikrinimo priemones, jos yra

13 Pvz., „Po gaisro iš Kauno atliekų tvarkymo įmonės išvežta 84 tonos susmilkusių pavojingų atliekų, o vadovas teigia „gavęs labai brangią pamoką““, https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/1769034/po-gaisro-is-kauno-atlieku-tvarkymo-imones-isvezta-84-tonos-susmilkusiu-pavojingu-atlieku-o-vadovas-teigia-gaves-labai-brangia-pamoka; „Pamokų po liepsnų atliekas tvarkančiose įmonėse teks palaukti – tik po tyrimų spręs, ką daryti, kad nesikartotų nelaimės“, https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/1775760/pamoku-po-liepsnu-atliekas-tvarkanciose-imonese-teks-palaukti-tik-po-tyrimu-spres-ka-daryti-kad-nesikartotu-nelaimes.

14 2004 m. balandžio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/35/EB dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą siekiant išvengti žalos aplinkai ir ją ištaisyti (atlyginti), OL L 143, 2004 04 30, p. 56.

15 Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas, *Valstybės žinios*, 2000-09-06, Nr. 74-2262.

skirtos būsimoms prievolėms įvykdyti, t. y. tiems atvejams, jeigu atliekų tvarkytojai netinkamai nutrauktų savo atliekų tvarkymo veiklą. Pavyzdžiui, atliekų tvarkytojo bankroto atveju atliekų tvarkymo veiklos vykdymo teritorijoje likusioms atliekoms sutvarkyti (panaudoti ar šalinti).

Iki minimų pakeitimų įsigaliojimo Atliekų tvarkymo įstatyme buvo įtvirtinta galimybė atliekų tvarkytojams prievolių įvykdymą užtikrinti tik galiojančia laidavimo draudimo sutartimi arba banko garantija, tačiau pakeitimais ne tik buvo išplėstas prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonių sąrašas, į jį įtraukiant ir maksimaliąją hipoteką (tiesa, su išimtimi, kad maksimaliosios hipotekos objektas negali būti atliekų naudojimo ar šalinimo veikloje naudojamas nekilnojamasis daiktas ar jo dalis), bet ir numatant, kad prievolių įvykdymas gali būti užtikrinamas ne vienos rūšies prievolių įvykdymo užtikrinimo dokumentu, pvz., dalinai laidavimo draudimo sutartimi ir dalinai banko garantija, taip iš esmės akcentuojant ne pačią formą, tačiau prievolių įvykdymo užtikrinimo sumą.

Vis dėlto esminiai ir didžiulį pokytį dėl prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonių lėmę pakeitimai buvo atlikti ne Atliekų tvarkymo įstatyme, o poįstatyminiuose teisės aktuose. Svarbūs pakeitimai dėl prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonių yra susiję su sumų apskaičiavimu pagal standartinius išlaidų dydžius, nustatytus vienai tonai numatomų naudoti ar šalinti atliekų, taip išvengiant galimo dirbtinio prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonių sumų mažinimo. Siekiant, kad standartiniai dydžiai, nustatyti vienai tonai numatomų naudoti ar šalinti atliekų, būtų pagrįsti ir atitiktų rinkoje egzistuojančią situaciją, buvo pasitelkti mokslininkai, kurie atliko skaičiavimus ir 2021 m. pabaigoje parengė ataskaitą dėl atliekas naudojančių ar šalinančių įmonių prievolių įvykdymo užtikrinimo sumos vienai tonai numatomų naudoti ar šalinti pavojingųjų ar nepavojingųjų atliekų dydžių[16].

Atsižvelgus į minėtą ataskaitą 2022 m. rugpjūčio 17 d. buvo priimtas aplinkos ministro įsakymas Nr. D1-265 „Dėl atliekas naudojančių ar šalinančių įmonių prievolių užtikrinimo“[17], kuriuo buvo patvirtintas Atliekas naudojančių ar šalinančių įmonių prievolių įvykdymo užtikrinimo tvarkos aprašas ir Atliekas naudojančių ar šalinančių įmonių prievolių įvykdymo užtikrinimo sumos vienai tonai numatomų naudoti ar šalinti pavojingųjų ar nepavojingųjų atliekų dydžio nustatymo ir prievolių įvykdymo užtikrinimo sumos apskaičiavimo, atsižvelgiant į numatomų naudoti ar šalinti pavojingųjų ar nepavojingųjų atliekų rūšis, kiekį ir tvarkymo būdus, tvarkos aprašas. Šiame tvarkos apraše, be kita ko, yra įtvirtintos prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonių apskaičiavimo formulės, prievolių įvykdymo užtikrinimo sumos vienai tonai numatomų naudoti ar šalinti pavojingųjų ar nepavojingųjų atliekų dydžiai (pvz., apskaičiuojant sumą dėl nepavojingųjų atliekų 2022–2023 laikotarpiui – 64,52 Eur/t, o dėl pavojingųjų atliekų tam pačiam laikotarpiui – 297,00 Eur/t), taip pat, atsižvelgiant į numatomų apdoroti atliekų savybes, naudojimo ir šalinimo veiklų pobūdį ir pan, įtvirtinti prievolių įvykdymo užtikrinimo nepavojingosioms ir pavojingosioms atliekoms mažinantys ir didinantys koeficientai (pvz., metalinėms pakuotėms naudoti nustatytas 0,01 koeficientas, kuris mažina jau minėtą 64,52 Eur/t iki 0,65 Eur/t; pavojingoms alyvų atliekoms šalinti nustatytas 2,00 koeficientas, kuris didina 297,00 Eur/t sumą iki 594 Eur/t).

Naujasis teisinis reguliavimas dėl prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonių gali padėti išvengti situacijų, kai atliekų tvarkytojui netinkamai nutraukus veiklą, pasekmes ne tik teoriškai, bet ir prisidedant finansiškai turi spręsti valstybinės institucijos. Prievolių įvykdymo užtikrinimo

16 Kauno technologijos universitetas, 2021, „Atliekas naudojančių ar šalinančių įmonių prievolių įvykdymo užtikrinimo sumos vienai tonai numatomų naudoti ar šalinti pavojingųjų ar nepavojingųjų atliekų dydžių nustatymas“, https://am.lrv.lt/uploads/am/documents/files/KTU%20Projekto%20ataskaita%20%202022-01-25-galutinis.pdf.

17 Lietuvos Respublikos aplinkos ministro įsakymas Nr. D1-265 „Dėl Atliekas naudojančių ar šalinančių įmonių prievolių įvykdymo užtikrinimo“, TAR, 2022-08-17, Nr. 17194.

priemonių sumų apskaičiavimas pagal standartinius dydžius ir sąlygas gali užkirsti kelią dirbtiniam prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonių sumų mažinimui.

1.11.2. Pakuočių gamintojų ir importuotojų organizacijų prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonės

2022 metais pagal nustatytą etapiškumą buvo įgyvendinami pakuočių tvarkymo reformos veiksmai, palaipsniui priartinantys prie naujo pakuočių gamintojų ir importuotojų organizacijų santykių su savivaldybėmis ir atliekų tvarkytojais modelio faktinio veikimo. Vienas iš suplanuotų atlikti veiksmų – pakuočių gamintojų ir importuotojų organizacijos iki 2022 m. liepos 1 d. turėjo pateikti jų prievolių įvykdymo užtikrinimo priemones ir taip atitikti naują įstatyminį reikalavimą. Atsižvelgiant į tai 2022 m. birželio 7 d. Lietuvos Respublikos aplinkos ministro įsakymu Nr. D1-168[18] buvo patvirtintas naujas Gamintojų ir importuotojų organizacijų banko garantijų ar laidavimo draudimo sutarčių, įrodančių, kad bus finansuojamas komunalinių atliekų sraute susidarančių pakuočių atliekų tvarkymas, sudarymo, pateikimo ir jų reikalavimų vykdymo, lėšų, gautų pagal šiuos dokumentus, kaupimo, naudojimo ir grąžinimo tvarkos aprašas. Šis tvarkos aprašas buvo priimtas įgyvendinant 2021 m. priimtą Lietuvos Respublikos pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymo (toliau – Pakuočių atliekų tvarkymo įstatymas) pakeitimo įstatymą, kuriame buvo numatyta, kad pakuočių gamintojų ir importuotojų organizacijos turės įgaliotai institucijai pateikti banko garantiją ar laidavimo draudimo sutartį ir taip įrodyti, kad bus finansuojamas pakuočių atliekų tvarkymas (Pakuočių atliekų tvarkymo įstatymo 10 straipsnio 4 dalyje skelbiama kokias sutartis turi sudaryti gamintojų ir importuotojų organizacija, taip pat kad nevykdant šių sutarčių, pakuočių atliekų tvarkymas bus finansuojamas iš lėšų, gautų pagal to paties straipsnio 5^1 dalyje numatytas ir gamintojų ir importuotojų organizacijų turimas pateikti prievolių įvykdymo užtikrinimo priemones[19]).

Tvarkos apraše buvo numatyta, kad prievolių įvykdymas gali būti užtikrinamas ne vienos rūšies prievolių įvykdymo užtikrinimo dokumentu, pvz., dalinai laidavimo draudimo sutartimi ir dalinai banko garantija, taip iš esmės akcentuojant ne pačią formą, tačiau prievolių įvykdymo užtikrinimo sumą, taip pat buvo numatytos pagrindinės prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonių (banko garantijos ar laidavimo draudimo sutarties) sąlygos, sumos apskaičiavimo tvarka, įskaitant atvejus, kai prievolių įvykdymo užtikrinimo priemones teikia jau įsteigta ir naujai steigiama gamintojų ir importuotojų organizacija, aplinkybės, kada naudos gavėjas turi teisę kreiptis dėl banko garantijos ir (ar) laidavimo draudimo išmokos (numatyti trys skirtingi atvejai, išplaukiantys iš įstatyminių nuostatų).

Svarbu paminėti, kad tvarkos apraše numatytų prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonių (banko garantijų ir (ar) laidavimo draudimo sutarčių) naudojimo procesas išsiskiria iš įprastinio, kai naudos gavėjas tiesiog kreipiasi į banką ar kitą kredito įstaigą, draudimo įmonę dėl išmokos. Pagal tvarkos aprašą naudos gavėjas (Aplinkos apsaugos agentūra) gali kreiptis į banką ar kitą kredito įstaigą, draudimo įmonę dėl banko garantijos ir (ar) laidavimo draudimo išmokos tik vadovaudamasi savivaldybės (arba savivaldybių pavedimu – komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratoriaus) arba pakuočių atliekų tvarkytojo (perdirbėjo) kreipimosi į Aplinkos

18 Lietuvos Respublikos aplinkos ministro įsakymas Nr. D1-168 „Dėl gamintojų ir importuotojų organizacijų banko garantijų ar laidavimo draudimo sutarčių, įrodančių, kad bus finansuojamas komunalinių atliekų sraute susidarančių pakuočių atliekų tvarkymas, sudarymo, pateikimo ir jų reikalavimų vykdymo, lėšų, gautų pagal šiuos dokumentus, kaupimo, naudojimo ir grąžinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“, TAR, 2022-06-07, Nr. 12268.

19 Lietuvos Respublikos pakuočių ir pakuočių atliekų tvarkymo įstatymas, *Valstybės žinios*, 2001-10-05, Nr. 85-2968.

apsaugos agentūrą pagrindu, tame kreipimesi nurodyta suma ir jų pateiktas įrodančiais dokumentais. Taip pat tvarkos apraše nustatyti savivaldybių (arba savivaldybių pavedimu – komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratoriaus) arba pakuočių atliekų tvarkytojų (perdirbėjų) kreipimųsi pagrįstumo kriterijai, kreipimųsi pagrįstumą pagrindžiančių dokumentų sąrašas išvengiant galimų interpretacijų dėl pagrįstumo ir palengvinant pagrįstumo įrodinėjimo naštą.

Teisinis reglamentavimas, numatantis Aplinkos apsaugos agentūros kaip tarpininko tarp gamintojų ir importuotojų organizacijų ir savivaldybių (arba savivaldybių pavedimu – komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratoriaus) arba pakuočių atliekų tvarkytojų (perdirbėjų), sprendžiančio, ar yra pagrįsta kreiptis dėl banko garantijos ar laidavimo draudimo išmokos, vaidmenį, buvo nulemtas savivaldybių ir gamintojų ir importuotojų organizacijų nesutarimų[20]. Beje, šie nesutarimai nulėmė ir pačią pakuočių atliekų tvarkymo sistemos reformą. Tarpinis subjektas – Aplinkos apsaugos agentūra – turėtų padėti išvengti galimų piktnaudžiavimų dėl vykstančių tarpusavio nesutarimų tarp savivaldybių ir gamintojų ir importuotojų organizacijų ir užtikrinti, kad bus kreipiamasi dėl banko garantijos ar laidavimo draudimo išmokos tik tada, kai yra pagrindžiama, kad yra neįgyvendinti nustatyti reikalavimai dėl pakuočių atliekų tvarkymo sistemos finansavimo.

1.11.3. Ūkinės veiklos laisvė ir viešieji interesai

Aptariant teisinį reglamentavimą dėl draudimo ir finansinių priemonių, kurio įgyvendinimas aptartiems atliekų tvarkymo sistemos dalyviams (atliekų tvarkytojams, gamintojų ir importuotojų organizacijoms) sukelia tam tikrą finansinę naštą, svarbu paminėti santykį tarp ūkinės veiklos laisvės ir viešųjų interesų.

Konstitucinis Teismas savo nutarimuose ne kartą yra konstatavęs, kad pagal Konstituciją riboti asmens teises ir laisves, taip pat ūkinės veiklos laisvę galima, jeigu yra laikomasi šių sąlygų: tai daroma įstatymu; apribojimai yra būtini demokratinėje visuomenėje siekiant apsaugoti kitų asmenų teises ir laisves, taip pat Konstitucijoje įtvirtintas vertybes, konstituciškai svarbius tikslus; apribojimais nėra paneigiama teisių ir laisvių prigimtis ir esmė; yra laikomasi konstitucinio proporcingumo principo (*inter alia* Konstitucinio Teismo 2004 m. sausio 26 d., 2005 m. gegužės 13 d., 2010 m. vasario 26 d., 2011 m. birželio 21 d. nutarimai).

Konstitucijos 53 straipsnio 3 dalyje numatyta, kad „valstybė ir kiekvienas asmuo privalo saugoti aplinką nuo kenksmingų poveikių“[21], 54 straipsnio 1 dalyje skelbiama, kad „valstybė rūpinasi natūralios gamtinės aplinkos, gyvūnijos ir augalijos, atskirų gamtos objektų ir ypač vertingų vietovių apsauga, prižiūri, kad su saiku būtų naudojami, taip pat atkuriami ir gausinami gamtos ištekliai“[22]. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad būtent Konstitucijos 54 straipsnyje yra įtvirtintas viešasis interesas, kad „siekdama užtikrinti šį viešąjį interesą, <...> valstybė, reguliuodama ūkinę veiklą, gali nustatyti specifines ūkinės veiklos sąlygas, procedūras, kontrolės priemones, taip pat tam tikrus ūkinės veiklos, susijusios su atitinkamų gamtos išteklių naudojimu, ribojimus ar draudimus“[23]. Konstitucinis Teismas yra konstatavęs ir tai, kad „toks ūkinės veiklos ribojimas, kuriuo siekiama saugoti aplinką nuo kenksmingų poveikių, tausoti gamtą ir racionaliai

20 Pvz., „Verslas piktinasi siūlomais atliekų tvarkymo pakeitimais: gyventojams gali tekti mokėti daugiau“, https://www.delfi.lt/spausdinti/?id=86886293; „Dėl netvarkomų pakuočių atliekų Vilnius Aplinkos ministerijai skambina pavojaus varpais“, https://vilnius.lt/lt/2021/01/05/del-netvarkomu-pakuociu-atlieku-vilnius-aplinkos-ministerijai-skambina-pavojaus-varpais/.

21 Lietuvos Respublikos Konstitucija, *Lietuvos aidas*, 1992-11-10, Nr. 220-0.

22 *Ibid.*

23 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. gegužės 13 d. nutarimas, *Valstybės žinios*, 2005-05-19, Nr. 63-2235.

naudoti jos išteklius, atlyginti gamtinei aplinkai padarytą žalą, traktuotinas kaip skirtas bendrai tautos gerovei užtikrinti ir, jeigu paisoma iš Konstitucijos kylančių reikalavimų, savaime nelaikytinas pažeidžiančiu Konstituciją“[24], kad, „reguliuodamas atliekų tvarkymo organizavimą kaip vieną iš ūkinės veiklos rūšių, įstatymų leidėjas turi atsižvelgti į tai, kad netinkamai tvarkomos atliekos sukelia grėsmę aplinkai, žmonių ir visuomenės sveikatai, taip pat turi paisyti racionalaus gamtos išteklių naudojimo imperatyvo“[25].

Vadovaujantis Konstitucinio Teismo išaiškinimais, visų pirma galima teigti, kad turi būti surastas balansas tarp ūkinės veiklos laisvės ir viešųjų interesų, tai turi būti daroma laikantis konstitucinėje doktrinoje nustatytų sąlygų. Tačiau tinkamas atliekų tvarkymas ir yra viešasis interesas, dėl kurio yra pagrįsta nustatyti subjektams specifines ūkinės veiklos sąlygas ir (ar) reikalavimus (kaip antai reikalavimas apdrausti civilinę atsakomybę, pateikti prievolių įvykdymo užtikrinimo priemones), kurie sykiu užtikrintų, kad atliekų tvarkymo sistema veiks tinkamai, valstybei iš biudžeto nereikės dengti privačių subjektų padarytos žalos aplinkai ir pan.

Beje, aptariant teisinį reglamentavimą dėl atliekų tvarkytojų civilinės atsakomybės draudimo, atliekų tvarkytojų ir gamintojų ir importuotojų organizacijų prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonių, galima matyti glaudų viešosios ir privatinės teisės ryšį, kadangi, siekiant įgyvendinti įstatymines prievoles (apsausti civilinę atsakomybę, turėti prievolių įvykdymo užtikrinimo priemones), kurios yra viešosios teisės apimtyje, aptartiems subjektams (atliekų tvarkytojams, gamintojų ir importuotojų organizacijoms) reikia sudaryti sutartis, priskirtinas privatinės teisės apimčiai. Paminėtina, kad ir sutarties laisvės principas tam tikra prasme yra apribotas teisės aktuose nustatytomis sąlygomis civilinės atsakomybės draudimui ir (ar) prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonėms. Viešosios ir privatinės teisės ryšys, ypač turint omenyje gamintojų ir importuotojų organizacijų, savivaldybių ir pakuočių atliekų tvarkytojų (perdirbėjų) santykius, ateityje gali kelti taikymo klausimų.

Išvados

1. Apibendrinant galima teigti, kad siekiant stiprinti atliekų tvarkymo sistemą ir išvengti galimų rizikų ir (ar) neigiamų pasekmių (įskaitant žalą) aplinkai, žmonių sveikatai ir (ar) tretiesiems asmenims, valstybės finansams ir pan., atliekų tvarkytojų sistemos dalyviams nuo 2022 metų yra keliami aukštesni finansinio pobūdžio reikalavimai, tačiau vadovaujantis Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo išaiškinimais, jie laikytini pagrįstais, nes prisidės prie tinkamo atliekų tvarkymo sistemos veikimo ir viešojo intereso užtikrinimo.
2. Teisės aktuose įtvirtinta minimali atliekų tvarkytojų civilinės atsakomybės draudimo suma, standartiniai atliekų tvarkytojų prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonių sumų apskaičiavimo dydžiai, nustatyti vienai tonai numatomų naudoti ar šalinti atliekų, padės išvengti galimo dirbtinio prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonių sumų mažinimo, formalaus įstatyminio reikalavimo „turėti civilinės atsakomybės draudimą“ įvykdymo, užtikrins atliekų tvarkytojų lygiateisiškumą.
3. Gamintojų ir importuotojų organizacijų prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonių panaudojimas per tarpinį subjektą – Aplinkos apsaugos agentūrą – turėtų padėti išvengti galimo piktnaudžiavimo dėl subjektų (savivaldybių (arba savivaldybių pavedimu – komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administratoriaus) ir gamintojų ir importuotojų organizacijų) nesutarimų. Vis dėlto privatinės teisės specifika ir jos ryšys su viešąja teise šiame kontekste ateityje gali kelti taikymo klausimų.

24 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. gegužės 9 d. nutarimas, TAR, 2014-05-12, Nr. 5321.
25 *Ibid.*

Changes in Legal Regulation Regarding Civil Liability Insurance and Measures to Ensure the Fulfillment of the Obligations of the Participants of the Waste Management System

Mykolas Romeris University Law School
Public Law Institute
Greta Česnaitytė
E-mail: greta.cesnaityte@mruni.eu
DOI: 10.13165/LT-22-01-11

Summary. *In order to avoid possible negative consequences (including damage) to the environment and human health, third parties, state finances, etc., amendments to the Waste Management Law of the Republic of Lithuania regarding the civil liability insurance of waste managers and measures to ensure the fulfilment of the obligations of waste managers related to the termination of waste management or disposal activities were made, and standard values for their calculation, ensuring equality between different waste managers, were established. In 2022, during the implementation of the reform of the packaging waste management system, a new description of the procedure was adopted by order of the Minister of the Environment stipulating the procedure for the measures to ensure the fulfilment of obligations (bank guarantees and/or surety insurance contracts) to be submitted by organizations of packaging producers and importers, the procedure for their use and the role of the interim institution – the Environmental Protection Agency. The Environmental Protection Agency will preliminarily assess whether the application of the municipality (or on behalf of the municipalities – the administrator of the municipal waste management system) or the packaging waste manager (recycler) regarding the non-fulfilment of the obligations of the producers' and importers' organization, and, accordingly, obtaining a bank guarantee or surety insurance payment, is justified. The above changes in the legal regulation impose higher financial requirements on the participants of the waste management system. However, according to the explanations of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania, they are considered reasonable, as they will contribute to the proper functioning of the waste management system and ensure the public interest.*

Keyword*s: civil liability insurance, measures to ensure the fullfillment of obligations, waste management, municipal waste, packaging waste.*

1.12. Asmens duomenų viešas skelbimas ir asmens duomenų apsauga: suderinamumo klausimas

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Viešosios teisės institutas
Raimondas Andrijauskas
E. paštas: raandrijauskas@stud.mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-22-01-12

Santrauka. *Įstatymuose ir kituose teisės aktuose įtvirtinti skaidrumo ir viešumo reikalavimai pastaruoju metu vis dažniau tampa teisinių diskusijų objektu, jeigu šių reikalavimų įgyvendinimas kartu siejamas su tam tikros apimties asmens duomenų viešu skelbimu internete. Šiame straipsnyje nagrinėjami klausimai, susiję su teise į asmens duomenų apsaugą, kai atitinkamame teisiniame reguliavime įtvirtinamas asmens duomenų skelbimas internete viešo intereso tikslu, t. y. problematikos, kylančios derinant teisę į asmens duomenų apsaugą su informacijos laisve.*

Straipsnyje pateikiama teisės į asmens duomenų apsaugą raidos Europoje analizė, padėsianti suprasti teisės į duomenų apsaugą formavimosi priežastis. Tai leis konceptualiai įvertinti Europos Sąjungos (ES), vienijančios skirtingas Europos valstybes, požiūrį į asmens duomenų apsaugą ir jos pirminėje ir antrinėje teisėje įtvirtintą įsipareigojimą užtikrinti aukštą fizinių asmenų pagrindinių laisvių ir teisių apsaugos lygį tvarkant asmens duomenis. Šis įsipareigojimas vertinamas valstybių narių pozityviosios pareigos – suderinti teisę į duomenų apsaugą su kitomis pagrindinėmis teisėmis – kontekste, kai nacionaliniu teisiniu reguliavimu viešo intereso tikslais įtvirtinamas reikalavimas skelbti asmens duomenis internete. Derinant teisę į asmens duomenų apsaugą su informacijos laisve pirmiausia būtina išlaikyti tinkamą pusiausvyrą tarp siekiamo viešo intereso ir teisės į asmens duomenų apsaugą. Tinkamos pusiausvyros išlaikymo klausimas buvo sprendžiamas Europos Sąjungos Teisingumo Teisme (ESTT) 2022 m. rugpjūčio 1 d. Bylos Nr. C-184/20 sprendime buvo vertinama Lietuvos teisinio reguliavime įtvirtinta viešo asmens duomenų skelbimo atitiktis ES teisėje nustatytiems pagrindinių žmogaus teisių derinimo reikalavimams, taip pat pradėta formuoti „suvaržymo stiprumo“ samprata. Šis sprendimas neabejotinai pakoreguos ankstesnę viešo asmens duomenų skelbimo įtvirtinimo teisės aktuose praktiką.

Reikšminiai žodžiai: *asmens duomenų apsauga, asmens duomenų skelbimas, informacijos laisvė.*

Įvadas

Asmens duomenų apsauga Lietuvos teisėje nėra nauja kategorija – 1996 m. buvo priimtas pirmasis asmens duomenų tvarkymo klausimams skirtas Lietuvos Respublikos asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymas[1]. Nors jau skaičiuojama 25 metų šio įstatymo taikymo praktika, vis dėlto Lietuvai savo patirtimi sunku lygintis su tokiomis Europos valstybėmis kaip Vokietija, Švedija, Prancūzija, Jungtinė Karalystė ir kt., kuriose pirmieji asmens duomenų apsaugos įstatymai įsigaliojo dar XX a. 8-ame ir 9-ame dešimtmečiuose[2]. Be to, ilgus metus trukusi sovietinė okupacija ir jos metu egzistavęs valdžios uždarumas nulėmė ir jau Nepriklausomybę atgavusioje Lietuvoje išryškėjusius asmens duomenų tvarkymo ypatumus, visų pirma susijusius su siekiu

1 Lietuvos Respublikos asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymas, *Valstybės žinios*, 1996-07-03, Nr. 63-1479.
2 European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe, *Handbook on European data protection law* (Luxembourg: European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe, 2018), 18.

užtikrinti didesnį valdžios institucijų veiklos viešumą ir kartu prisidėti prie bendro skaidrios ir nekorumpuotos Lietuvos įvaizdžio kūrimo. Viešumas dažnai įtvirtinamas kaip savaiminė viešojo sektoriaus vertybė, kurios ašimi tampa valstybės valdžios institucijų dokumentų ar sprendimų viešas skelbimas, kuris taip pat gali būti susijęs ir su asmens duomenų paviešinimu. Prie tokios išvados galima prieiti peržvelgus Lietuvos Respublikos įstatymuose įtvirtintą teisinį reguliavimą, pavyzdžiui: Lietuvos Respublikos pilietybės įstatymo[3] 36 straipsnis, įpareigojantis sprendimus dėl Lietuvos Respublikos pilietybės skelbti viešai Teisės aktų registre; Lietuvos Respublikos gyventojų turto deklaravimo įstatymo[4] 10 straipsnyje įtvirtinta gyventojų deklaracijų duomenų skelbimo centrinio mokesčio administratoriaus interneto svetainėje tvarka ir kt.

Teisės aktuose įtvirtinti skaidrumo ir viešumo reikalavimai vis dažniau tampa teisinių diskusijų objektu, jeigu šių reikalavimų vykdymas taip pat siejamas su tam tikros apimties asmens duomenų viešu skelbimu internete. Nors dažniausiai diskutuojama dėl teisės į asmens duomenų apsaugą ir saviraiškos laisvės (ypač žiniasklaidos laisvės) suderinamumo aspektų[5], tačiau ne mažiau klausimų kelia teisės aktuose įtvirtintas asmens duomenų skelbimas internete viešo intereso tikslu, t. y. problematika, kylanti derinant teisę į asmens duomenų apsaugą su informacijos laisve[6]. Tokias diskusijas paskatino Europos Sąjungoje (toliau – ES) nuo 2018 m. gegužės 25 d. pradėtas taikyti 2016 m. balandžio 27 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2016/679 dėl fizinių asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo, kuriuo panaikinama Direktyva 95/46/EB[7] (Bendrasis duomenų apsaugos reglamentas) (toliau – BDAR). Šis reglamentas, nustatydamas reikalavimus asmens duomenims tvarkyti, įtvirtina asmens teisę į „informacinį apsisprendimą“[8] ir vieną pamatinių šios teisės elementų – asmens galimybę kontroliuoti savo asmens duomenų tvarkymą[9]. Reikėtų priminti, kad BDAR, skirtingai nei 1995 m. spalio 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (95/46/EB) dėl asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo[10], yra tiesiogiai taikomas ES valstybėse narėse, todėl nėra būtina nacionaliniu lygmeniu priimti atitinkamų įgyvendinamųjų teisės aktų, kad BDAR nustatyti reikalavimai būtų privalomi ES valstybėje narėje. Be to, nors BDAR numato galimybę konkrečiai apibrėžtais atvejais priimti nacionalinius įstatymus siekiant sustiprinti ar apriboti atitinkamų BDAR reikalavimų taikymą, tačiau nėra absoliutaus reikalavimo tą daryti ir

3 Lietuvos Respublikos pilietybės įstatymas, *Valstybės žinios*, 2010-12-09, Nr. 144-7361.

4 Lietuvos Respublikos gyventojų turto deklaravimo įstatymas, *Valstybės žinios*, 1996-05-29, Nr. 50-1197.

5 Amy Kristin Sanders, „The GDPR One Year Later: Protecting Privacy or Preventing Access to Information?“, *Tulane Law Review* 93 (2019): 1241–1251; Natalija Bitiukova, „Journalistic Exemption Under European Data Protection Law“, Vilnius Institute for Policy Analysis, 2020, https://vilniusinstitute.lt/wp-content/uploads/2020/01/VIPA_Bitiukova_2020_v4_f.pdf.

6 Skirgailė Žaltauskaitė-Žalimienė, „Teisės į asmens duomenų apsaugą ir saviraiškos bei informacijos laisvės suderinamumo problematika“, *Jurispudencija* 27, 2 (2020): 285–289.

7 „2016 m. balandžio 27 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2016/679 dėl fizinių asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo ir kuriuo panaikinama Direktyva 95/46/EB (Bendrasis duomenų apsaugos reglamentas)“, EUR-Lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=celex%3A32016R0679.

8 Cécile de Terwangne, „The work of revision of the Council of Europe Convention 108 for the protection of individuals as regards the automatic processing of personal data“, *International Review of Law, Computers & Technology* 28, 2 (2014): 121.

9 Judith Wagner DeCew, *In Pursuit of Privacy: Law, Ethics, and the Rise of Technology* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1997), 53.

10 „1995 m. spalio 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (95/46/EB) dėl asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo“, EUR-Lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/ALL/?uri=celex:31995L0046.

BDAR galios neatsižvelgiant į tai, ar atitinkami nacionaliniai įstatymai buvo priimti ar ne[11].

Šio straipsnio tikslas – išanalizuoti ir įvertinti Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (toliau – ESTT) 2022 m. rugpjūčio 1 d. sprendime byloje Nr. C-184/20 formuojamą praktiką, susijusią su teisės į asmens duomenų apsaugą ir informacijos laisvės derinimu, užtikrinant jų tarpusavio tinkamą pusiausvyros išlaikymą, ir atskleisti šiame sprendime pradėtos formuoti „suvaržymo stiprumo" sampratos esmę. Siekiant šio tikslo, visų pirma, bus siekiama aptarti ES, vienijančios skirtingas Europos valstybes, požiūrį į asmens duomenų apsaugą ir jos pirminėje ir antrinėje teisėje įtvirtintą įsipareigojimą užtikrinti aukštą fizinių asmenų pagrindinių laisvių ir teisių apsaugos lygį tvarkant asmens duomenis. Šis įsipareigojimas vertinamas valstybių narių pozityviosios pareigos – suderinti teisę į duomenų apsaugą su kitomis pagrindinėmis teisėmis – kontekste, kai nacionaliniu teisiniu reguliavimu viešo intereso tikslais įtvirtinamas reikalavimas skelbti asmens duomenis internete. Galiausiai, atsižvelgiant į ESTT praktiką bus siekiama atskleisti ES teisėje nustatytus teisės į asmens duomenų apsaugą ir informacijos laisvės derinimo reikalavimus, taikomus nacionalinėms teisinio reguliavimo priemonėms.

1.12.1. Teisės į asmens duomenų apsaugą raida Europoje

Teisės į asmens duomenų apsaugą raida neatsiejama nuo teisės į privatumą raidos, kadangi teisė į duomenų apsaugą gan ilgai buvo laikoma (dažnai ir tebelaikoma) teisės į privatumą dalimi.

Teisės į privatumą pradžia laikoma XIX a. pabaiga, kai buvo suformuluoti argumentai, pagrindžiantys savarankiškos teisės į privatų gyvenimą egzistavimą, suprantamą kaip teisė būti paliktam vienam[12]. Vystantis teisės į privatumą koncepcijai, išryškėjo trys privatumo aspektai: 1) fizinis (siejamas su erdve, kurioje asmuo gali likti pats vienas); 2) informacinis (galimybė kontroliuoti prieigą prie informacijos apie save patį); 3) apsisprendimo (galimybė laisvai priimti sprendimus dėl savo elgsenos)[13]. Informacinio privatumo aspekto išskyrimas teisės į privatumą sampratoje sudarė prielaidas diskutuoti apie teisę į asmens duomenų apsaugą, kuri suprantama kaip: 1) asmens apsauga nuo trikdančios informacijos ir netikslių faktų apie asmenį paviešinimo[14]; 2) galimybė nuspręsti, kada, kokiu būdu ir kokios apimties informacija apie asmenį gali būti pateikiama kitiems[15]; 3) būvis, kai kiti neturi ir nežino informacijos apie asmenį, kuri nėra vieša[16]; 4) asmens teisėtas interesas ir reali galimybė kontroliuoti informaciją, susijusią su juo pačiu[17].

Minėtos vertybinės nuostatos atskleidžia teisės į asmens duomenų apsaugą esmę ir jos paskirtį, kurios palaipsniui buvo įtvirtintos nacionaliniuose ir tarptautiniuose teisės aktuose.

1.12.1.1. Asmens duomenų apsauga Europos valstybių nacionalinėje teisėje

Teisės į asmens duomenų apsaugą formavimąsi lėmė XX a. 7-ame dešimtmetyje vykęs visuomenės perėjimas nuo industrinės prie postindustrinės ekonomikos. Daugelyje Europos valstybių pradėtos vykdyti socialinės reformos, kurioms tinkamai administruoti valdžios institucijos

11 Peter Carey, *Data Protection: A Practical Guide to UK Law. Sixth Edition* (Oxford: Oxford University Press, 2020), l–li.

12 Samuel D. Warren ir Louis D. Brandeis, „The Right to Privacy", *Harvard Law Review* (1890): 193–220.

13 William E. Edmundson, „Privacy", iš *The Blackwell Guide to the Philosophy of Law and Legal Theory*, red. Martin P. Golding, William A. Edmundson (Oxford: Blackwell Publishing, 2005), 272.

14 William L. Prosser, „Privacy", *California Law Review* 48, 3 (1960): 389.

15 Alan F. Westin, *Privacy and Freedom* (New York: Atheneum, 1967), 7.

16 William A. Parent, „Privacy, Morality and the Law", *Philosophy & Public Affairs (Wiley)* 12, 4 (1983): 269.

17 DeCew, *supra note*, 9.

buvo įpareigotos rinkti ir tvarkyti gausybę duomenų apie savo piliečius[18]. Kompiuterinių technologijų pažanga sudarė galimybę valdžios institucijoms šią užduotį atlikti automatiniu būdu[19].

Didėjantys asmeninės informacijos, saugomos elektronine forma, kiekiai leido suvokti, kad informacinių technologijų taikymas gali pakeisti santykių tarp individo ir valstybės turinį[20], tačiau tai nesukliudė atsirasti naujiems siūlymams nacionaliniu lygiu centralizuoti informaciją, pavyzdžiui, įvesti (ar išplėsti) asmens kodų naudojimą, kuris palengvintų informacijos susiejimą tarpusavyje[21]. Visuomenei kilo abejonių, ar vyriausybė tam tikru momentu nepradės naudoti piliečių informacijos prieš juos pačius[22]. Įtampą aštrino periodiniai gyventojų surašymai, kurių metu ne tik buvo užduodami ganėtinai jautraus pobūdžio klausimai, tačiau šiems surašymams vykdyti ir apdoroti informacijai pradėtos naudoti automatizuotos sistemos[23]. Baimė dėl automatizuotos ir iš esmės nužmogėjusios biurokratijos sukūrė sienų neturinčią duomenų apsaugos judėjimus jungiančią jėgą[24], o daugybė „nerimą keliančių" publikacijų galiausiai atkreipė visuomenės dėmesį į pavojų, kurį kompiuteriai gali kelti asmenų teisėms ir laisvėms[25]. Technologijos buvo šios kritikos centre, o baimė dėl visiško elektroninio „Didžiojo brolio" stebėjimo paskatino priimti pirmuosius nacionalinius asmens duomenų apsaugos įstatymus[26], skirtus suteikti asmenims atitinkamas teises, kai jų asmens duomenys yra tvarkomi, ir apriboti būdus, kuriais galima būtų naudoti asmeninę informaciją[27].

Pirmasis regioninio lygmens duomenų apsaugos teisės aktas – 1970 m. Vokietijos Heseno žemės Duomenų apsaugos įstatymas[28]. Pirmasis nacionalinis duomenų apsaugos įstatymas – 1973 m. Švedijos Duomenų Aktas[29]. Šie teisės aktai įvardijami kaip pirmos kartos duomenų apsaugos normos[30], kurių pagrindinis bruožas – ne dėmesys tiesioginei asmens privatumo apsaugai, tačiau koncentracija į duomenų tvarkymo funkciją visuomenėje: duomenų apsauga vertinama kaip priemonė, specialiai sukurta kompiuterių keliamiems pavojams užkardyti, siekiant reguliuoti ir kontroliuoti automatizuotą asmens duomenų tvarkymą[31].

Vėliau asmens duomenų apsaugos įstatymus priėmė Vokietija[32], Prancūzija[33], Danija[34],

18 Viktor Mayer-Schönberger, „Generational Development of Data Protection in Europe", iš *Technology and Privacy: The New Landscape*, red. Philip E. Agre, Marc Rotenberg (London: MIT Press, 1997), 222.

19 Brendan Van Alsenoy, „Regulating data protection: the allocation of responsibility and risk among actors involved in personal data processing" (daktaro disertacija, KU Leuven, 2016), 106, https://kuleuven.limo.libis.be/discovery/search?query=any,contains,lirias1711667&tab=LIRIAS&search_scope=lirias_profile&vid=32KUL_KUL:Lirias&foolmefull=1&lang=en.

20 Collin J. Bennett, *Regulating privacy. Data Protection and Public Policy in Europe and the United States* (Ithaca: Cornell University Press, 1992), ix.

21 Bennett, *supra note*, 20: 49.

22 Van Alsenoy, *supra note*, 19: 14.

23 Bennett, *supra note*, 20:51.

24 Mayer-Schönberger, *supra note*, 18: 222–223.

25 Bennett, *supra note*, 20: 53.

26 Mayer-Schönberger, *supra note*, 18: 223.

27 Carey, *supra note*, 11: 1.

28 „Datenschutzgesetz Vom 7. Oktober 1970", GVBl.

29 „Datalag (1973:289)", SFS.

30 Straipsnyje remiamasi Viktor Mayer-Schönberger suformuluotu keturių kartų duomenų apsaugos teisinio reguliavimo modeliu.

31 Mayer-Schönberger, *supra note*, 18: 223.

32 „Gesetz zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Bundesdatenschutzgesetz – BDSG) Vom 27. Januar 1977", BGBl.

33 „Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés", Legifrance.

34 „Bekendtgørelse af lov om private registre m.v. (Registerlov)", Retsinformation; „Lov om offentlige myndigheders registre", Retsinformation.

Norvegija[35] ir Austrija[36]. Prancūzijos, Austrijos, Danijos ir Norvegijos duomenų apsaugos įstatymai priskiriami antrai duomenų apsaugos normų kartai. Svarbiausias jų bruožas tas, kad duomenų apsauga siekiama ginti asmens teisę į privatumą – duomenų apsauga susiejama su teise į privatumą ir laikoma asmens teise atriboti visuomenę nuo asmeninių reikalų[37], atskirose valstybėse šią teisę įtvirtinant kaip konstitucijos ginamą vertybę, pavyzdžiui, Ispanijoje[38], Portugalijoje[39]. Piliečiams suteikta galimybė patiems ginti savo privatumą pasitelkiant stiprias, net konstituciškai saugomas asmens teises.

Teisės į asmens duomenų apsaugą raidoje ypatingas vaidmuo teko „informacinio apsisprendimo" koncepcijai. Vokietijos Konstitucinis Teismas 1983 m. gruodžio 15 d. sprendime Nr. 1 BvR 209/83 („surašymo" (angl. *census*) byloje) konstatavo, kad „<...> *remiantis apsisprendimo sąvoka, bendroji asmenybės teisė suteikia asmeniui teisę iš esmės pačiam nuspręsti, ar ir kokia apimtimi atskleisti savo asmeninio gyvenimo aspektus*"[40]. Duomenų apsauga laikoma turinčia „tarpinę", o ne „galutinę" vertę: ji yra „įrankis", kuris padeda apsaugoti fundamentalesnes vertybes arba, kitaip tariant, pačias „pagrindines" žmogaus teises – teisę į orumą ir teisę į asmens individualumą[41]. Asmens laisvė, jo teisė apsisaugoti nuo kišimosi į asmens duomenų tvarkymą transformavosi į kur kas platesnę informacinio apsisprendimo teisę Vokietijos Konstituciniam Teismui pripažinus, kad visoms informacijos apdorojimo operacijoms, nuo rinkimo iki perdavimo, taikomi konstituciniai apribojimai. Asmuo negali vieną kartą pasirinkdamas „viskas arba nieko" visiems laikams apsispręsti, kad jo asmens duomenys būtų tvarkomi (būdinga antros kartos duomenų apsaugos normoms), tačiau turi turėti galimybę nuolat dalyvauti tvarkant asmens duomenis[42]. Šiame trečios kartos duomenų apsaugos reguliavime akcentuojamas aktyvus asmens dalyvavimas duomenų tvarkyme ir informacinis asmens apsisprendimas.

Silpna asmens derybinė pozicija įgyvendinant savo teises santykiuose su duomenų valdytojais tapo priežastimi konstatuoti, kad ankstesnių kartų duomenų apsaugos teisinio reguliavimo nepakanka pokyčiams pasiekti[43]. Šią problemą įstatymų leidėjai Europoje pasirinko spręsti dviem būdais, priskiriamiems ketvirtai duomenų apsaugos reguliavimo kartai: 1) stiprinant asmens poziciją santykiuose su duomenų valdytojais, pavyzdžiui, steigiant kvaziombudsmeno tipo pareigybes arba kuriant nepriklausomas duomenų apsaugos priežiūros institucijas; įtvirtinant kompensacijų nesant kaltės dėl duomenų apsaugos pažeidimų mechanizmus; 2) apribojant asmens galimybę pasirinkti dėl tam tikrų asmens duomenų tvarkymo, paprastai uždraudžiant tokius jautrius asmens duomenis apskritai tvarkyti[44].

Apibendrinant teigtina, kad asmens duomenų apsauga, pradėjusi savo formavimąsi tik kaip teisinė konstrukcija, skirta kovoti su kompiuterių keliama grėsme asmenų teisėms ir laisvėms, palaipsniui evoliucionavo į pamatinę asmens, kaip individualios asmenybės, vertybę ginančią dinamišką, nuolat kintančią ir prisitaikančią teisinę sistemą. Duomenų apsauga tapo visuomenei priimtina teisine koncepcija, kurios turinys nuolat iš naujo apsvarstomas ir pritaiko-

35 „Lov av 9. juni 1978 nr 48 om personregistre m.m. (Personregisterloven)", Lovdata.

36 „Bundesgesetz vom 18. Oktober 1978 über den Schutz personenbezogener Daten (Datenschutzgesetz – DSG)", RIS.

37 Mayer-Schönberger, *supra note*, 18: 226.

38 Ispanijos Konstitucijos (1978) 18 straipsnio 4 dalis.

39 Portugalijos Konstitucijos (1976) 35 straipsnis.

40 „Order of the First Senate of 15 December 1983 - 1 BvR 209/83", BVerfG.

41 Antoinette Rouvroy ir Yves Poullet, „The Right to Informational Self-Determination and the Value of Self-Development: Reassessing the Importance of Privacy for Democracy", iš *Reinventing Data Protection?*, red. Serge Gutwirth, Yves Poullet, Paul De Hert, Cécile de Terwangne, Sjaak Nouwt (Amsterdam: Springer, 2009), 50.

42 Mayer-Schönberger, *supra note*, 18: 229–230.

43 Mayer-Schönberger, *supra note*, 18: 232.

44 *Ibid.,* 233.

mas reaguojant į vis naujus technologinius pokyčius, taip pat jų keliamus iššūkius, atsižvelgiant į vykstančias filosofines ir ideologines transformacijas visuomenėje.

1.12.1.2. Asmens duomenų apsauga ES

Europos ekonominė bendrija pradėta formuoti kaip organizacija, orientuota į ekonominę integraciją su bendra rinka, todėl pirmosiose Europos Bendrijų sutartyse nebuvo atskiro žmogaus teisių katalogo ar papildomų jų apsaugos mechanizmų[45]. Pradėjus nagrinėti bylas dėl įtariamų žmogaus teisių pažeidimų srityse, kurioms taikoma Europos Bendrijų teisė, pripažinta, kad Europos Bendrijų politika gali turėti poveikį žmogaus teisėms, todėl buvo parengta ES pagrindinių teisių chartija[46] (toliau – Chartija), kuriai vėliau buvo suteiktas konstitucinis statusas[47]. Chartijoje įtvirtintos ES piliečių pilietinės, politinės, ekonominės ir socialinės teisės, kurios apima ne tik garantijas gerbti privatų ir šeimos gyvenimą (7 straipsnis), bet ir įtvirtina teisę į asmens duomenų apsaugą (8 straipsnis), pakeliant jos apsaugos lygį iki pagrindinės žmogaus teisės. Tai leido atskirti teisę į asmens duomenų apsaugą nuo teisės į privatų ir šeimos gyvenimą ir plėtoti kokybiškai naują duomenų apsaugos teisę, suteikiant ES institucijoms kompetenciją priimti teisės aktus duomenų apsaugos srityje[48].

Modernizuojant ES duomenų apsaugos teisės aktus, kuriama sistema, kuri būtų tinkama teisės į asmens duomenų apsaugą kaip pagrindinės žmogaus teisės apsaugai, atsižvelgiant į iššūkius, kuriuos itin sparčiai besivystančios informacinės ir ryšio technologijos kelia visuomenei. Šiuo tikslu priimtas BDAR pripažįstamas „pasauliniu privatumo apsaugos politikos etapu“[49] ir laikomas „ES tikslų, susijusių su joje gyvenančių žmonių teisių ir laisvių apsauga, išsifiltravimu ir išsamiu atnaujinimu“[50], o jo taikymo garantu tapo ESTT, kuris savo praktikoje pastaruoju metu ganėtinai dažnai sprendžia klausimus dėl nacionalinio teisinio reguliavimo atitikties Chartijoje ir BDAR įtvirtintai teisei į asmens duomenų apsaugą, taip užtikrindamas tinkamą pusiausvyros išlaikymą derinant šią teisę su kitomis pagrindinėmis žmogaus teisėmis ir laisvėmis.

1.12.2. Teisės į asmens duomenų apsaugą poveikis viešam asmens duomenų skelbimui

Lietuvos teisininkų diskurse analizuojant asmens duomenų skelbimo internete klausimą dažnu atveju apsiribojama teisės į privatumą ir teisės į informacijos laisvę santykio problematikos analize, paprastai motyvuojant tuo, kad būtent šios dvi teisės yra tiesiogiai įtvirtintos EŽTK ir Lietuvos Respublikos Konstitucijoje[51], teisę į asmens duomenų apsaugą paprasčiausiai laikant sudėtiniu teisės į privatumą instrumentiniu elementu, kai teisė į asmens duomenų apsaugą ir teisė į privatų gyvenimą skiriasi tik saugomo objekto formatavimu ir su tuo susijusiais teisiniais mecha-

45 European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe, *supra note*, 2: 27.

46 „Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija“, EUR-Lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=celex%3A12016P%2FTXT.

47 Christopher Kuner, Lee A. Bygrave ir Christopher Docksey, „Background and Evolution of the EU General Data Protection Regulation (GDPR)“, iš *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*, red. Christopher Kuner, Lee A. Bygrave, Christopher Docksey, Laura Drechsler (New York: Oxford University Press, 2020), 3.

48 European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe, *supra note,* 2: 28.

49 Dasom Lee ir David J. Hess, „Data privacy and residential smart meters: Comparative analysis and harmonization potential“, *Utilities Policy* 70 (2021): 2.

50 IT Governance Privacy Team, *EU General Data Protection Regulation (GDPR) – An Implementation and Compliance Guide, Fourth Edition* (Ely, Cambridgeshire: IT Governance Publishing, 2020), 13.

51 Lietuvos Respublikos Konstitucija, *Lietuvos aidas*, 1992-11-10, Nr. 220-0.

nizmais, užtikrinančiais teisės įgyvendinimą[52]. Sunku sutikti su tokiu teisės į asmens duomenų apsaugą vaidmeniu jau vien dėl to, kad tokiu atveju ši teisė turėtų būti laikoma „instrumentu“ ginti ir kitas žmogaus teises, ne tik teisę į privatumą: duomenų apsaugos taisyklės, užkertančios kelią informacijos, susijusios su asmens rasine ar etnine kilme, politinėmis pažiūromis, religiniais ar filosofiniais įsitikinimais, naryste profesinėse sąjungose ir sveikata ar seksualiniu gyvenimu, tvarkymui, taip pat užkerta kelią ir galimai diskriminacijai dėl šių priežasčių[53]. Tiksliausia būtų vertinti, kad privatumo ir duomenų apsaugos teisiniai režimai papildo vienas kitą ir yra skirti vienam aukštesniam bendram tikslui pasiekti – išlaikyti išskirtinai žmogui būdingą refleksyvaus apsisprendimo ypatybę ir pripažinti jam galimybę priimti kolektyvinius sprendimus dėl socialinio bendradarbiavimo taisyklių[54]. Tik toks teisės į duomenų apsaugą ir teisės į privatumą vertinimas leidžia visapusiškai atskleisti jau daugiau nei penkis dešimtmečius Europoje gyvuojančios teisės į asmens duomenų apsaugą esmę ir tinkamai įvertinti tiek ES teisėkūros subjektų formuojamą politiką, tiek ir ESTT, kaip oficialiai ES teisę aiškinančios institucijos, praktiką asmens duomenų apsaugos srityje.

1.12.2.1. Asmens duomenų skelbimas viešo intereso tikslu kaip duomenų tvarkymo operacija

BDAR 1 straipsnyje nustatyta, kad šiuo teisiniu reguliavimu siekiama apsaugoti pagrindines fizinių asmenų teises ir laisves, visų pirma jų teisę į duomenų apsaugą (2 dalis). Šia nuostata pabrėžiama valdžios institucijų pozityvi pareiga užtikrinti tokią apsaugą[55]. BDAR reguliavimo taikymo sritis apima asmens duomenų tvarkymą, visiškai arba iš dalies atliekamą automatizuotomis priemonėmis, ir asmens duomenų, kurie sudaro susisteminto rinkinio dalį ar yra skirti ją sudaryti, tvarkymą ne automatizuotomis priemonėmis (2 straipsnio 1 dalis), išskyrus asmens duomenų tvarkymą srityse, kurios tiesiogiai nurodytos BDAR (2 straipsnio 2 ir 3 dalys). Taigi, ES valstybių narių nacionalinėje teisėje įtvirtintas asmens duomenų viešas skelbimas, atsižvelgiant į BDAR 2 straipsnio 1 dalies 2 punkte pateiktą „duomenų tvarkymo“ apibrėžtį, patenka į BDAR teisinio reguliavimo sritį, o valstybėms narėms tenka pozityvi pareiga užtikrinti tinkamą teisės į duomenų apsaugą įgyvendinimą.

BDAR numatyta galimybė asmens duomenų tvarkymą grįsti ES valstybės narės teise (pavyzdžiui, BDAR 6 straipsnio 3 dalies b punktas). Vis dėlto tokiam nacionaliniam teisiniam reguliavimui yra nustatyti papildomi reikalavimai[56], pavyzdžiui, turėtų būti išdėstytos konkrečios nuostatos pagal BDAR taikomų taisyklių pritaikymui, įskaitant bendrąsias sąlygas, reglamentuojančias duomenų valdytojo atliekamo duomenų tvarkymo teisėtumą, tvarkytinų duomenų rūšis, atitinkamus duomenų subjektus, subjektus, kuriems asmens duomenys gali būti atskleisti ir tikslus, dėl kurių asmens duomenys gali būti atskleisti, tikslo apribojimo principą, saugojimo laikotarpius ir duomenų tvarkymo operacijas ir duomenų tvarkymo procedūras, įskaitant priemones, kuriomis būtų užtikrintas teisėtas ir sąžiningas duomenų tvarkymas, kaip antai tas, kurios skirtos kitiems specialiems BDAR IX skyriuje numatytiems duomenų tvarkymo atvejams; be

52 Žaltauskaitė-Žalimienė, *supra note*, 6: 275.

53 Rouvroy ir Poullet*, supra note,* 41: 70.

54 *Ibid.,* 76.

55 Hielke Hijmans, „Chapter I (General Provisions (Articles 1-4). Article 1. Subject-matter and objections“, iš *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*, red. Christopher Kuner, Lee A. Bygrave, Christopher Docksey, Laura Drechsler (Oxford: Oxford University Press, 2020), 56.

56 Waltraut Kotschy, „Article 6. Lawfulness of processing“, iš *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*, red. Christopher Kuner, Lee A. Bygrave, Christopher Docksey, Laura Drechsler (Oxford: Oxford University Press, 2020), 341.

to, valstybės narės teisė turėtų atitikti viešojo intereso tikslą ir būti proporcinga teisėtam tikslui, kurio siekiama (BDAR 6 straipsnio 3 dalies 1 pastraipa). Svarbu pažymėti, kad asmens duomenų tvarkymas, grindžiamas nacionaline teise, nebūtinai reiškia, kad parlamentas turi priimti teisėkūros procedūra priimamą aktą, kiekvienu atveju atsižvelgiama į atitinkamos valstybės narės konstitucinę tvarką, svarbiausia, kad tokia teisėkūros priemonė ar teisinis pagrindas būtų aiškus ir tikslus, o jo taikymas – žinomas asmenims, kuriems jis turi būti taikomas (BDAR 41 antraštinė dalis). Taigi, asmens duomenų viešas skelbimas remiantis atitinkama valstybės narės nacionaline teise, kaip asmens duomenų tvarkymo operacija, *per se* BDAR nėra uždraustas, tačiau tokiam tvarkymui (tiksliau – nacionaliniam teisiniam reguliavimui, kuriame jis įtvirtinamas) yra keliami atitinkami reikalavimai, kad šis asmens duomenų tvarkymas (skelbimas internete) būtų laikomas teisėtu.

Asmens duomenų skelbimas skaidrumo viešajame sektoriuje tikslais, ypač kai tai susiję su antikorupcinėmis priemonėmis ir interesų konfliktų valdymu ir prevencija, nėra naujas reiškinys. Tačiau teisės į asmens duomenų apsaugą ir jos kaip pagrindinės žmogaus teisės įtvirtinimas ES konstituciniu lygmeniu reikalauja iš naujo įvertinti ES valstybių narių teisinį reguliavimą, kyla įtampa ir neapibrėžtumas sektoriuose, kuriuose informacija ir jos rinkimas turi ypatingos reikšmės, pavyzdžiui, žiniasklaidos srityje, todėl bandoma ieškoti pusiausvyros tarp teisės į asmens duomenų apsaugą ir kitų pagrindinių žmogaus teisių ir laisvių[57]. Egzistuoja poreikis užtikrinti, kad būtų gerbiama teisė į duomenų apsaugą, kartu siekti patenkinti teisėtą viešąjį skaidrumo interesą, kai dėl teisėkūros ir politinių iniciatyvų šiais klausimais reikia skleisti informaciją, susijusią su fiziniu asmeniu. Pažymėtina, kad pačiame BDAR yra nuostatų, įtvirtinančių, kad „asmens duomenys turėtų būti tvarkomi taip, kad tai pasitarnautų žmonijai. Teisė į asmens duomenų apsaugą nėra absoliuti; ji turi būti vertinama atsižvelgiant į jos visuomeninę paskirtį ir derėti su kitomis pagrindinėmis teisėmis, remiantis proporcingumo principu“ (BDAR 4 antraštinė dalis). Be to, BDAR imperatyviai nustatoma ir ES valstybių pareiga suderinti teisę į asmens duomenų apsauga su saviraiškos ir informacijos laisve ir visuomenės teise susipažinti su oficialiais dokumentais (BDAR 85 ir 86 straipsniai).

Tinkamai suderinti viešą asmens duomenų skelbimą su informacijos laisve grindžiant tai svarbiu viešuoju interesu, vis dėlto nėra itin paprasta. Šią problemą pastebėjo dar iki BDAR įsigaliojimo veikusi 29 Straipsnio darbo grupė[58], kuri yra pateikusi savo Nuomonę 02/2016 dėl asmens duomenų skelbimo viešajame sektoriuje skaidrumo tikslais (toliau – Nuomonė)[59]. Šioje Nuomonėje pabrėžiama, kad siekiant tinkamai reglamentuoti asmens duomenų tvarkymą viešojo intereso tikslu visų pirma reikėtų vengti bendro pobūdžio ir blanketinių nuostatų, kad nebūtų pernelyg didelės diskrecijos, kaip vykdyti įtvirtintą teisinę prievolę tvarkyti asmens duomenis. Be to, nustatyta teisinė pareiga tvarkyti asmens duomenis turėtų būti būtina ir proporcinga siekiamiems teisėtiems tikslams ir atitikti tikslo ribojimo, taip pat kitus asmens duomenų tvarkymo principus. Nuomonėje ypatingas dėmesys skiriamas asmens duomenų viešinimui internete pažymint, kad sprendžiant, ar informaciją padaryti viešai prieinamą internete, visada būtina įvertinti tokio elgesio pasekmes, ypač visas iš to galinčias kilti neigiamas rizikas asmenų atžvilgiu. Kai kurie asmens duomenys gali būti gana jautraus pobūdžio, susiję su konkrečiu viešajame sektoriuje dirbančiu fiziniu asmeniu, todėl jų paskelbimas gali turėti rimtą poveikį jo asmeniniam gyvenimui ir duomenų apsaugos teisėms.

Tai, kad ES valstybės narės, vykdydamos joms nustatytą pozityvią pareigą suderinti teisę

57 Sanders, *supra note*, 5: 1253.

58 29 Straipsnio darbo grupė yra nepriklausoma ES darbo grupė, kuri iki 2018 m. gegužės 25 d. (BDAR taikymo pradžia) sprendė klausimus, susijusius su privatumo ir asmens duomenų apsauga.

59 „Opinion 02/2016 on the publication of Personal Data for Transparency purposes in the Public Sector“, EC Europa, https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2016/wp239_en.pdf.

į asmens duomenų apsaugą su saviraiškos ir informacijos laisve, taip pat visuomenės teise susipažinti su oficialiais dokumentais, ne visada tinkamai įgyvendina reikalavimus, kuriuos ES teisėkūros subjektai jiems numatė, iliustruoja ESTT praktika, pavyzdžiui, byla Nr. C439/19[60]. Šioje byloje buvo sprendžiama dėl Latvijos reguliavimo, kuriuo asmeniui už padarytus kelių eismo taisyklių pažeidimus skiriami baudos taškai, apie kuriuos vėliau bet kuris asmuo gali sužinoti pateikęs prašymą arba pasinaudodamas pakartotinai duomenis naudojančių komercinių subjektų teikiamomis paslaugomis. Nagrinėjant bylą Latvijos Parlamentas nurodė, kad dėl „bendrojo intereso būtina atvirai identifikuoti kelių eismo taisyklių pažeidėjus, visų pirma tuos, kurie jas pažeidinėja sistemingai ir piktybiškai, siekiant, kad dėl šio skaidrumo jie būtų atgrasomi nuo pažeidimų“, be to, toks asmens duomenų tvarkymas pateisinamas „Latvijos Konstitucijoje numatyta teise gauti informaciją“. ESTT savo sprendime pažymėjo, kad valdžios institucijos „atliekamam duomenų apie už kelių eismo taisyklių pažeidimus skirtus baudos taškus atskleidimui visuomenei, gali būti taikomas BDAR 6 straipsnio 1 dalies e punktas, pagal kurį tvarkymas yra teisėtas, tik jeigu ir kiek tai yra „būtina siekiant atlikti užduotį, vykdomą viešojo intereso labui arba vykdant duomenų valdytojui pavestas viešosios valdžios funkcijas“, taigi „bendrai ir absoliučiai nedraudžiama, kad valdžios institucija pagal nacionalinės teisės nuostatas būtų įgaliota ar net priversta atskleisti asmens duomenis to paprašiusiems asmenims“, o „pagrindinės teisės į privatų gyvenimą ir asmens duomenų apsaugą nėra absoliučios ir turi būti vertinamos atsižvelgiant į jų visuomeninę paskirtį ir derėti su kitomis pagrindinėmis teisėmis“, tačiau konstatavo, kad „nagrinėjamuose teisės aktuose numačius bendrą galimybę visuomenei susipažinti su informacija apie baudos taškus, bet kuriuo atveju šiais teisės aktais viršijama tai, kas būtina kovos su sistemingu ir piktybišku kelių eismo taisyklių pažeidinėjimu tikslui pasiekti“ ir nors „galimybė susipažinti su oficialiais dokumentais yra viešasis interesas, dėl kurio tokiuose dokumentuose esantys asmens duomenys gali būti teisėtai teikiami, ši galimybė susipažinti turi būti derinama su pagrindinėmis teisėmis į privatų gyvenimą ir asmens duomenų apsaugą“. Galiausiai ESTT nusprendė, kad yra „draudžiamos nacionalinės teisės nuostatos, pagal kurias viešosios teisės reglamentuojama įstaiga, atsakinga už registrą, į kurį įtraukiami už kelių eismo taisyklių pažeidimus transporto priemonių vairuotojams skirti baudos taškai, įpareigojama suteikti galimybę visuomenei susipažinti su šiais duomenimis, ir asmuo, prašantis suteikti galimybę susipažinti, neprivalo įrodyti, kad turi konkretų interesą gauti minėtus duomenis“.

Taigi, asmens duomenų skelbimas internete, grindžiamas viešo intereso tikslu, neturėtų būti savaime suprantama skaidrumo ar visuomenės teisės į informacijos laisvę išraiškos forma. Sprendžiant dėl teisinio reguliavimo, kuriuo tam tikrus asmens duomenis numatoma skelbti viešai internete, būtina atsakingai laikytis ES numatytų reikalavimų.

1.12.2.2. ESTT 2022 m. rugpjūčio 1 d. sprendimo byloje Nr. C-184/20 reikšmė

Išsamų vertinimą dėl asmens duomenų apsaugos skelbiant asmens duomenis viešo intereso tikslu ESTT pateikė 2022 m. rugpjūčio 1 d. sprendime byloje Nr. C-184/20[61] (toliau – Sprendimas). Jame buvo analizuojamos Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymo[62] nuostatos, kuriomis siekiant suderinti valstybinėje tarnyboje dirbančių asmenų privačius ir visuomenės viešuosius interesus, užtikrinti, kad priimant sprendimus pirmenybė būtų teikiama viešiesiems interesams, įtvirtinti priimamų sprendimų nešališkumą ir užkirsti kelią at-

60 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (didžioji kolegija) 2021 m. birželio 22 d. sprendimas byloje pagal *Latvijas Republikas Satversmes tiesa* prašymą priimti prejudicinį sprendimą, C-439/19, ECLI:EU:C:2021:504.

61 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (didžioji kolegija) 2022 m. rugpjūčio 1 d. sprendimas byloje *OT prieš Vyriausiąją tarnybinės etikos komisiją,* C-184/20, ECLI:EU:C:2022:601.

62 Lietuvos Respublikos viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymas, *Valstybės žinios*, 1997-07-16, Nr. 67-1659.

sirasti bei plisti korupcijai valstybinėje tarnyboje, be kita ko, buvo numatytas privačių interesų duomenų viešumas juos skelbiant Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos interneto svetainėje. Sprendime ESTT ne tik apibendrino ankstesnę savo praktiką, susijusią su teisės į asmens duomenų apsaugą derinimu su kitomis Chartijos ginamomis žmogaus teisėmis ir laisvėmis, bet ir apibrėžė pagrindinių teisių į privataus gyvenimo gerbimą ir asmens duomenų apsaugos suvaržymo stiprumo koncepciją.

Visų pirma ESTT nurodė, kad vienas iš ES tikslų „yra užtikrinti aukštą fizinių asmenų pagrindinių laisvių ir teisių apsaugos lygį tvarkant asmens duomenis; ši teisė taip pat pripažįstama Chartijos 8 ir glaudžiai susijusi su jos 7 straipsnyje įtvirtinta teise į privataus gyvenimo gerbimą“. Šiuo teiginiu patvirtinama, kad teisė į asmens duomenų apsaugą nors ir yra glaudžiai susijusi su teise į privataus gyvenimo gerbimą, vis dėlto yra savarankiška žmogaus teisė, o teisės į asmens duomenų apsaugą ir teisės į privatumą santykis apibūdinamas kaip papildantis vienas kitą[63]. Sykiu ESTT atkreipė dėmesį į tai, kad „Chartijos 7 ir 8 straipsniuose užtikrinamos pagrindinės teisės į privataus gyvenimo gerbimą ir asmens duomenų apsaugą nėra absoliučios ir turi būti vertinamos atsižvelgiant į jų socialinę funkciją ir derinamos su kitomis pagrindinėmis teisėmis“, ir toliau pateikė reikalavimus, kada galimi šių teisių ribojimai: 1) tokie ribojimai yra numatyti įstatyme, 2) jie nekeičia pagrindinių teisių esmės, ir 3) atitinka proporcingumo principą. Remiantis proporcingumo principu apribojimai galimi tik tuo atveju, kai jie būtini ir tikrai atitinka ES pripažintus bendrojo intereso tikslus arba jų reikia kitų asmenų teisėms ir laisvėms apsaugoti. Tokie apribojimai „turi neviršyti to, kas yra griežtai būtina, ir suvaržymą nustatančiame teisės akte turi būti numatytos aiškios ir tikslios taisyklės, kuriomis būtų reglamentuojama atitinkamos priemonės apimtis ir taikymas“. Taigi, siekiant pagrįsti viešą asmens duomenų skelbimą iš nacionalinės teisės kylančių reikalavimų vykdymu, svarbu įsitikinti, ar asmens duomenų tvarkymas atitinka viešojo intereso tikslą ir yra proporcingas siekiamam tikslui. Asmens duomenų skelbimas internete, kaip teisės į privatų gyvenimą gerbimą ir asmens duomenų apsaugą ribojimas, turi: pirma, būti būtinas; antra, atitikti ES pripažintus bendrojo intereso tikslus arba būti reikalingas kitų asmenų teisėms ir laisvėms apsaugoti; trečia, neturi viršyti to, kas griežtai būtina; ir ketvirta, suvaržymą nustatančiame teisės akte turi būti numatytos aiškios ir tikslios taisyklės, kuriomis būtų reglamentuojama atitinkamos priemonės apimtis ir taikymas.

Vertinimą ESTT pradėjo nuo naudojimosi teise į asmens duomenų apsaugą apribojimo nacionaliniame reguliavime analizės konstatuodamas, kad „Viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymo 10 straipsnyje apibrėžta naudojimosi teise į asmens duomenų apsaugą apribojimo apimtis“, todėl „iš to kylantis suvaržymas turi būti laikomas numatytu įstatyme“. Vis dėlto ESTT papildomai vertino, ar šis teisinis pagrindas atitinka „kitus reikalavimus, kylančius iš Chartijos 52 straipsnio 1 dalies ir BDAR 6 straipsnio 3 dalies, o būtent kad jis atitiktų viešojo intereso tikslą ir būtų proporcingas siekiamam teisėtam tikslui“. Sprendime ESTT pripažino, kad „tikslai, kiek jais siekiama užtikrinti sprendimus viešajame sektoriuje priimančių asmenų sąžiningumą ir nešališkumą, užkirsti kelią interesų konfliktams ir kovoti su korupcija viešajame sektoriuje, neginčytinai atitinka viešąjį interesą ir todėl yra teisėti“, todėl yra leidžiama „apriboti naudojimąsi Chartijos 7 ir 8 straipsniuose garantuojamomis teisėmis, jeigu tokie apribojimai iš tikrųjų atitinka nurodytus tikslus ir yra jiems proporcingi“.

Vėliau ESTT tikrino, ar interneto svetainėje skelbiant privačių interesų deklaracijoje esančių asmens duomenų dalį galima pasiekti apibrėžtus bendrojo intereso tikslus ir neviršijama tai, kas būtina šiems tikslams pasiekti. Šiame kontekste pažymėta, kad „asmenų privačių interesų deklaracijose esančių asmens duomenų paskelbimas internete gali atskleisti galimus interesų konfliktus, galinčius turėti įtakos jų pareigų vykdymui, jis gali paskatinti juos elgtis nešališkai“,

63 Rouvroy ir Poullet, *supra note*, 41: 70.

o „įgyvendinant skaidrumo principą galima užkirsti kelią interesų konfliktams ir korupcijai, padidinti viešojo sektoriaus subjektų atsakingumą ir todėl sustiprinti piliečių pasitikėjimą viešąja veikla“. Tačiau ESTT papildomai nurodė, kad būtinumo reikalavimas „įvykdomas, jei nurodytas bendrojo intereso tikslas negali būti tinkamai ir taip pat veiksmingai pasiektas kitomis priemonėmis, kurios mažiau ribotų duomenų subjektų pagrindines laisves ir teises, ypač teises į privatų gyvenimą ir į asmens duomenų apsaugą, garantuojamas Chartijos 7 ir 8 straipsniuose, o nukrypti nuo tokių duomenų apsaugos principo leidžiančios nuostatos ir šio principo apribojimai negali viršyti to, kas yra griežtai būtina“. Vertindamas šią sąlygą, ESTT pažymėjo, kad būtinumas privalo būti vertinimas „atsižvelgiant į visas su atitinkama valstybe nare susijusias teisines ir faktines aplinkybes, pavyzdžiui, į kitų priemonių, skirtų interesų konfliktams išvengti ir kovai su korupcija, buvimą, tokių konfliktų ir korupcijos valstybės tarnyboje mastą, nagrinėjamos informacijos pobūdį ir deklaruojančio asmens užimamų pareigų svarbą, visų pirma jo hierarchinę poziciją, galbūt turimų viešojo administravimo įgaliojimų apimtį ir jo įgaliojimus viešųjų lėšų gavimo ar valdymo srityje“. Atlikęs šį vertinimą ESTT konstatavo, kad institucijų atliekama viešųjų ir privačių interesų derinimo „pareigos laikymosi ir deklaracijos turinio kontrolė leidžia taip pat veiksmingai įgyvendinti siekiamus tikslus, t. y. užkirsti kelią interesų konfliktams ir kovoti su korupcija viešajame sektoriuje“, be to, jam kilo abejonių, ar siekiant nurodytų bendrojo intereso tikslų, apskritai yra griežtai būtina, kad būtų taikoma įtvirtinta viešo paskelbimo pareiga. Galiausiai, net jeigu asmens duomenų viešinimas būtų pripažintas kaip būtinas, ESTT atkreipė dėmesį į pareigą užtikrinti duomenų kiekio mažinimo principo taikymą, kuris reikštų, kad gali būti viešinami tik tie asmens duomenys, kurie iš tikrųjų būtini konkrečiam tikslui pasiekti.

Analizuodamas būtinumo sąlygą viešo asmens duomenų skelbimo kontekste ESTT atkreipė dėmesį į jau anksčiau aptartą „informacinio apsisprendimo“ aspektą pabrėždamas, kad „su nagrinėjamais asmens duomenimis gali susipažinti potencialiai neribotas asmenų skaičius“, taip apribojant konkretaus asmens galimybę kontroliuoti savo asmens duomenų tvarkymą. ESTT nurodė, kad iš „turimos bylos medžiagos nematyti, kad prieš priimdamas šią nuostatą Lietuvos teisės aktų leidėjas būtų išnagrinėjęs, ar šių duomenų viešas paskelbimas internete be jokių prieigos apribojimų yra griežtai būtinas, o gal Viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatyme numatyti tikslai galėtų būti taip pat veiksmingai pasiekti apribojant asmenų, galinčių susipažinti su šiais duomenimis, skaičių“, pavyzdžiui, atitinkamame teisės akte nustačius asmens duomenų apsaugos priemones, kad tokia informacija pateikiama tik konkrečiam asmeniui, aiškiai deklaravusiam šios informacijos naudojimo tikslus, suderinamus su tokio teisinio reguliavimo tikslais (apribojama neribota vieša prieiga prie asmens duomenų, sukuriant atitinkamus saugiklius duomenų subjektui kontroliuoti jo asmens duomenų tvarkymą, tačiau sykiu neužkertant kelio asmenims įgyvendinti jų teisę į informacijos laisvę). Taigi, kad asmens duomenų viešas skelbimas būtų laikomas būtinu, įstatymų leidėjas kiekvienu konkrečiu tokio reguliavimo iniciatyvos atveju privalo atsakingai įvertinti ir motyvuotai pagrįsti, kodėl būtina sudaryti galimybę su viešinamais asmens duomenimis susipažinti neribotam asmenų skaičiui. Ši ESTT nuostata rodo, kad teisėkūros subjektas, teikdamas teisės akto, kuriame nustatomas asmens duomenų viešinimas, projektą turi įvertinti, ar: 1) tikslo negalima pasiekti kitomis priemonėmis ir, 2) asmens duomenys būtinai turi būti viešai skelbiami be jokių prieigos apribojimų, t. y. turi būti pateikti aiškūs ir įtikinami motyvai, kodėl to paties tikslo negalima pasiekti apribojus neribotą viešą prieigą prie asmens duomenų.

Galiausiai ESTT pabrėžė, kad bendrojo intereso tikslo negalima siekti neatsižvelgiant į tai, kad jis turi būti derinamas su pagrindinėmis teisėmis, kurioms daro įtaką atitinkama priemonė, atitinkamai reikia nustatyti pusiausvyrą tarp bendrojo intereso tikslo ir nagrinėjamų teisių, todėl siekiant įvertinti „nagrinėjamo tvarkymo proporcingumą, reikia nustatyti šio tvarkymo nu-

lemto pagrindinių teisių į privataus gyvenimo gerbimą ir asmens duomenų apsaugą suvaržymo stiprumą ir patikrinti, ar šiuo tvarkymu siekiamo bendrojo intereso tikslo svarba atitinka šį stiprumą“. Taigi, ESTT pradeda formuoti pagrindinių teisių į privataus gyvenimo gerbimą ir asmens duomenų apsaugą suvaržymo stiprumo sampratą. Iš esmės „suvaržymo stiprumas“ yra žmogaus teisių ribojimo proporcingumo nustatymo elementas, skirtas įvertinti numatomo asmens duomenų tvarkymo poveikį duomenų subjekto galimybėms efektyviai naudotis savo subjektinėmis teisėmis pagrindinių teisių į privataus gyvenimo gerbimą ir asmens duomenų apsaugą kontekste, ir palyginti šį poveikį su siekiamo bendrojo tikslo, kuriam reikalingas šitoks asmens duomenų tvarkymas, svarba. ESTT pateikia kriterijus, į kuriuos būtina atsižvelgti vertinant suvaržymo stiprumą: reikia atsižvelgti į nagrinėjamų asmens duomenų pobūdį, ypač į galimą šių duomenų jautrumą, taip pat į tokių duomenų tvarkymo pobūdį ir konkrečią tvarką, ypač į tai, kiek asmenų turi prieigą prie tokių duomenų, ir prieigos prie jų tvarką. ESTT papildomai atkreipė dėmesį į tai, kad suvaržymo stiprumui įtakos gali turėti asmens duomenų viešinimo kumuliacinis poveikis: suvaržymo stiprumas gali padidėti, nes skelbiamų asmens duomenų „visuma leidžia susidaryti itin išsamų duomenų subjektų privataus gyvenimo vaizdą“.

Šis sprendimas iš esmės žymi būtiną kokybinį pokytį Lietuvos teisėkūroje, kai vien aiškiai išreikšto viešo intereso ir numatomo teigiamo pokyčio konkrečioje srityje nepakanka tam, kad nacionalinis reguliavimas, kuriame viešo intereso tikslu įtvirtinamas asmens duomenų skelbimas internete, būtų pripažintas atitinkančiu ES nustatytus reikalavimus. Valstybės pozityvi pareiga, t. y. teisėkūros subjektai yra įpareigoti ne tik kiekvieną tokią teisinę priemonę įvertinti ES formuojamų pagrindinių žmogaus teisių ir laisvių ribojimų derinimo reikalavimų apimtyje, bet ir vertinant teisės į asmens duomenų apsaugą ribojimo proporcingumą atsižvelgti į numatomo asmens duomenų tvarkymo lemiamą pagrindinių teisių į privataus gyvenimo gerbimą ir asmens duomenų apsaugą suvaržymo stiprumą. Tai savo ruožtu reiškia, kad svarstant teisinio reguliavimo priemonių projektus, kuriais ketinama nustatyti viešą asmens duomenų skelbimą, visų pirma, bus būtina detaliai įvertinti planuojamą asmens duomenų tvarkymo procesą ir su juo susijusias prieigos prie asmens duomenų procedūrų alternatyvas, kad būtų galima aiškiai ir motyvuotai pagrįsti, kodėl atitinkamu teisiniu reguliavimu siekiamo tikslo negalima pasiekti kitomis mažiau pagrindines teises į privatumą ir asmens duomenų apsaugą ribojančiomis priemonėmis. Dėl šios priežasties teisėje į informacijos laisvę pabrėžiamas visuomenės patogumas greitai ir su kuo mažesnėmis pastangomis gauti atitinkamą ją dominančią informaciją turės būti atidžiai apsvarstomas iš naujo, kadangi įgyvendinant šią teisę neturėtų būti nepagrįstai padidinamas pagrindinių teisių į privataus gyvenimo gerbimą ir asmens duomenų apsaugą suvaržymo stiprumas. Tik atlikus šiuos būtinus žingsnius bus galima objektyviai įvertinti, ar nusprendus tam tikrus asmens duomenis skelbti viešai internete buvo išlaikyta tinkama pusiausvyra tarp teisės į asmens duomenų apsaugą ir teisės į informacijos laisvę.

Išvados

1. Asmens duomenų apsauga, pradėjusi formuotis tik kaip teisinė konstrukcija, skirta kontroliuoti kompiuterių keliamai grėsmei asmenų teisėms ir laisvėms, palaipsniui transformavosi į pamatinę asmens, kaip individualios asmenybės, vertybę ginančią dinamišką, kintančią ir nuolat prisitaikančią teisinę sistemą. Duomenų apsauga tapo priimtina teisine koncepcija, kuri kartu su privatumo apsaugos teisiniu režimu sudaro vienas kitą papildančią sistemą, skirtą aukštesniam bendram tikslui pasiekti – išlaikyti išskirtinai žmogui būdingą refleksyvaus apsisprendimo ypatybę ir pripažinti jam galimybę priimti kolektyvinius sprendimus dėl socialinio bendradarbiavimo taisyklių. Teisės į duomenų apsaugą turinys nuolat iš naujo įvertinamas

siekiant tinkamai reaguoti į vis naujus technologinės pažangos keliamus iššūkius, atsižvelgiant į visuomenės socialines transformacijas.

2. Teisės į asmens duomenų apsaugą įtvirtinimas Chartijoje ir pirminėje ES teisėje iškėlė šios teisės statusą iki konstituciškai ginamos pagrindinės žmogaus teisės. Tai sukūrė pozityvią pareigą ES institucijoms ir valstybėms narėms ne tik užtikrinti aukštą fizinių asmenų pagrindinių laisvių ir teisių apsaugos lygį tvarkant asmens duomenis, tačiau suderinti šią teisę su kitomis pagrindinėmis teisėmis. Derinant teisę į asmens duomenų apsaugą su kitomis pagrindinėmis teisėmis problemų kelia asmens duomenų skelbimo internete viešo intereso tikslu klausimas. Neribojamas asmens duomenų skelbimas internete laikomas dideliu pagrindinių teisių į privatų gyvenimą ir į asmens duomenų apsaugą suvaržymu, todėl, siekiant tokį suvaržymą įtvirtinti nacionalinė teisėje, būtina atsižvelgti į tam keliamus reikalavimus: 1) tai turi būti numatyta įstatyme, 2) nepaneigiama pagrindinių teisių esmė, ir 3) būtina atitikti proporcingumo principą. Suvaržymai laikomi proporcingais, kai jie būtini ir tikrai atitinka pripažintus bendrojo intereso tikslus arba jų reikia kitų asmenų teisėms ir laisvėms apsaugoti, ir neviršija to, kas griežtai būtina. Suvaržymą nustatančiame teisės akte turi būti numatytos aiškios ir tikslios taisyklės, kuriomis reglamentuojama atitinkamos priemonės apimtis ir taikymas.
3. ESTT 2022 m. rugpjūčio 1 d. sprendime byloje Nr. C-184/20 plėtodamas proporcingumo principą įvedė „suvaržymo stiprumo“ koncepciją. „Suvaržymo stiprumas“ pripažįstamas žmogaus teisių ribojimo proporcingumo nustatymo elementu, skirtu įvertinti numatomo asmens duomenų tvarkymo poveikį duomenų subjekto galimybėms efektyviai naudotis savo subjektinėmis teisėmis pagrindinių teisės į privataus gyvenimo gerbimą ir asmens duomenų apsaugą kontekste ir palyginti šį poveikį su siekiamo bendrojo tikslo, kuriam reikalingas šitoks asmens duomenų tvarkymas, svarba. Vertinant suvaržymo stiprumą atsižvelgiama: 1) į asmens duomenų pobūdį, ypač į galimą šių duomenų jautrumą; 2) į asmens duomenų tvarkymo pobūdį ir konkrečią tvarką, ypač į tai, kiek asmenų turi prieigą prie šių duomenų, ir prieigos prie jų tvarką; 3) į galimą kumuliacinį poveikį, t. y. tai, ar skelbiamų asmens duomenų visuma leidžia susidaryti išsamų vaizdą apie asmens privatų gyvenimą.
4. Minėtas sprendimas lemia būtinus pokyčius Lietuvos teisėkūroje – pabrėžtina, kad vien aiškiai išreikšto viešo intereso ir numatomo teigiamo pokyčio konkrečioje srityje nepakanka, kad teisinis reguliavimas, kuriame viešo intereso tikslu įtvirtinamas asmens duomenų skelbimas internete, būtų pripažintas atitinkančiu ES nustatytus reikalavimus. Teisėkūros subjektai įpareigojami kiekvieną tokią teisinę priemonę įvertinti ES formuojamų pagrindinių žmogaus teisių ir laisvių ribojimų derinimo reikalavimų apimtyje ir spręsdami dėl teisės į asmens duomenų apsaugą ribojimo proporcingumo atsižvelgti į numatomo asmens duomenų tvarkymo lemiamą pagrindinių teisių į privataus gyvenimo gerbimą ir asmens duomenų apsaugą suvaržymo stiprumą. Tai reiškia, kad teisėje į informacijos laisvę pabrėžiamas visuomenės patogumas greitai ir su kuo mažesnėmis pastangomis gauti dominančią informaciją turės būti svarstomas iš naujo, kadangi jos įgyvendinimas neturėtų nepagrįstai padidinti pagrindinių teisių į privataus gyvenimo gerbimą ir asmens duomenų apsaugą suvaržymo stiprumo. Tik tada bus galima objektyviai įvertinti, ar, nustatant reikalavimą asmens duomenis skelbti viešai internete, išlaikoma tinkama pusiausvyra tarp teisės į asmens duomenų apsaugą ir teisės į informacijos laisvę.

The Publication of Personal Data and Personal Data Protection: A Question of Compatibility

Mykolas Romeris University Law School
Public Law Institute
Raimondas Andrijauskas
E-mail: raandrijauskas@stud.mruni.eu
DOI: 10.13165/LT-22-01-12

Summary. *Recently, the transparency and publicity requirements established in legal acts have become the subject of legal discussions as to whether the implementation of these requirements is simultaneously associated with the publication of a certain amount of personal data on the internet. This article examines issues related to the right to personal data protection and the question of when the publication of personal data on the internet for the purpose of the public interest is enshrined in the relevant legal regulation, i.e., the problems arising from balancing the right to personal data protection with freedom of information.*

The article presents an analysis of the development of the right to personal data protection in Europe, which allows the reasons behind the transformation of the right to data protection to be understood. Such an understanding will make it possible to conceptually assess the approach of the European Union (EU), uniting different European states, to the protection of personal data and its commitment established in primary and secondary law to ensuring a high level of protection of the fundamental freedoms and rights of natural persons when processing personal data. This commitment is assessed in the context of the positive duty of Member States to harmonize the right to data protection with other fundamental rights when national legal regulation establishes the requirement to publish personal data on the internet for purposes of the public interest. When balancing the right to personal data protection with freedom of information, first of all, it is necessary to maintain a proper balance between the public interest pursued and the right to personal data protection. The question of maintaining the right balance was considered by the Court of Justice of the European Union (CJEU) in 2022. In a judgment of 1 August 2022 in case no. C-184/20, the CJEU evaluated the compliance of the publication of personal data established in the Lithuanian legal regulation with the requirements of proper balance of basic human rights established in EU law and started to shape the concept of "the seriousness of the interference". This decision will undoubtedly influence the previous practice of enshrining the publication of personal data in legal acts.

Keywords: *personal data protection, publication of personal data, freedom of information*

II

PRIVATINĖ TEISĖ

II

2.1. ES Skaitmeninių paslaugų akto ir Skaitmeninės rinkos akto svarba Lietuvai

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Privatinės teisės institutas
Prof. dr. Paulius Pakutinskas
E. paštas: paulius.pakutinskas@mruni.eu

Dokt. Karolis Šikšnys
E. paštas: kasiksnys@stud.mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-22-01-13

Santrauka. *Straipsnyje analizuojami du 2022 metų pabaigoje paskelbti ir įsigalioję Europos Sąjungos (ES) reglamentai – Skaitmeninių paslaugų aktas ir Skaitmeninės rinkos aktas, kuriais įvedamos reikšmingai naujos skaitmeninės paslaugų teikimo ir skaitmeninės rinkos dalyvių veikimo rinkoje taisyklės, kuriomis siekiama apginti skaitmeninių paslaugų naudotojų teises bei interesus ir paskatinti ES skaitmeninės rinkos plėtrą ir pažangą. Minėti reglamentai reikšmingai keičia skaitmeninių paslaugų rinką, nes lyderiaujantiems skaitmeninių paslaugų teikėjams numatomos naujos papildomos imperatyvaus pobūdžio pareigos, o ES sukuria naujus šių lyderiaujančių skaitmeninių paslaugų tiekėjų priežiūros instrumentus. Skaitmeninių paslaugų aktu ir Skaitmeninių rinkų aktu iš esmės siekiama perkelti dalį dominuojančių skaitmeninių paslaugų teikėjų turimos galios mažesniems jų konkurentams, verslo klientams ir galutiniams naudotojams (vartotojams).*

Reikšminiai žodžiai: *skaitmeninės paslaugos, skaitmeninė rinka, elektroninė komercija, prieigos valdytojai, Europos Sąjungos teisė, Skaitmeninių paslaugų aktas, Digital Services Act, DSA, Skaitmeninės rinkos aktas, Digital Markets Act, DMA.*

Įvadas

2020 m. gruodžio 15 d. Europos Komisija, įgyvendindama planą „Skaitmeniniam amžiui prisitaikiusi Europa“ (angl. *A Europe Fit for the Digital Age*), pristatė skaitmeninių paslaugų akto paketą, kurį sudarė du nauji Europos Sąjungos reglamentų projektai: (a) Skaitmeninių paslaugų aktas (angl. *Digital Services Act*) (toliau – DSA) ir (b) Skaitmeninės rinkos aktas (angl. *Digital Markets Act*) (toliau – DMA)[1]. Šių reglamentų projektus Europos Komisija pristatė kaip Europos Sąjungos atsaką į poreikį reguliuoti skaitmeninę erdvę sukuriant sistemą, kuri tiek apsaugotų vartotojus, tiek remtų naujoves skaitmeninėje ekonomikoje. Todėl akivaizdu, kad Europos Komisiją sukurti naują teisinį reguliavimą labiausiai inspiravo nepakankama vartotojų apsauga ir Europos Sąjungos (toliau – ES) atsilikimas didžiųjų valstybių lenktynėse dėl viešpatavimo skaitmeninėje ekonomikoje. Europos Komisija taip pat yra ne kartą pabrėžusi, kad ES skaitmeninių paslaugų teisinė sistema yra pasenusi, nes Elektroninės komercijos direktyva 2000/31/EB (toliau – E-Komercijos direktyva)[2] buvo priimta dar 2000 metais, o per 20 metų skaitmeninės technologijos, verslo modeliai ir paslaugos reikšmingai keitėsi. Pažymėtina, kad Europos Komisija net neiden-

1 Europos Komisija, „The Digital Services Act package“, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package.

2 „2000 m. birželio 8 d. Europos Parlamento ir Tarybos Direktyva 2000/31/EB dėl kai kurių informacinės visuomenės paslaugų, ypač elektroninės komercijos, teisinių aspektų vidaus rinkoje (Elektroninės komercijos Direktyva)“, OL L 178, 2000, p. 1–16, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=celex%3A32000L0031.

tifikuodavo konkrečių E-Komercijos direktyvos trūkumų, kadangi galiojęs teisinis reguliavimas buvo konceptualiai pasenęs. Galiausiai, 2022 m. spalio 19 d. Europos Parlamento ir ES Tarybos priimtas DSA buvo publikuotas ES oficialiajame leidinyje[3] ir šiuo metu yra įsiteisėjęs. Atitinkamai, 2022 m. spalio 12 d. DMA buvo publikuotas ES oficialiajame leidinyje[4] ir įsigaliojo nuo 2022 m. lapkričio 1 d. Taigi, jau dabar ES reglamentai – DSA ir DMA – yra tapę ne tik ES, bet ir Lietuvos teisinės sistemos dalimi. Toliau autoriai pateiks DSA ir DMA reguliavimo reikšmingiausias naujoves ir tikėtiną jų poveikį.

2.1.1. Skaitmeninių paslaugų akto (DSA) reguliavimo pokyčiai ir poveikis

2000 metais priėmus E-Komercijos direktyvą, buvo pradėta reguliuoti tarpininkavimo paslaugų teikėjų veikla elektroninėje erdvėje. E-Komercijos direktyva turėjo pašalinti esminius skirtumus tarp skirtingų valstybių narių nacionalinio reguliavimo dėl internetu teikiamų paslaugų, todėl šioje nedidelės apimties direktyvoje buvo nustatyti pagrindiniai reikalavimai elektroniniu būdu sudaromoms sutartimis, tarpininkavimo paslaugų teikėjų pareigos informuoti vartotojus ir net nustatyti tarpininkavimo paslaugų teikėjų atleidimo nuo atsakomybės atvejai. Nepaisant gausių technologinių pokyčių, kurių XX amžiaus pabaigoje rengėjai nenumatė, E-Komercijos direktyva atliko gana reikšmingą vaidmenį Europos Sąjungos skaitmenizavimosi etape[5].

Nors gali susidaryti įspūdis, kad DSA yra visiškai naujas, revoliucinis teisės aktas, reguliuojantis skaitmeninių paslaugų teikimą Europos Sąjungoje, tačiau DSA yra laikytinas modernizuota E-Komercijos direktyva. Pavyzdžiui, DSA yra iš esmės išlaikomi E-Komercijos direktyvoje nustatyti tarpininkavimo paslaugų teikėjų atsakomybės principai ir pati tarpininkavimo paslaugų samprata. Vis dėlto DSA žengia daug toliau nei E-Komercijos direktyva, nes per daugiau kaip 20 metų skaitmeninė erdvė ir įvairios elektroninės prekių ir paslaugų platformos tapo neatsiejama visuomenės gyvenimo dalimi, todėl tarpininkavimo paslaugų teikėjų atsakomybė skaitmeninėje erdvėje, kova su neteisėtu turiniu ir dezinformacija, masinis duomenų rinkimas tapo reikšmingomis problemomis. Aktualumą prarandančią E-Komercijos direktyvą valstybės narės kurį laiką bandė kompensuoti nacionaliniu reguliavimu[6], tačiau skirtingi nacionaliniai įstatymai neigiamai veikia vieną iš ES pagrindų – vieningą vidaus rinką. Atitinkamai, kuriant DSA, buvo siekiama sukurti išsamų naujų taisyklių rinkinį visoms skaitmeninėms paslaugoms (įskaitant socialinę mediją, internetines prekyvietes) ir nustatyti naujas privalomas ir visos ES mastu suderintas taisykles, turinčias didelį poveikį įvairioms skaitmeninėms paslaugoms, sukuriančioms vartotojams prieigą prie prekių ir paslaugų. Kitaip tariant, DSA siekiama sukurti saugią, prognozuojamą ir patikimą skaitmeninę erdvę garantuojančias taisykles. Dėl šių priežasčių E-Komercijos direktyva, kurios įgyvendinimas priklausė valstybių narių diskrecijai, pakeičiama išsamiu ir tiesioginio tai-

3 „2022 m. spalio 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos Reglamentas (ES) 2022/2065 dėl bendrosios skaitmeninių paslaugų rinkos, kuriuo iš dalies keičiama Direktyva 2000/31/EB (Skaitmeninių paslaugų aktas)“, OL L 277, 2022, p. 1–102, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.277.01.0001.01.LIT&toc=OJ%3AL%3A2022%3A277%3AFULL.

4 „2022 m. rugsėjo 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos Reglamentas (ES) 2022/1925 dėl atvirų konkurencijai ir sąžiningų skaitmeninio sektoriaus rinkų, kuriuo iš dalies keičiamos direktyvos (ES) 2019/1937 ir (ES) 2020/1828 (Skaitmeninių rinkų aktas)“, OL L 265, 2022, p. 1–66, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022R1925&from=EN.

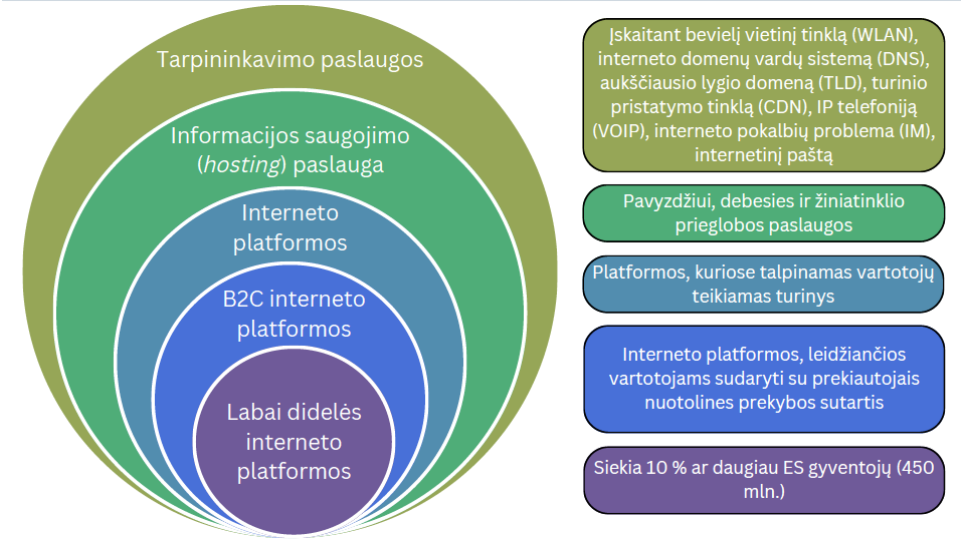
5 Sebastian Felix Schwemer, „Digital Services Act: A reform of the e-Commerce Directive and much more“, *Research Handbook on EU Internet Law* (2022): 18, https://ssrn.com/abstract=4213014.

6 Florina Pop, Jannigje Bezemer ir Laura Grant, „The Digital Services Act: creating accountability for online platforms and protecting users' rights?“, *European Institute of Public Administration* (2022), https://www.eipa.eu/blog/the-digital-services-act-creating-accountability-for-online-platforms-and-protecting-users-rights/.

kymu reglamentu – DSA. Praktiškai globalų šio reglamento taikymą užtikrina nuostata, kad DSA taikomas tarpininkavimo paslaugoms, kurių gavėjų įsisteigimo arba gyvenamoji vieta yra Europos Sąjungoje, neatsižvelgiant į tokių tarpininkavimo paslaugų teikėjų įsisteigimo vietą (DSA 2 str. 1 d.). Taigi, vien iš šios nuostatos galima suprasti, kad DSA yra orientuotas į ES vartotojų teises ir apsaugą bei pasaulinių tarpininkavimo paslaugų teikėjų pareigas. Atitinkamai, DSA lems naujų santykių tarp internetinių platformų, vartotojų ir reguliavimo institucijų pradžią.

Prieš detaliau atskleidžiant DSA reguliavimą svarbu pabrėžti, kad DSA išlaikė E-Komercijos direktyvoje pateiktą tarpininkavimo paslaugų sampratą ir apibrėžimą (DSA 3 str. (g) pnk.). Tarpininkavimo paslaugomis ir toliau laikomos trys skaitmeninės paslaugos: (a) paprasto perdavimo (angl. *mere conduit*) paslauga, (b) laikino informacijos saugojimo[7], kuri kitaip vadinama podėliavimo[8] (angl. *caching*) paslauga, (c) informacijos saugojimo[9], kuri kitaip vadinama prieglobos[10] (angl. *hosting*) paslauga.

Tačiau, kitaip nei E-Komercijos direktyva, DSA kategorizuoja tarpininkavimo paslaugų teikėjus pagal paslaugos pobūdį ir dydį į penkias kategorijas: (a) visi tarpininkavimo paslaugų teikėjai, (b) *hostingo* paslaugų teikėjai, (c) interneto platformos teikėjai, t. y. *hostingo* paslaugų teikėjai, kurių paslauga apima paslaugos gavėjų informacijos saugojimą ir skleidimą visuomenei (pvz.: internetinės prekyvietės, socialinės medijos platformos), (d) interneto platformų, leidžiančių vartotojams sudaryti su prekiautojais nuotolines prekybos sutartis, teikėjai, (e) labai didelių interneto platformų ar labai didelių internetinės paieškos sistemų teikėjai, t. y. interneto platformų, kurios teikia paslaugas Europos Sąjungoje vidutiniškai 45 mln. ar daugiau aktyvių paslaugos gavėjų per mėnesį (pvz., „Facebook“, „Instagram“, „Youtube“, „Amazon“, „Google Search“), teikėjai. Atitinkamai toliau pateikta grafinė DSA skaitmeninių tarpininkavimo paslaugų ir jų teikėjų kategorizacija (1 pav.):



7 Sąvoka „laikinas informacijos saugojimas“ yra naudojama Lietuvos Respublikos informacinės visuomenės paslaugų įstatymo 13 str., nors įgyvendinamos E-Komercijos direktyvos 13 str. naudojama sąvoka „spartinimas“.

8 Sąvoka „podėliavimas“ yra naudojama DSA 3 str. (g) (ii) pnk.

9 Sąvoka „informacijos saugojimas“ yra naudojama Lietuvos Respublikos informacinės visuomenės paslaugų įstatymo 14 str., nors įgyvendinamos E-Komercijos direktyvos 14 str. naudojama sąvoka „informacijos pateikimas internete“.

10 Sąvoka „priegloba“ yra naudojama DSA 3 str. (g) (iii) pnk. ir Lietuvos Respublikos kibernetinio saugumo įstatymo 2 str. 2 d.

2.1.1.1. Tarpininkavimo paslaugų teikėjų pareigos

Taisyklės minėtoms tarpininkavimo paslaugų teikėjų kategorijoms sukurtos taip, kad tarpininkavimo paslaugų teikėjams, turintiems didesnį poveikį visuomenei, taikomos didesnės apimties ir griežtesnės taisyklės (pareigos). Principinė Europos Komisijos komunikuojama DSA nuostata – kas yra neteisėta neskaitmeninėje erdvėje, tas turi būti pripažįstama neteisėta ir skaitmeninėje erdvėje[11]. Atitinkamai, DSA numato imperatyvą – neteisėto turinio (pvz.: suklastotos ar pavojingos prekės) šalinimą skaitmeninėje erdvėje. Taigi, DSA pasirinkta ne reguliuoti žalingą turinį, bet nustatyti taisykles, kurios padėtų kovoti su neteisėtu turiniu[12]. Dėl šios priežasties DSA tarpininkavimo paslaugų teikėjams numato naujas pareigas, kurių tikslas – užkirsti kelią neteisėtam turiniui:

1) *hostingo* paslaugų teikėjai privalo sukurti lengvai prieinamą ir patogią pranešimų apie galimai paslaugoje esantį neteisėtą turinį sistemą ir atitinkamai priimti aiškius ir motyvuotus sprendimus (DSA 16–17 str.);
2) interneto platformos, leidžiančios vartotojams sudaryti su prekiautojais nuotolinės prekybos sutartis, sužinojusios, kad prekiautojas siūlo neteisėtą produktą ar paslaugą, privalo apie tai informuoti vartotojus, kurie įsigijo produktą ar paslaugą, ir nurodyti prekiautojo tapatybę (DSA 32 str.);
3) interneto platformos (išskyrus labai mažas ir mažas, kaip apibrėžta Rekomendacijos 2003/361/EB[13] priede) dar papildomai turi sukurti vidaus skundų nagrinėjimo sistemą, kurioje paslaugos gavėjai galėtų teikti skundus dėl interneto platformos sprendimų, priimtų pagal paslaugos gavėjų pranešimus apie neteisėtą turinį (DSA 20 str.);
4) labai didelės internetinės platformos privalo bent kartą per metus vertinti su jų paslaugomis susijusią riziką dėl neteisėto turinio sklaidos ir imtis priemonių tai rizikai mažinti (DSA 34, 35 str.) bei paskirti bent vieną atitikties užtikrinimo pareigūną (DSA 41 str.).

DSA taip pat įtvirtintas skaidrumo imperatyvas pasireiškia keliomis tarpininkavimo paslaugų teikėjų (daugiausia interneto platformų) pareigomis:

1) visi tarpininkavimo paslaugų teikėjai privalo bent kartą per metus viešai skelbti aiškias ir lengvai suprantamas ataskaitas apie visus turinio moderavimo veiksmus, kurių ėmėsi per atitinkamą laikotarpį (DSA 15 str.), o interneto platformos turi papildomai pateikti informaciją apie interneto platformos neteisminius ginčus ir apie tai, kiek vidutiniškai aktyvių paslaugos gavėjų per mėnesį yra kiekvienoje valstybėje narėje (DSA 24 str.);
2) interneto platformos privalo paslaugos gavėjams suteikti prieigą prie jiems rodomos internetinės reklamos duomenų, kad būtų galima nustatyti (a) kad rodoma informacija yra reklama, (b) konkretų asmenį, kuris yra reklamos užsakovas, (c) prasmingą informaciją apie pagrindinius parametrus, naudojamus nustatant paslaugos gavėją, kuriam rodoma reklama (DSA 26 str.). Labai didelės interneto platformos privalo saugoti duomenis apie (a) reklamos turinį, (b) asmenį, kurio vardu rodoma reklama, (c) reklamos rodymo laikotarpį, (d) paskelbtus komercinius pranešimus, (e) duomenis apie tikslinę auditoriją (DSA 39 str.);

11 „What is illegal offline is illegal online: EU tightens rules for internet giants“, *The Brussels Times*, 2022 m. balandžio 23 d., https://www.brusselstimes.com/219152/what-is-illegal-offline-is-illegal-online-eu-tightens-rules-for-internet-giants.

12 Giancarlo Frosio, „Platform Responsibility in the Digital Services Act: Constitutionalising, Regulating and Governing Private Ordering“, *Research Handbook on EU Internet Law* (2022), https://ssrn.com/abstract=4236510.

13 „2003 m. gegužės 6 d. Europos Komisijos rekomendacija 2003/361/EB dėl mikroįmonių, mažųjų ir vidutinių įmonių apibrėžimo“, OL L, 124, 2003, p. 36, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:124:0036:0041:en:PDF.

3) interneto platformos, kurios leidžia vartotojams sudaryti nuotolines prekybos sutartis su prekiautojais, privalo surinkti esminę informaciją apie interneto platforma besinaudojančius prekiautojus (verslininkus) ir patikrinti šios informacijos patikimumą tam, kad vėliau, esant poreikiui, galėtų atsekti prekiautojus (DSA 30 str.).

DSA taip pat įpareigoja interneto platformos paslaugų teikėjus nepažeisti pagrindinių vartotojo (žmogaus) teisių – teisės į privatų ir šeimos gyvenimą, saviraiškos ir informacijos laisvės, teisės į nediskriminavimą, t. y.:

1) draudžiama naudoti tikslinę reklamą, pagrįstą nepilnamečių asmens duomenų naudojimu (DSA 28 str.). Absoliutus draudimas profiliuoti nepilnamečius nebuvo įtvirtintas net Bendrajame asmens duomenų apsaugos reglamente (toliau – BDAR)[14], todėl šiuo aspektu DSA papildo BDAR nuostatas;
2) privaloma aiškiai informuoti paslaugos gavėjus, kaip pakeisti rekomendavimo sistemose naudojamus pagrindinius parametrus (DSA 27 str.), o labai didelės interneto platformos, naudojančios rekomendavimo sistemas, privalo suteikti galimybę paslaugos teikėjui atsisakyti profiliavimu pagrįstos reklamos (DSA 38 str.);
3) draudžiama naudoti klaidinančias elektronines sąsajas ir praktikas, kuriomis siekiama suklaidinti paslaugos gavėją, iškraipant ar mažinant paslaugų gavėjų galimybę priimti laisvus ir informacija pagrįstus sprendimus, pavyzdžiui, naudoti sudėtingą paslaugos užsakymo procedūrą (DSA 25 str.);
4) iš esmės privaloma finansuoti paslaugos gavėjo inicijuojamą neteisminį ginčą prieš interneto platformos paslaugos teikėją, nepaisant ginčo baigties, t. y. interneto platformos paslaugų teikėjai turi padengti bylinėjimosi išlaidas (DSA 20 str., 21 str. 5 d.).

DSA, pabrėždama pagrindinių teisių vaidmenį internete ir akcentuodama vartotojų, platformų ir kitų suinteresuotųjų šalių pagrindinių teisių apsaugą, teisės taikytojus ragina nepamiršti skaitmeninių paslaugų atžvilgiu ir interneto reguliavimui apskritai taikyti žmogaus teisių apsaugai esminį ES teisės aktą – Pagrindinių teisių chartiją (toliau – Chartija)[15]. Tai patvirtina deklaruojamas DSA tikslas (DSA 1 str. 1 d.) bei faktas, kad Chartija DSA preambulėje ji yra minima net 19 kartų[16].

2.1.1.2. DSA sankcijos

Akivaizdu, kad DSA tarpininkavimo paslaugų teikėjams numato daug pareigų, įpareigojančių veikti iniciatyviai ir lemiančių ženklų resursų panaudojimą tam, kad tarpininkavimo paslaugų teikėjai laikytųsi DSA. Visiškai suprantama, kad už DSA paskirtų pareigų nevykdymą ar netinkamą vykdymą tarpininkavimo paslaugų teikėjai privalo prisiimti atsakomybę. Nesilaikant DSA taisyklių, tarpininkavimo paslaugų teikėjams gali būti skiriamos milžiniškos sankcijos, o tai laikytina vienu iš esminių DSA naujovių. Jeigu E-Komercijos direktyvoje tik buvo nurodyta, kad sankcijos turi būti veiksmingos, proporcingos ir atgrasančios, tai DSA įtvirtinta sankcijų maksimali riba – skiriama bauda už DSA įtvirtintų prievolių nevykdymą – gali siekti net iki 6 % atitinkamo tarpininkavimo paslaugų teikėjų metinių pajamų ar apyvartos (DSA 52 str. 3 d.). Be to, skirtingai nei E-Komercijos direktyva, DSA numato Europos Komisijos teisę skirti labai

14 „2016 m. balandžio 27 d. Europos Parlamento ir Tarybos Reglamentas (ES) 2016/679 dėl fizinių asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo ir kuriuo panaikinama Direktyva 95/46/EB (Bendrasis duomenų apsaugos reglamentas)“, OL L 119, p. 1–88, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679&from=EN.

15 „Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija“, OL C 326, 2012, p. 391–407, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN.

16 DSA preambulės 3, 9, 32, 34, 36, 39, 40, 41, 47, 51, 52, 59, 63, 81, 109, 115, 127, 153, 155 punktai.

didelės interneto platformos paslaugos teikėjui baudas, neviršijančias 6 % bendros pasaulinės metinės apyvartos, ir periodines baudas, neviršijančias 5 % pajamų per dieną dydžio (DSA 74 ir 76 str.). Nors iš pirmo žvilgsnio šios sankcijos gali nepasirodyti didelės, tačiau atsižvelgus į tai, kad labai didelių interneto platformų teikėjų metinės pajamos siekia dešimtis milijardų[17], tikėtina, kad DSA pagrindu skiriamos baudos taip pat gali siekti kelis milijardus eurų. Taip DSA iš esmės keičia neefektyvią sankcijų politiką, kadangi pagal galiojančius Lietuvos Respublikos įstatymus už analogiškus tarpininkavimo paslaugų teikėjų pažeidimus, t. y. už E-Komercijos direktyvą įgyvendinančio Lietuvos Respublikos informacinės visuomenės paslaugų įstatymo pažeidimus tarpininkavimo paslaugų teikėjams (informacinės visuomenės paslaugų teikėjams) gresia bauda nuo 140 iki 600 eurų (Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimo kodekso 478 str.). Be to, Lietuvos teismų praktikos paieškos sistemose nėra randama nei vienos bylos, kurioje kompetentinga institucija ir (ar) teismas konstatuotų, kad tarpininkavimo paslaugų teikėjas įvykdė įstatymo pažeidimą ir skirtų baudą. Taigi, iki DSA priėmimo buvusi sankcijų politika iš esmės neveikė, kadangi baudos už atitinkamus pažeidimus nebuvo skiriamos, o tai, žinoma, neatgrasė tarpininkavimo paslaugų teikėjų nuo pažeidimų vykdymo. Akivaizdu, kad priėmusi DSA ir garsiai komunikuodama apie grėsmingas sankcijas, ES siekia šią situaciją pakeisti iš esmės.

2.1.1.3. Tarpininkavimo paslaugų teikėjų atsakomybės ribojimas

DSA turinys indikuoja, kad tarpininkavimo paslaugų teikėjai dėl ES vartotojų gerovės turi prisiimti daug pareigų ir didelę atsakomybę, ypač dėl neteisėto turinio pašalinimo. Tačiau DSA, be kita ko, numato tas pačias tarpininkavimo paslaugų teikėjų atsakomybės išimtis (DSA 4–6 str.), kurios buvo numatytos ir E-Komercijos direktyvoje (E-Komercijos direktyvos 12–14 str.). Bendroji tarpininkavimo paslaugų teikėjų atleidimo nuo atsakomybės taisyklė yra ta, kad atsakomybė netaikoma tarpininkavimo paslaugų teikėjui, kuris pagal teikiamų paslaugų pobūdį yra pasyvus (nedalyvauja informacijos perdavime ir pan.), bet sužinojęs apie neteisėtą turinį nedelsdamas pašalina neteisėtą turinį arba panaikina prieigą prie jo. Atitinkamai, Europos Sąjungos Teisingumo Teismas (toliau – ESTT) byloje *Google France*[18] konstatavo, kad atleidimas nuo atsakomybės pagal E-Komercijos direktyvos 14 str. *hostingo* paslaugos teikėjui yra taikomas tada, kai jis „*neatliko aktyvaus vaidmens, kuris būtų leidęs jam turėti žinių apie saugomus duomenis ar juos kontroliuoti*“ (120 pnk.). Kitaip tariant, aktyvus tarpininkavimo paslaugų teikėjo vaidmuo užkerta kelią tarpininkavimo paslaugų teikėjo atleidimui nuo atsakomybės. Šis ESTT išaiškinimas, be jokios abejonės, taikytinas ir DSA 6 str. Tai patvirtina ir DSA preambulės 23 punktas, kuriame teigiama, kad atleidimas nuo atsakomybės neturėtų būti taikomas, kai paslaugos gavėjas veikia pagal *hostingo* paslaugos teikėjo įgaliojimus ar jo kontroliuojamas.

Tačiau priėmus DSA buvo ne tik išlaikytos E-Komercijos direktyvos nuostatos dėl tarpininkavimo paslaugų teikėjų atsakomybės ribojimo, bet atliktas ir reikšmingas pakeitimas – nustatyta taisyklė, kad pagrindas atleisti tarpininkavimo paslaugų teikėją nuo atsakomybės egzistuoja, jeigu tarpininkavimo paslaugų teikėjas sąžiningai ir rūpestingai, savo iniciatyva atlieka savanoriškus tyrimus arba imasi kitų priemonių, kuriomis siekiama aptikti, nustatyti ir pašalinti neteisėtą turinį ar panaikinti prieigą prie šio turinio arba imasi būtinų priemonių, kad atitiktų

17 „Meta’s (formerly Facebook Inc.) annual revenue from 2009 to 2021“, Statista, https://www.statista.com/statistics/268604/annual-revenue-of-facebook/.

18 „Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2010 m. kovo 23 d. sprendimas sujungtose bylose *Google France SARL ir Google Inc. prieš Louis Vuitton Malletier SA* (C-236/08), *Google France SARL prieš Viaticum SA ir Luteciel SARL* (C-237/08) ir *Google France SARL prieš Centre national de recherche en relations humaines (CNRRH) SARL ir kt.* (C-238/08)“, Curia, https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=83961&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=956848.

reikalavimus (DSA 7 str.). Ši nustatyta taisyklė dažnai yra vadinama Gerojo samariečio taisykle[19], nes sąžiningas ir rūpestingas tarpininkas gali išvengti atsakomybės, nepaisant DSA pažeidimų. Įtvirtindama minėtą taisyklę, Europos Komisija akivaizdžiai tikisi iniciatyvaus interneto platformų požiūrio į turinio priežiūrą, moderavimą teikiant paslaugas, nes būtent tokia Gerojo samariečio taisyklės funkcija buvo išdėstyta 2017 m. komunikate „Kova su neteisėtu turiniu internete. Didesnės internetinių platformų atsakomybės link“[20]. Tačiau svarbu pabrėžti, kad, remiantis DSA 7 str., bet kokie savanoriški tarpininkavimo paslaugų teikėjų veiksmai, nukreipti į neteisėto turinio eliminavimą, automatiškai neatleidžia tarpininkavimo paslaugų teikėjo nuo atsakomybės, bet tik suteikia pagrindą tokiam atleidimui. Tai reiškia, kad tarpininkavimo paslaugų teikėjai niekada negali būti tikri, kad jų savanoriški veiksmai apsaugos nuo atsakomybės. Vis dėlto DSA preambulės 26 punktas suteikia šiek tiek aiškumo taikant Gerojo samariečio taisyklę, kadangi įpareigoja tarpininkavimo paslaugų teikėją, kad jo savanoriškos priemonės būtų pakankamai patikimos eliminuojant neteisėtą turinį. Gerojo samariečio taisykle taip pat negali būti naudojamasi nesąžiningai, t. y. ja negalima siekti išvengti tarpininkavimo paslaugų teikėjo pareigų. Pažymėtina, kad iki DSA projekto Gerojo samariečio taisyklė buvo orientuota į labai dideles interneto platformas (pvz.: „Facebook“, „Instagram“, „Youtube“, „Amazon“, „Google Search“), tačiau DSA 7 str. taikoma platesniam subjektų ratui – visiems tarpininkavimo paslaugų teikėjams. Todėl kyla pagrįstų klausimų, ar Gerojo samariečio taisyklė nebuvo nepagrįstai ir neproporcingai išplėsta. Tai gali lemti nepagrįstą tarpininkavimo paslaugų teikėjų atsakomybės ribojimą ar net eliminavimą, taip pažeidžiant naudotojų interesus.

2.1.1.4. Bendras DSA poveikis

DSA sukuria naują sistemą, pagal kurią tarpininkavimo paslaugų teikėjai privalo prisiimti daug pareigų, susijusių tiek su neteisėto turinio pašalinimu, tiek su skaidrumo imperatyvo laikymusi, taip pat pareigą laikytis vartotojų teisių apsaugos. Vis dėlto tarpininkavimo paslaugų teikėjai verčiami laikytis naujų pareigų ne tik prievarta. Gerojo samariečio taisyklė motyvuoja tarpininkavimo paslaugų teikėjus aktyviai prižiūrėti, ar teikiant tarpininkavimo paslaugas nėra dalijamasi neteisėtu turiniu. O kiti suinteresuoti asmenys – paslaugų gavėjai (vartotojai ir verslininkai) – dėl DSA nuostatų gauna tik daugiau teisių, laisvės ir galimybių veikti skaitmeninėje erdvėje. Tuo aspektu DSA primena BDAR. Kaip ir BDAR atveju, taip ir dėl DSA ne ES kapitalo paslaugų teikėjai, labai tikėtina, nėra patenkinti šiuo nauju reguliavimu, kuriam reikia papildomų tarpininkavimo paslaugų teikėjų resursų. Be kita ko, DSA iš esmės yra globalaus poveikio[21] aktas, todėl, autorių nuomone, kuria naują pasaulinį tarpininkavimo paslaugų standartą, kuriuo vėliau galimai paseks Jungtinės Amerikos Valstijos ir kitos pasaulio šalys.

Vis dėlto DSA yra reikšminga ne tik tarpininkavimo paslaugų teikėjams, bet ir pačiai Europos Sąjungai ir valstybėms narėms, kadangi jos patirs administracinę naštą dėl poreikio kontroliuoti tarpininkavimo paslaugų teikėjų pareigų vykdymą bei DSA laikymąsi apskritai. DSA įpareigoja visas valstybes nares (įskaitant Lietuvą) iki 2024 m. vasario 17 d. iš kompetentingų institucijų bent vieną paskirti skaitmeninių paslaugų koordinatoriumi, kuris atsakytų už visus klausimus, susijusius su DSA įgyvendinimo priežiūra ir vykdymo užtikrinimu valstybėje narėje bei

19 Sebastian Felix Schwemer, „Digital Services Act: A reform of the e-Commerce Directive and much more“, *Research Handbook on EU Internet Law* (2022): 11, https://ssrn.com/abstract=4213014.

20 Europos Komisija, „Communication on Tackling Illegal Content Online – Towards an enhanced responsibility of online platforms“, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/communication-tackling-illegal-content-online-towards-enhanced-responsibility-online-platforms.

21 DSA taikomas tarpininkavimo paslaugoms, kurių gavėjų įsisteigimo arba gyvenamoji vieta yra Europos Sąjungoje, neatsižvelgiant į tokių tarpininkavimo paslaugų teikėjų įsisteigimo vietą (DSA 2 str. 1 d.).

būtų kontaktinis centras Europos Komisijai ir naujai kuriamai Europos skaitmeninių paslaugų valdybai (DSA 50, 51 str.). Be kita ko, pagal DSA skaitmeninių paslaugų koordinatorius turi kompetenciją suteikti sertifikatus neteisminio ginčų sprendimo įstaigoms, kurias taip pat gali steigti ir valstybės narės, taip leidžiant vykdyti ginčų sprendimo veiklą (DSA 21 str.).

Priėmus DSA, E-Komercijos direktyvą įgyvendinantis Lietuvos Respublikos informacinės visuomenės paslaugų įstatymas[22] turėtų netekti galios arba būti pakoreguotas taip, kad jo nuostatos neprieštarautų DSA nuostatoms. Atitinkamai, Europos Komisija tampa tarpininkavimo paslaugų kontrolieriumi ir reguliuotoju. Nors tai vertintina pozityviai, kadangi taip visiškai harmonizuojama ir suvienodinama valstybių narių teisė, tačiau tai potencialiai gali sukelti nesutarimus tarp valstybių narių, jeigu pagal Europos Komisijos instrukcijas kurios nors valstybės politiko turinys būtų pašalintas kaip neteisėtas turinys (pvz.: melagingas, dezinformaciją ar neapykantą kurstantis turinys).

2.1.1.5. DSA kritika

Paradoksalu, kad DSA, kuris tarpininkavimo paslaugų teikėjams nustato pareigas, užtikrinančias pagrindinių vartotojo (žmogaus) teisių įgyvendinimą, susilaukia gana gausios kritikos dėl keliamo pavojaus fundamentaliai asmens teisei į saviraišką. Yra manoma, kad tarpininkavimo paslaugų teikėjai, nenorėdami pažeisti DSA įpareigojimų ir bijodami būti nubausti finansiškai, ir taip pat norėdami atitikti Gerojo samariečio taisyklę, gali imtis prevenciškai šalinti kaip neteisėtą tą vartotojų turinį, kuris laikytinas teisėtu[23]. Toks tarpininkavimo paslaugų teikėjų elgesys, be abejo, keltų pagrįstą klausimą tiek dėl nepagrįsto saviraiškos laisvės ribojimo ar net cenzūros, tiek dėl žalos žiniasklaidos laisvei, tiek ir pliuralizmui. Tiesa, žinoma, kad dar iki DSA priėmimo privatūs tarpininkavimo paslaugų teikėjai turėjo ir tebeturi didelę veiksmų laisvę nustatyti naudojimosi paslaugomis sąlygas, taip pat jie gali šalinti ne tik neteisėtą turinį. Be to, nors ir Gerojo samariečio taisyklė galimai skatina tarpininkavimo paslaugų teikėjus atlikti bendrąją stebėseną, kuri pagal DSA 8 str. nėra privaloma, tačiau tai nereiškia, kad tarpininkavimo paslaugų teikėjas negali veikti aktyviai ir negali stebėti informacijos, kurią perduoda ar saugo. Tačiau Gerojo samariečio taisyklės paskatinta stebėsena, tikėtina, gali lemti, kad tarpininkavimo paslaugų teikėjai rinks daugiau asmens duomenų, o tai prieštarautų duomenų minimizavimo principui (BDAR 5 str. 1 d. (c) pnk.).

Taip pat atkreiptinas dėmesys į tai, kad DSA, apkraudama tarpininkavimo paslaugų teikėjus įvairiomis pareigomis, tarsi daro prielaidą, kad tarpininkavimo paslaugų teikėjai turi daug finansinių resursų, kad galėtų įgyvendinti DSA įpareigojimus. Nors privačių ir į komerciją orientuotų tarpininkavimo paslaugų teikėjų atveju ši prielaida tikriausiai yra pagrįsta, tačiau DSA nenumato jokių išlygų tarpininkavimo paslaugų teikėjams, kurie veikia ne komerciniais tikslais (pvz., „Wikipedia“) ir turi didelį vartotojų skaičių[24]. Šiems tarpininkavimo paslaugų teikėjams DSA pareigos gali tapti sunkiai įgyvendinamos.

22 Lietuvos Respublikos informacinės visuomenės paslaugų įstatymas, *Valstybės žinios*, 2006-06-10, Nr. 65-2380..

23 „Digital Services Act proposal: the start of a new era in digital regulation“, Dr2 Consultants, https://dr2consultants.eu/digital-services-act-proposal-the-start-of-a-new-era-in-digital-regulation/.

24 Annegret Bendiek, „The Impact of the Digital Service Act (DSA) and Digital Markets Act (DMA) on European Integration Policy“, *German Institute for International and Security Affairs* (2021): 10, https://www.swp-berlin.org/en/publication/the-impact-of-the-digital-service-act-dsa-and-digital-markets-act-dma-on-european-integration-po.

2.1.2. Skaitmeninės rinkos akto (DMA) reguliavimas ir jo reikšmė

Skirtingai nei DSA atveju, DMA neturėjo jokio pirmtako, t. y. nebuvo jokios direktyvos ar kito teisės akto, kurio pagrindu būtų sukurtas DMA. Kitaip tariant, DMA yra visiškai naujas teisės aktas, kurio reguliavimo dalykas anksčiau nebuvo reguliuojamas. Be to, jeigu DSA siekiama apsaugoti pagrindines vartotojų teises ir sukurti skaidrią tarpininkavimo paslaugų teikėjų (interneto platformų) atskaitomybės sistemą, apsaugančią vartotojus nuo įkyraus ir perteklinio duomenų rinkimo ir reklamavimo naudojant profiliavimą, tai DMA siekiama reguliuoti didžiųjų interneto platformų teikėjų, kontroliuojančių prieigą prie esminių interneto platformų ir vadinamųjų prieigos valdytojų (angl. *gatekeepers*), veiklą[25]. Prieigos valdytojais („vartų sargais“) yra laikomos bendrovės, kurios turi didžiulę galią interneto platformų naudotojams (tiek verslininkams, tiek vartotojams), kurios taip vyrauja interneto erdvėje ir skaitmeninėje rinkoje, kad būtent naudodamiesi jų paslaugomis daug vartotojų ir verslininkų realiai patenka į skaitmeninę erdvę ir veikia skaitmeninėje rinkoje. Prieigos valdytojų platformos („interneto vartai“) yra neatsiejami nuo daugelio vartotojų kasdienybės ir verslininkų galimybių parduoti prekes ir paslaugas. Tokiais „interneto vartais“ yra laikytinos interneto paieškos sistemos (pvz., „Google Search“), socialiniai tinklai (pvz., „Facebook“), internetinės prekyvietės (pvz., „Amazon“), dalijimosi vaizdo medžiaga platformos (pvz., „Youtube“), su numeriu nesiejamo asmenų tarpusavio ryšio platformos (pvz., „Viber“), operacinės sistemos (pvz., „Android“), interneto naršyklės (pvz., „Google Chrome“), virtualūs asistentai (pvz., „Apple Siri“), debesijos kompiuterijos platformos (pvz., „Dropbox“) ir kitos reikšmingos platformos, kuriose suteikiamos DMA 2 str. 2 d. nurodytos pagrindinės platformos paslaugos.

Pasak Europos Komisijos, prieigos valdytojai yra dominuojantys ūkio subjektai, nes vartotojų ir verslininkų priklausomybė nuo prieigos valdytojų leidžia šiems užsiimti nesąžininga praktika, tenkinant išimtinai savo ir neatsižvelgiant į interneto platformų naudotojų interesus, o pati rinkos ekonomika nėra pajėgi suvaldyti prieigos valdytojų turimą galią (DMA preambulės 5 p.). Nors Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo (toliau – SESV) draudžia dominuojančių ūkio subjektų piktnaudžiavimą dominuojančia padėtimi, taip pat susitarimus, sprendimus ar veiksmus, kuriais siekiama riboti konkurenciją (SESV 101-102 str.), tačiau, pasiūlydama priimti DMA, Europos Komisija akivaizdžiai išreiškė poziciją, kad skaitmeninės rinkos atveju galiojančios konkurencijos teisės *ex post* reguliavimas nėra pakankama priemonė antimonopolinės politikos tikslams pasiekti[26]. Pažymėtina, kad stiprūs skaitmeninės rinkos dalyviai yra natūraliai linkę stiprėti, be kita ko, dėl to, kad jie gali pasiekti ir rinkti didelius duomenų kiekius ir juos panaudoti analizei ir rinkodarai, o vartotojai labiau vertina ir renkasi platformas su didele vartotojų baze[27]. Taigi, atsižvelgdama į skaitmeninės rinkos ypatumus, Europos Komisija nusprendė, kad antikonkurencinės politikos tikslams įgyvendinti reikia kovoti ne tik su pasekmėmis, bet *ex ante* reguliavimu (DMA) užkardyti konkurencijos taisyklių pažeidinėjimo priežastis, apsunkinant ūkio subjektų galimybę dominuoti rinkoje.

Pagal DMA prieigos valdytojais („vartų sargais“) gali būti laikomos įmonės, kurios teikia bent vieną pagrindinę platformos paslaugą (kaip apibrėžta DMA 2 str. 2 d.) ir kurios (a) daro didelį poveikį vidaus rinkai, (b) jų paslauga yra svarbi sąsaja, kuria naudodamiesi verslo klientai gali pasiekti galutinius naudotojus, (c) užima įsitvirtinusios ir ilgalaikės rinkos dalyvės poziciją arba numatoma, kad tokią poziciją užims artimiausiu metu (DMA 3 str. 1 d.). Akivaizdu, kad šie kriterijai yra labai abstraktūs ir remiantis vien jais būtų labai sunku nustatyti, kas yra prieigos

25 Bendiek, *supra note,* 24.

26 Europos Parlamentas, „Briefing. EU Legislation in Progress. Digital markets act“, https://www.jukkarannila.fi/docs/EPRS_BRI(2021)690589_EN.pdf.

27 *Ibid*.

valdytojai, o kas ne. Todėl DMA papildomai patikslina, kad prieigos valdytoju yra laikoma įmonė, (a) kurios vertė siekia 75 mlrd. eurų arba generuojama metinė apyvarta yra ne mažesnė nei 7,5 mlrd. eurų, arba (b) turinti daug platformos naudotojų, t. y. ne mažiau nei 45 mln. aktyvių galutinių vartotojų per mėnesį ir 10 000 aktyvių verslo klientų per metus (DMA 3 str. 2 d.). Bet koks pagrindines platformos paslaugas teikiančios įmonės vengimas tapti prieigos valdytojų dirbtinai segmentuojant, dalijant, fragmentuojant ar skaidant paslaugas yra vertinamas kaip neteisėtas DMA apėjimas (DMA 13 str.). Priešingai, pasiekęs interneto platformos valdytojui keliamus finansinius ar naudotojų skaičiaus kriterijus, pagrindinių platformos paslaugų teikėjas privalo apie tai informuoti Europos Komisiją, o ši tokiam teikėjui suteikia prieigos valdytojo statusą (DMA 3 str. 3 d.). Taip pat Europos Komisija sukūrė mechanizmą, kuriuo būtų eliminuojama galimybė išvengti prieigos valdytojo statuso įgijimo. Europos Komisija reguliariai atlieka rinkos tyrimą ir gali savarankiškai suteikti paslaugos teikėjui prieigos valdytojo statusą (DMA 17 str.).

Suteikdama prieigos valdytojo statusą, Europos Komisija taip pat atnaujina prieigos valdytojų sąrašą (kurį išviešina) ir pateikia pagrindinių platformos paslaugų, kurias teikia prieigos valdytojas ir kurios kiekviena atskirai yra svarbi sąsaja tarp verslo klientų ir galutinių naudotojų, sąrašą (DMA 4 str. 3 d.). Taigi, prieigos valdytojo statusas nebūtinai turi apimti visas jo teikiamas paslaugas, bet gali būti aktualus tik daliai teikiamų paslaugų. Įtraukimas į prieigos valdytojų sąrašą sukelia labai aiškias pasekmes – papildomas pareigas pagrindines platformos paslaugas teikiančioms įmonėms dėl jų dominuojančios padėties. Prieigos valdytojų pareigos iš esmės yra nukreiptos į tai, kad būtų užkertamas kelias konkurencijos ribojimui ir nesąžiningai praktikai.

Esminė DMA taisyklė – prieigos valdytojams draudžiama per valdomas interneto platformas suteikti sau pranašumą konkurentų atžvilgiu. Dėl šios priežasties prieigos valdytojai yra įpareigoti:

1. leisti galutiniams naudotojams lengvai pašalinti įdiegtą prieigos valdytojo programinę įrangą ir keisti į prieigos valdytojo produktus ir paslaugas nukreipiančius nustatymus (DMA 6 str. 3 d.);
2. leisti įdiegti ir veiksmingai naudoti trečiųjų šalių programinę įrangą (DMA 6 str. 4 d.);
3. netaikyti palankesnių sąlygų savo paties siūlomoms paslaugoms ir produktams nei taikoma panašioms trečiosios šalies paslaugoms ar produktams (DMA 6 str. 5 d.);
4. nenaudoti jokių viešai neprieinamų duomenų, kurie yra sugeneruoti arba suteikti verslo klientų, jiems naudojantis atitinkamomis pagrindinėmis platformos paslaugomis arba kartu teikiamomis ar joms teikti reikalingomis paslaugomis (DMA 6 str. 2 d.);
5. nereikalauti, kad galutiniai naudotojai ir verslo klientai naudotų kitas prieigos valdytojo paslaugas (DMA 6 str. 6 d., 6 str. 7 d., 5 str. 7 d., 5 str. 8 d.);
6. paslaugų teikėjams ir aparatinės įrangos teikėjams nemokamai leisti užtikrinti veiksmingą sąveikumą su tomis pačiomis aparatinės ir programinės įrangos funkcijomis (DMA 6 str. 7 d.);
7. netrukdyti verslo klientams siūlyti galutiniams naudotojams tuos pačius produktus ar paslaugas, pasinaudojant trečiųjų šalių teikiamomis internetinėmis tarpininkavimo paslaugomis arba savo pačių tiesioginio pardavimo internetu kanalu (DMA 5 str. 3 d.).

Kadangi DMA koncentruojasi į konkurencijos apsaugą ir jos skatinimą, apribojant prieigos valdytojų priemones pasinaudoti galia rinkoje, o vienas iš prieigos valdytojų galios įrankių – didelės apimties ir profesionaliai išanalizuoti duomenys, todėl DMA nustato išimtinai prieigos valdytojams skirtas naujas asmens duomenų tvarkymo taisykles. Šiuo aspektu DMA gali būti laikomas BDAR nuostatas įgyvendinančiu ar net papildančiu aktu. Nesant laisvo asmens sutikimo, DMA prieigos valdytojams draudžia (a) internetinės reklamos teikimo tikslu tvarkyti galutinių naudotojų, kurie naudojasi trečiųjų šalių paslaugomis, asmens duomenis, (b) sujungti

asmens duomenis, kurie gauti teikiant vieną prieigos valdytojo paslaugą, su asmens duomenimis, gautais teikiant kitą prieigos valdytojo paslaugą, arba su asmens duomenimis, gautais naudojantis trečiųjų šalių paslaugomis, (c) prieigos valdytojo pagal vieną paslaugą gautus asmens duomenis kryžminiu būdu naudoti teikiant kitas to paties prieigos valdytojo paslaugas, (d) prijungti galutinius naudotojus prie kitų to paties prieigos valdytojo paslaugų tam, kad prieigos valdytojas galėtų sujungti asmens duomenis (DMA 5 str. 2 d.). Taigi, DMA iš esmės prieigos valdytojams nustato imperatyvą atskirti ir nederinti (nesujungti) asmens duomenų, gautų teikiant skirtingas paslaugas. Maža to, DMA įpareigoja prieigos valdytojus nenaudoti jokių viešai neprieinamų duomenų, kurie yra sugeneruoti arba suteikti verslo klientų, jiems naudojantis prieigos valdytojų pagrindinėmis platformos paslaugomis (DMA 6 str. 2 d.). Akivaizdu, kad šių priemonių tikslas – apriboti prieigos valdytojų galimybę naudotis asmens duomenimis kaip galios priemone ir laikyti tai savo turtu. Europos Sąjunga aiškiai parodo, kad asmens duomenys priklauso naudotojams, todėl įtvirtina prieigos valdytojų pareigą nemokamai perkelti duomenis pas konkurentus (DMA 6 str. 9 d. ir 6 str. 10 d.).

2.1.2.1 DMA sankcijos

Prieigos valdytojams nesilaikant DMA nustatytų pareigų, be abejo, aktyvuojamas DMA nustatytas sankcijų mechanizmas, kurį įgyvendina Europos Komisija. Jeigu prieigos valdytojas atlieka pažeidimą pirmą kartą, tada Europos Komisija gali skirti baudą, kuri maksimaliai siekia 10 % visos įmonės pasaulinės metinės apyvartos, o atlikus pakartotinius pažeidimus maksimali bauda gali būti padidinta iki 20 % visos įmonės pasaulinės metinės apyvartos (DMA 30 str.). Jei yra sistemingų pažeidimų, Europos Komisija taip pat turi teisę taikyti papildomas priemones, būtinas, kad būtų laikomasi DMA reikalavimų. Tai gali būti struktūrinės priemonės, pvz., priverstinis prieigos valdytojo verslo dalių pardavimas arba draudimas įsigyti kitas skaitmeninio sektoriaus įmones (DMA 31 str.). Taigi, kaip ir DSA atveju, baudos prieigos valdytojams yra vertintinos kaip itin didelės ir net lenkia DSA nustatytus maksimalius baudų dydžius.

2.1.2.2. Bendras DMA poveikis

Autorių nuomone, DMA nustatytas draudimas per valdomas interneto platformas suteikti sau pranašumą iš skaitmeninės rinkos lyderių (prieigos valdytojų) gali pareikalauti sisteminių, techninių ir procedūrinių pakeitimų ir, labai tikėtina, apribos jų konkurencinį pranašumą skaitmeninėje rinkoje. Skaitmeninės rinkos atvėrimas ir išskaidrinimas galimai lems gerokai didesnę konkurenciją. Todėl siekdami išlaikyti turimą galią rinkoje prieigos valdytojai, tikėtina, turės keisti savo veiklos modelį. Taigi, DMA neabejotinai apsunkins prieigos valdytojų padėtį. O platformų naudotojų (verslininkų ir vartotojų) padėtį DMA turėtų reikšmingai pagerinti. Verslininkai dėl DMA turėtų gauti potencialią naudą, nes jų atžvilgiu pagrindines platformos paslaugas teikiančios įmonės, tikėtina, veiks skaidriau ir sudarys lygesnes konkuravimo sąlygas. Atitinkamai, vartotojai potencialiai turės daugiau pasirinkimo laisvės, geresnę asmens duomenų apsaugą ir galės naudotis sąveikumo ir duomenų perkeliamumo pranašumais.

DMA pasižymi plataus masto (globaliu) poveikiu, kadangi yra taikomas pagrindinėms platformos paslaugoms, kurias prieigos valdytojai teikia arba siūlo Europos Sąjungoje įsisteigusiems, įsikūrusiems verslo klientams arba galutiniams naudotojams (DMA 2 str. 1 d.). Nei prieigos valdytojų įsisteigimo vieta, nei jų paslaugų teikimui taikytina teisė nedaro jokio poveikio DMA taikymui. Nors DMA yra tiesioginio taikymo ES teisės aktas ir neabejotinai laikytinas Lietuvos teisės dalimi, DMA aktualumas Lietuvos teisinei sistemai (įskaitant institucijas) yra kiek

abejotinas, kadangi iš esmės vienintelis šio teisės akto taikytojas bus Europos Komisija. Priešingai nei *ex post* konkurencijos teisės reguliavimo atveju, Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybai (kaip ir kitoms nacionalinėms institucijoms) DMA nenumato iš esmės jokio vaidmens, išskyrus Komisijos informavimą apie galimą DMA nevykdymą ir kitas pagalbines funkcijas (DMA preambulės 91 pnk.). Be to, pažymėtina, kad DMA neturi jokio poveikio nacionalinės konkurencijos taisyklėms (pvz., Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymui[28]). Tiesa, DMA palieka galimybę dėl prieigos valdytojo veiksmų verslo klientams ir galutiniams naudotojams kreiptis į nacionalinius teismus (DMA 5 str. 6 d.).

2.1.2.3. DMA kritika

Nors DMA siekiama sudaryti sąžiningesnę skaitmeninę rinką ir užkardyti prieigos valdytojų piktnaudžiavimą dominuojančia padėtimi, tačiau DMA kritikai pabrėžia, kad pernelyg griežtas DMA reguliavimas gali pakenkti inovacijų, kurias dažniausiai kuria būtent skaitmeninės rinkos lyderiai (prieigos valdytojai), vystymui. Todėl bent jau trumpuoju laikotarpiu kai kurios skaitmeninės paslaugos paslaugų naudotojams gali sąlygiškai suprastėti[29]. Tai, be kita ko, galimai pakenktų skaitmeninės rinkos augimui, kuris yra vienas iš ES tikslų, ir apskritai sukeltų daug abejonių DMA prasmingumu ir naudingumu. Vis dėlto tikėtina, kad ilgainiui skaitmeninės rinkos išskaidrinimas ir didesnė konkurencija ne tik suteiks daugiau pasirinkimo vartotojams, bet ir labiau paspartins naujoves[30], nes, esant keletui lygiaverčių konkurentų, jie dėl rinkos dalies turės kovoti sąžiningais metodais, o paslaugų teikėjai neabejotinai turės gerinti paslaugos kokybę. Tačiau dalis konkurencijos teisės ekspertų DMA kritikuoja dėl to, kad tik kiekybiniais kriterijais pagrįstas prieigos valdytojų nustatymas gali lemti, kad dalis paslaugų teikėjų bus nepagrįstai laikomi prieigos valdytojais[31]. Šis veiksnys taip pat gali lemti DMA neefektyvumą ir skaitmeninės rinkos silpninimą. Be kita ko, DMA kritikai abejoja prieigos valdytojų padėties apsunkinimo pagrįstumu. DMA sukuria situaciją, kai prieigos valdytojui nepadarius jokio konkurencijos teisės pažeidimo, jis yra *a priori* vertinamas kaip potencialus konkurencijos taisyklių pažeidėjas, kuriam reikia specialių suvaržymų.

Išvados

1. Priėmus DSA buvo reikšmingai modernizuota ir detaliau reglamentuota E-Komercijos direktyva, kuria reguliuojama tarpininkavimo paslaugų teikėjų veikla. DSA paliko nepakeistas kertines E-Komercijos direktyvos nuostatas, tačiau reikšmingai jas papildė. Svarbu tai, kad DSA kategorizavo (skaitmeninių) tarpininkavimo paslaugų teikėjus pagal teikiamas paslaugas ir naudotojų skaičių, o tarpininkavimo paslaugų teikėjams, turintiems didesnį poveikį visuomenei, taiko daugiau ir griežtesnių įpareigojimų. DSA iš esmės nustato šias bendrąsias tarpininkavimo paslaugų teikėjų pareigas: (a) užkirsti kelią neteisėto turinio platinimui, (b) nepažeisti vartotojo teisių nepagrįstai taikant tikslinę reklamą, (c) laikytis institucinės priežiūros

28 Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas, *Valstybės žinios*, 1999-04-02, Nr. 30-856.

29 David Teece ir Henry Kahwaty, „Is the Proposed Digital Markets Act the Cure for Europe's Platform Ills? Evidence from the European Commission's Impact Assessment", Berkeley Research Group Institute, https://media.thinkbrg.com/wp-content/uploads/2021/04/11215103/Is-the-DMA-the-Cure_Teece_Kahwaty.pdf.

30 Zach Meyers, „No pain, no gain? The Digital Markets Act", Centre for European Reform, https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2022/no-pain-no-gain-digital-markets-act#:~:text=Critics%20of%20the%20DMA%20argue,their%20dominance%20is%20most%20enduring.

31 Carmelo Cennamo ir Daniel Sokol, „Can the EU Regulate Platforms Without Stifling Innovation?", *Harvard Business Review* (2021), https://hbr.org/2021/03/can-the-eu-regulate-platforms-without-stifling-innovation.

priemonių. Atitinkamai, DSA paslaugų gavėjams suteikia daugiau teisių, laisvės ir galimybių veikti skaitmeninėje erdvėje.

2. Siekiant subalansuoti tarpininkavimo paslaugų teikėjų padėtį, DSA įtvirtina naują tarpininkavimo paslaugų teikėjų atleidimo nuo atsakomybės taisyklę (Gerojo samariečio taisyklę), kad sąžiningas ir rūpestingas tarpininkavimo paslaugų teikėjo veikimas, imantis savanoriškų priemonių, nukreiptų į neteisėto turinio pašalinimą, gali būti pagrindas atleisti nuo atsakomybės.
3. DMA įtvirtinamas *ex ante* reguliavimas, kuriuo siekiama užkirsti kelią konkurencijos ribojimui ir nesąžiningai praktikai, taip pat apsunkinti skaitmeninės rinkos dalyviams įgyti dominuojančią padėtį. Šiuos tikslus bandoma pasiekti DMA uždraudžiant prieigos valdytojams įvairiomis priemonėmis suteikti sau pranašumą prieš konkurentus.
4. DSA ir DMA numatytos itin didelės finansinės sankcijos neabejotinai reikšmingai paveiks skaitmeninių tarpininkavimo paslaugų teikėjus ir prieigos valdytojus, kadangi motyvuos šiuos subjektus laikytis DSA ir DMA numatytų pareigų.
5. DSA ir DMA turės poveikį Lietuvos teisei vien dėl to, kad tai yra tiesioginio taikymo Europos Sąjungos teisės aktai (reglamentai). Tiesa, DSA poveikis Lietuvos teisei bus gerokai didesnis, nes jis kartu keičia ne tik E-Komercijos direktyvą, bet ir ją įgyvendinantį Lietuvos Respublikos informacinės visuomenės paslaugų įstatymą. Be to, Lietuvoje veikiantys (skaitmeninių) tarpininkavimo paslaugų teikėjai privalės laikytis DSA nustatytų pareigų, o naudotojai galės įgyvendinti DSA numatytas teises ir apginti savo interesus.

The Significance of the EU Digital Services Act and the EU Digital Markets Act for Lithuania

Mykolas Romeris University Law School
Private Law Institute
Prof. dr. Paulius Pakutinskas
E-mail: paulius.pakutinskas@mruni.eu
Doctoral candidate Karolis Šikšnys
E-mail: kasiksnys@stud.mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-22-01-13

Summary. *This article analyzes two European Union regulations that entered into force at the end of 2022: the Digital Services Act and the Digital Markets Act. These acts introduced significant new rules for the provision of digital services and the operation of digital market participants in the market, and aim both to protect the rights and interests of users of digital services and to encourage the development and progress of digital markets in the European Union. The aforementioned regulations significantly change the digital services market, as new additional obligations of a mandatory nature are foreseen for leading digital service providers. The European Union is in the process of creating new instruments for the supervision of these leading digital service providers. The Digital Services Act and the Digital Markets Act essentially aim to transfer some of the power held by dominant digital service providers to their smaller competitors, business customers and end users*

(consumers).

Keywords: *digital services, digital market, electronic commerce, gatekeepers, European Union law, Digital Services Act, DSA, Digital Markets Act, DMA.*

2.2. Bendrovių reglamentavimo pokyčiai: ar atėjo startuolių aukso amžius?

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Privatinės teisės institutas
Prof. dr. Virginijus Bitė
E. paštas: virginijus.bite@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-22-01-14

Santrauka. *Straipsnyje analizuojami 2022 m. lapkričio 17 d. priimti esminiai Akcinių bendrovių įstatymo pakeitimai, susiję su akcijų klasių liberalizavimu, bendrovės akcijų išpirkimo instituto įvedimu nebiržinėms bendrovėms, uždarųjų akcinių bendrovių minimalaus įstatinio kapitalo reikalavimo sumažinimu, dalyvavimo ir balsavimo visuotiniame akcininkų susirinkime elektroninių ryšių priemonėmis tvarkos detalizavimu, susijusių šalių sandorių tvirtinimo ir atskleidimo taisyklių tikslinimu. Daroma išvada, kad dauguma teisinio reglamentavimo pakeitimų rodo vis didėjančią startuolių teisės ir amerikietiškojo bendrovių teisės modelio įtaką. Po įstatymo pakeitimų padaugėjo teisinio tikrumo kai kuriais klausimais, tačiau galbūt ne visiškai dėl bendrovių steigėjų (dalyvių) savireguliacijos laisvės ribų nustatant akcijų suteikiamas teises. Į kai kuriuos klausimus atsakymus turės pateikti teismų praktika arba ateityje toliau bus tobulinamas teisinis reguliavimas. Įstatymų leidėjui pritrūko ir sisteminio požiūrio dėl mažųjų akcininkų pasitraukimo iš bendrovės galimybių reglamentavimo.*

Reikšminiai žodžiai: *startuolių teisinė aplinka, akcijų klasės, privilegijuotosios akcijos, privalomas akcijų išpirkimas, minimalaus įstatinio kapitalo reikalavimas, akcininkų dalyvavimas elektroninių ryšių priemonėmis.*

Įvadas

2022 m. lapkričio 17 d. buvo priimti gana gausūs Lietuvos Respublikos juridinių akcinių bendrovių įstatymo (toliau – ABĮ)[1] pakeitimai (toliau – ABĮ pakeitimai)[2]. Anot rengėjų[3], tai paskatinusios priežastys buvo siekiai pagerinti verslo sąlygas, didinti Lietuvos, kaip verslui palankios jurisdikcijos, patrauklumą, panaikinant esamas reguliacinės aplinkos kliūtis ir sudarant palankias sąlygas steigti aukštą pridėtinę vertę kuriančias bendroves, galimybes joms veikti, taip pat pritraukti investicijas. Tikslas buvo ne tik pagerinti verslo aplinką sumažinant verslui tenkančią administracinę naštą, liberalizuoti esamą teisinį reguliavimą, plėtoti, tobulinti akcininkų dalyvavimo ir balsavimo visuotiniuose akcininkų susirinkimuose organizavimo elektroninių ryšių priemonėmis reglamentavimą, bet taip pat išspręsti praktikoje kylančias kitas problemas, susijusias su ABĮ taikymu. Iš įvardintų priežasčių ir tikslų galima daryti išvadą, kad pagrindiniai ABĮ pakeitimų „naudos gavėjai“ turėtų būti aukštą pridėtinę vertę kuriančios jaunos bendrovės (startuoliai) ir į jas investuojantys investuotojai (privataus kapitalo fondai, rizikos kapitalistai ir

1 Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatymas, *Valstybės žinios*, 2000-07-31, Nr. 64-1914.

2 Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatymo Nr. VIII-1835 2, 15, 17, 21, 26, 27, 28, 29, 30, 30-1, 32, 34, 37, 37-2, 40, 42, 45, 47, 47-1, 51, 56 ir 78 straipsnių, priedo pakeitimo ir Įstatymo papildymo 46-1 straipsniu įstatymas, TAR, 2022-11-29, Nr. 24190.

3 Aiškinamasis raštas dėl Akcinių bendrovių įstatymo Nr. VIII-1835 2, 15, 17, 21, 27, 28, 29, 30, 30(1), 32, 34, 37, 37(2), 40, 42, 45, 47, 47(1), 51 ir 78 straipsnių, priedo pakeitimo ir Įstatymo papildymo 46(1) straipsniu įstatymo projekto, LRS, 2022-06-22, 1 p.

pan.). Iš ABĮ pakeitimų projekto stadijoje vykusių diskusijų ir projekto svarstymo dokumentų galima spręsti, kad įvairios startuolių ir rizikos kapitalo asociacijos buvo ir pagrindinės pakeitimų iniciatorės, į kurių poreikius atsižvelgdama Ekonomikos ir inovacijų ministerija ir parengė ABĮ pakeitimų projektą, t. y. šiuo atveju suveikė teisėkūros metodas „iš apačios į viršų“. Tai atspindi ir kitose valstybėse pastebimas tendencijas, kad startuolių teisė (startuolių ir investuotojų poreikiai) keičia Europos įmonių teisės tradicijas[4].

Galima teigti, kad esminiai ABĮ pakeitimais pateikti pokyčiai, kurie galbūt net galėtų būti pavadinti reformomis, buvo veiksmų su bendrovės akcijomis atlaisvinimas, visų pirma, akcijų klasių (privilegijuotųjų akcijų) reguliavimo ir akcijų apmokėjimo liberalizavimas ir kai kurie susiję pakeitimai (aiškus galimybės įstatuose panaikinti uždarosios akcinės bendrovės (toliau – UAB) akcininkų pirmumo teisę įsigyti parduodamas bendrovės akcijas nustatymas, konvertuojamųjų obligacijų taisyklių patikslinimas). Kita esminė naujovė – bendrovės akcijų išpirkimo (angl. *squeeze-out / sell-out*) instituto numatymas nebiržinėms bendrovėms.

Buvo atlikta ir kitų pakeitimų, kurie vis dėlto laikytini mažiau reikšmingais. UAB minimalaus įstatinio kapitalo reikalavimas buvo sumažintas nuo 2 500 Eur iki 1 000 Eur (esminis pakeitimas būtų buvęs, jeigu būtų išvis atsisakyta minimalaus įstatinio kapitalo reikalavimo UAB). Taip pat buvo patikslinta / detalizuota dalyvavimo ir balsavimo visuotiniame akcininkų susirinkime elektroninių ryšių priemonėmis tvarka, sandorių su susijusiomis šalimis, kurie sudaromi įprastinėmis rinkos sąlygomis verčiantis įprasta ūkine veikla, taisyklės.

Dauguma ABĮ pakeitimais pristatytų nuostatų įsigaliojo nuo 2022 m. lapkričio 30 d., išskyrus nuostatas dėl akcijų klasių liberalizavimo ir UAB minimalaus įstatinio kapitalo reikalavimo sumažinimo. Jų įsigaliojimas atidėtas iki 2023 m. gegužės 1 d.

Šio straipsnio tikslas – sistemiškai įvertinti 2022 m. lapkričio 17 d. priimtus ABĮ pakeitimus, jų poveikį Lietuvos bendrovių teisei. Šiame tyrime taikyti įvairūs moksliniai metodai. Pagrindinis – dokumentų analizės metodas. Taip pat taikyti apibendrinamasis, sisteminės analizės ir lyginamasis metodai.

2.2.1. Veiksmų su akcijomis liberalizavimas

2.2.1.1. Akcijų klasių (privilegijuotųjų akcijų) reguliavimo atlaisvinimas

Kaip minėta, vieni esminių pokyčių yra susiję su bendrovės akcijų klasių, konkrečiai – privilegijuotųjų akcijų – reguliavimo pastebimu atlaisvinimu. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad kai kurios valstybės narės šiuo klausimu laikėsi arba vėliau perėjo prie liberalaus požiūrio, grįsto didesne sutarčių laisve įstatuose, o kitos yra konservatyvesnės. Pvz., Prancūzija, Airija, Italija, Nyderlandai, Belgija ir Šiaurės šalys ėjo liberaliu keliu: šiose jurisdikcijose buvo įdiegta galimybė įmonėms išleisti akcijas su specialiomis teisėmis, iš esmės, „bet kokios rūšies“. O Austrija, Vokietija, Lenkija, Portugalija, Rumunija ėjo konservatyvesniu keliu, kai bendrovių įstatymai pripažįsta tik dviejų tipų akcijas: „įprastas“ (paprastąsias) ir „privilegijuotąsias“ (paprastai su pirmumo teisėmis į dividendus ir be balso teisės, bent atvirosioms bendrovėms draudžiant daugiabalsių akcijų išleidimą)[5]. Tiesa, pvz., Vokietijoje jau taip pat prasidėjo diskusijos dėl leidimo atvirosioms

4 Paolo Giudici, Peter Agstner ir Antonio Capizzi, „The Corporate Design of Investments in Startups: A European Experience“. *European Business Organization Law Review* 23 (2022): 787, https://doi.org/10.1007/s40804-022-00265-z.

5 Andrea Vicari, *European Company Law* (Berlin, Boston: De Gruyter, 2021), 113.

bendrovėms išleisti daugiabalses akcijas[6]. Doktrinoje pažymima, kad pastarosios akcijų klasių reglamentavimo liberalizavimo tendencijos rodo ėjimą į amerikietišką bendrovių teisės modelį su didesnės laisvės bendrovių įstatams suteikimu, galimai dėl JAV bendrovių teisės modelio prestižo ir JAV investuotojų didelės įtakos Europos biržinėse bendrovėse[7].

Panašu, kad ABĮ pakeitimų rengėjai taip pat pasirinko liberalaus bendrovių akcijų klasių reguliavimo kelią, kuris, anot jų, vyrauja daugumoje pažangių valstybių. Jie tikėjosi, kad siūlomi ABĮ pakeitimai reikšmingai paveiks startuolių investicijų pritraukimą ir vystymąsi, Lietuvos kaip verslo vystymui palankios jurisdikcijos pasirinkimą[8]. Taip rizikos kapitalo investuotojams būtų suteiktos lankstesnės galimybės finansuoti startuolius, galbūt net paskatintų startuolius rinktis akcinės bendrovės (toliau – AB) formą ir eiti į reguliuojamą vertybinių popierių rinką. Doktrinoje nurodoma, kad rizikos kapitalistai paprastai nori turėti privilegijuotąsias, o ne paprastąsias akcijas, kad būtų geriau apsaugoti nei įmonių steigėjai ir darbuotojai įmonės nemokumo atveju[9].

Pabrėžtina, kad privilegijuotųjų akcijų institutas Lietuvoje egzistuoja nuo pat pirmojo ABĮ[10] įsigaliojimo 1990 m., tačiau buvo retai taikomas praktikoje galimai dėl teisinių suvaržymų ir neapibrėžtumo. Pagal iš Registrų registro gautus duomenis[11] daugiausia per vienerius metus naujai išleidusių privilegijuotąsias akcijas bendrovių buvo 1995 m. (74 UAB ir 11 AB) ir 2004 m. (48 UAB ir 24 AB). Nuo 2006 m., išskyrus 2015 m. (14 UAB), naujai išleidusių privilegijuotąsias akcijas bendrovių skaičius per metus neviršijo 10 (pvz., 2022 m. – tik 1 UAB). 2012–2022 m. laikotarpiu populiariausios buvo vardinės privilegijuotosios su kaupiamuoju dividendu be balso teisės akcijos. Antra pagal populiarumą privilegijuotųjų akcijų kategorija buvo vardinės privilegijuotosios su nekaupiamuoju dividendu be balso teisės akcijos. Privilegijuotųjų akcijų su balso teise ir akcijų su kaupiamuoju dividendu populiarumas buvo daug kartų mažesnis. Palyginti, 2022 m. ketvirto ketvirčio pabaigoje buvo neišregistruotų 129 023 UAB ir 272 AB. Tokie privilegijuotąsias akcijas išleidusių bendrovių skaičiai išties yra maži.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad ir po ABĮ pakeitimų privilegijuotųjų akcijų klausimai išlieka reguliuojami vienodai tiek AB, tiek UAB, skirtingai nuo, pvz., kaimyninių valstybių (Latvijos ir Estijos), kur akcijų klasių reguliavimas uždarose bendrovėse yra lakoniškas, numatant tik bendrą galimybę tokiose bendrovėse išleisti akcijų klases, o jų suteikiamas teises apibrėžti bendrovių įstatuose[12], o atviruųjų bendrovių akcijų klasės reguliuojamos griežčiau, nesuteikiant joms balsavimo teisės, išskyrus tam tikrus įstatyme numatytus atvejus[13]. Kita vertus, neatmestina tikimybė, kad vėliau iškils poreikis ir Lietuvoje numatyti tam tikrus apribojimus dėl AB privilegijuotų akcijų, galbūt tik biržinių AB atžvilgiu.

Privilegijuotųjų akcijų klasių įvairovės išplėtimas lemia Registrų centro tvarkomų

---

6 Žr., pvz., „Corporate Law Changes planned by the New German Government", Lexology, https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=22d72fd5-2d33-44f4-ba9b-98a88b0979ed.

7 Pierre-Henri Conac, „The New French Preferred Shares: Moving Towards a More Liberal Approach", *European Company and Financial Law Review* 2, 4 (2005): 489, 491, 510.

8 „Aiškinamasis raštas", *supra note,* 3: 4 p.

9 Conac, *supra note*, 7: 492.

10 Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatymas, *Lietuvos aidas*, 1990-08-10, Nr. 57-0.

11 Registrų centro duomenys, 2023-01-23.

12 „Latvijos Respublikos komercinis kodeksas", LIKUMI, https://likumi.lv/ta/id/5490-komerclikums, 186[1] str. 1 d.; „Estijos Respublikos komercinis kodeksas", Riigi Teataja, https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/509012023001/consolide, 148 str. 3 d.

13 Latvijos Komercinio kodekso 232 str. 1–3 d.; Estijos Komercinio kodekso 237 str. 1, 3 d. Vienas iš galimų tokio skirtingo požiūrio paaiškinimų galėtų būti tas, kad tiek Latvija, tiek Estija yra pasirinkusios vokiškąjį ribotos atsakomybės bendrovių modelį, kai tokių bendrovių kapitalą sudaro ne akcijos (Latvijos *AS* – *akcija*, Estijos *AS* – *aktsia*), bet dalys (Latvijos SIA – *dala*, Estijos *OÜ* – *osa*), o Lietuvoje UAB yra akcinio kapitalo bendrovė, kaip ir AB.

Juridinių asmenų registro ir Juridinių asmenų dalyvių informacinės sistemos programinių priemonių pakeitimus, tad atitinkamų pakeitimų įsigaliojimas atidėtas iki 2023-05-01.

2.2.1.1.1. Privilegijuotųjų akcijų dalies kapitale ribos padidinimas

ABĮ pakeitimais buvo pakeistas maksimalios privilegijuotųjų akcijų dalies bendrovių įstatiniame kapitale reguliavimas ir ta riba nuo 2023-05-01 yra gana žymiai didinama. Iki šiol privilegijuotosios akcijos galėjo sudaryti ne didesnę kaip 1/3 įstatinio kapitalo dalį.

Šio pakeitimo būtinumas buvo argumentuojamas tuo, kad siekiant pritraukti investicijų jaunam, aukštą pridėtinę vertę kuriančiam verslui neretai leidžiamos būtent privilegijuotosios akcijos ar akcijos, suteikiančios specialiąsias teises atskiriems investuotojams pritraukti, todėl ypač griežtas tokių akcijų dalies kapitale ribojimas yra perteklinis[14]. Tiesa, ABĮ pakeitimų rengėjai pripažino[15], kad užsienio šalių praktikoje yra įvairių pavyzdžių – nuo visiškai laisvo reglamentavimo, kai jokie ribojimai nėra taikomi (Austrija, Danija, Belgija), iki reglamentavimo, kai Europos Sąjungos (toliau – ES) valstybių narių teisiniu reguliavimu įtvirtinami ribojimai, susiję su privilegijuotųjų akcijų, nesuteikiančių balso teisės skaičiumi (Prancūzija – 25 proc., Vokietija, Slovėnija, Liuksemburgas – 50 proc., Čekija – 90 proc., Suomijoje bent viena privilegijuotoji akcija turi būti su balso teise), o Nyderlanduose ir Švedijoje galimybė išleisti privilegijuotąsias akcijas be balso teisės iš viso nėra įtvirtinta. Žvelgiant į artimiausias kaimynes galima paminėti, kad Latvijoje ribojimų dėl kapitalo dalies, kurią gali sudaryti privilegijuotosios akcijos, nėra, o Estijoje yra 1/3 kapitalo dalies ribojimas, tačiau tik atvirosiose bendrovėse (*AS*)[16].

ABĮ pakeitimų projekto svarstymo metu šis pakeitimas sulaukė gana aktyvių diskusijų. Pradiniame ABĮ pakeitimų projekte buvo įrašyta tokia formuluotė: „privilegijuotosios akcijos gali sudaryti mažiau kaip 1/2 įstatinio kapitalo dalies“[17]. Viena vertus, Lietuvos startuolius ir privataus, taip pat rizikos kapitalo įmones vienijančios asociacijos tokią formuluotę laikė tik imituojančia privilegijuotųjų akcijų klasių instituto plėtrą ir nesuteikiančia tinkamo pagreičio Lietuvos įmonių teisei ir siūlė visiškai neriboti privilegijuotųjų akcijų proporcijos kapitale. Kita vertus, atsirado kai kurių Seimo narių siūlymų palikti galiojančią 1/3 ribą argumentuojant, kad ribos padidinimas gali paskatinti ir nemažai piktnaudžiavimų, nes privilegijos suteikiamos kitų akcininkų teisių sąskaita[18]. Galiausiai, atkreipus dėmesį į tai, kad tose valstybėse narėse, kuriose taikomi ribojimai, ribojama tik privilegijuotųjų akcijų be balso teisės dalis bendrovės kapitale[19], buvo priimtas, galima sakyti, kompromisinis variantas, kad privilegijuotosios akcijos be balso teisės negali sudaryti daugiau kaip 1/2 įstatinio kapitalo dalies.

2.2.1.1.2. Akcijų klasių suteikiamų teisių reglamentavimas

Remiantis ABĮ 3 str. 2 d. ir 40 str. 3–4 d. nuostatomis, akcijų klases galima būtų api-

14 Aiškinamasis raštas“, *supra note,* 3: 4 p.

15 *Ibid*.

16 Estijos Komercinio kodekso 237 str. 2 d.

17 Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatymo Nr. VIII-1835 2, 15, 17, 21, 27, 28, 29, 30, 301, 32, 34, 37, 37^2, 40, 42, 45, 47, 47^1, 51 ir 78 straipsnių, priedo pakeitimo ir įstatymo papildymo 46^1 straipsniu įstatymo projektas, LRS, 2021-12-17, Nr. 2021-12-17.

18 Pasiūlymas dėl Akcinių bendrovių įstatymo Nr. VIII-1835 2, 15, 17, 21, 26, 27, 28, 29, 30, 30(1), 32, 34, 37, 37(2), 40, 42, 45, 47, 47(1), 51, 56 ir 78 straipsnių, priedo pakeitimo ir Įstatymo papildymo 46(1) straipsniu įstatymo projekto, LRS, 2022-11-07.

19 Teisės doktrinoje toks ribojimas, ypač biržinėms bendrovėms, aiškinamas siekiu teisiškai neatskirti bendrovių nuosavybės ir kontrolės, kad nesusidarytų situacijos, kai mažąją dalį akcijų turintys akcininkai kontroliuotų bendrovę (žr. Conac, *supra note*, 7: 503-504).

brėžti kaip bendrovės įstatuose nurodytas akcijų grupes, jų savininkams suteikiančias tam tikrą konkrečioje klasėje vienodų teisių (ir pareigų[20]) derinį. Iki 2023-04-30 galiojančioje ABĮ 42 str. 7 d. normoje yra nurodoma, kad privilegijuotosios akcijos gali būti su kaupiamuoju arba su nekaupiamuoju dividendu, su balso teise ar be balso teisės. Ir nors pats ABĮ laikytinas dispozityvaus pobūdžio teisės aktu, praktikoje egzistavo įsitikinimas, kad bendrovė gali išleisti tik minėtų keturių klasių privilegijuotąsias akcijas ir teisinis reguliavimas neleidžia išleisti kitos apimties teises suteikiančias privilegijuotąsias akcijas. Net Registrų centro tvarkomo Juridinių asmenų registro sistemoje esantis akcijų klasių klasifikatorius numatė tik keturias privilegijuotųjų akcijų opcijas, atitinkančias išvardintas ABĮ 42 str. 7 d. Taip, anot Registrų centro atstovų, buvo užtikrinama loginė kontrolė, ar visų klasių akcijų skaičiaus ir jų nominalios vertės sandaugų suma sudaro įstatinio kapitalo dydį[21].

ABĮ pakeitimais buvo liberalizuotas privilegijuotųjų akcijų institutas ir nuo 2023-05-01 bendrovės (tiek AB, tiek ir UAB) galės išleisti ir kitokias pagal suteikiamas teises privilegijuotąsias akcijas, jeigu tokia galimybė yra numatyta bendrovės įstatuose[22]. Tačiau gali būti keliamas klausimas, kokios bus bendrovių steigėjų (dalyvių) savireguliacijos laisvės ribos, t. y. kokias teises suteikiančias privilegijuotąsias akcijas jos galės išleisti.

Paminėtina, kad privilegijuotųjų akcijų suteikiamų teisių spektras priklauso nuo nacionalinio reguliavimo. Doktrinoje nurodoma, kad tokių akcijų suteikiamos teisės gali būti *finansinės*, *balsavimo*, *administracinės*, jos gali būti nuolatinės arba laikinos[23].

Finansinės teisės gali apimti teises į „pageidaujamus“, „progresuojančius“, kaupiamuosius ir nekaupiamuosius arba „mažėjančius“ dividendus (didesniu ar mažesniu mastu paskirstomus pagal bendrovės pelną / nuostolius), „lojalumo“ dividendus (rezervuojamus tam tikrą laikotarpį išlaikomoms akcijoms), teises į tam tikros įmonės dalies (pvz., filialo ar kito padalinio) pelną (vadinamosios „susietos akcijos“ (angl. *tracking stocks*), pirmumo teises į pajamas įmonės pardavimo, likvidavimo ar reorganizavimo atveju, teises konvertuoti privilegijuotąsias akcijas į paprastąsias akcijas, teises į likviduojamos bendrovės turto dalį (nedalyvaujančios arba dalyvaujančios „likvidavimo“ privilegijuotosios akcijos) ir kt.

Balsavimo teisės, nors dažnai privilegijuotosioms akcijoms ir nesuteikiamos arba ribojamos, tai kompensuojant papildomomis (pirmenybinėmis) finansinėmis teisėmis, gali apimti teisę balsuoti tik dėl svarbiausių sandorių ir veiksmų su bendrove (pvz., reorganizavimo, verslo pardavimo, pagrindinės įmonės veiklos keitimo, kapitalo didinimo, mažinimo, naujų akcijų klasių išleidimo ir pan.), arba apimti ir (arba tik) „paprastus“ (kvalifikuotos daugumos nereikalaujančius) sprendimus (valdymo organų narių skyrimą (nominavimo teises), finansinių ataskaitų tvirtinimą ir pan.), arba balsavimo teisės privilegijuotųjų akcijų savininkams gali atsirasti esant tam tikroms sąlygoms (pvz., esant bendrovės nuostoliams, tam tikrą laiką neišmokant dividendų ir kt.). Balsavimo teisė gali būti panaikinta (dažniausiai biržinėse bendrovėse), sustabdyta (ir atsinaujinanti esant tam tikroms sąlygoms), išlaikoma, padidinta arba pritaikyta specifiniams investuotojų poreikiams[24].

Administracinės teisės paprastai siejamos su teise gauti vienokią ar kitokią informaciją

20 Tokią išvadą galima daryti iš ABĮ 3 str. 2 d. frazės „tos pačios klasės akcijų savininkai turi vienodas teises ir pareigas“. Pvz., Vokietijoje teismų praktikoje ir doktrinoje taip pat nurodoma, kad akcijos, numatančios tas pačias pareigas, taip pat sudaro klasę (žr. Andreas Cahn ir Donald C. Donald, *Comparative company law: text and cases on the laws governing corporations in Germany, the UK and the USA*, 2nd ed. (Cambridge; New York (N.Y.): Cambridge University Press, 2018), 315.

21 Valstybės įmonės Registrų centro 2022-01-17 raštas.

22 ABĮ 42 str. 8 d. (redakcija nuo 2023-05-01).

23 Žr. plačiau Vicari, *supra note*, 5: 114; Conac, *supra note*, 7: 494–500.

24 *Ibid*, 496-499.

(dažniausiai – finansinę) apie bendrovę, turėti tam tikrą vietų skaičių ir deleguoti asmenis į bendrovės valdymo ir (arba) kontrolės organus, teise reikalauti paskirti bendrovės auditą ir kt.

Kai kurių valstybių įstatymai[25] taip pat reglamentuoja kitą konkrečią klasę – „išperkamas akcijas“ (angl. *redeemable shares*), kurios gali būti išpirktos bet kada arba per įstatuose nurodytą terminą[26].

Kita vertus, privilegijuotosios akcijos, nepaisant jų pavadinimo, gali ir nesuteikti jokio pranašumo (privilegijų) jų savininkams. Pvz., teoriškai gali būti išleidžiamos privilegijuotosios akcijos be balso teisės ir su sumažintais dividendais. Todėl kai kurie mokslininkai[27] nurodo, kad specifinių akcijų (angl. *specific shares*) terminas būtų buvęs tinkamesnis įvardinti tokio pobūdžio akcijas, suteikiančias jų savininkams skirtingą teisinį statusą nei paprastosios akcijos.

ABĮ pakeitimais sudaroma galimybė nuo 2023-05-01 pačioms bendrovėms įstatuose nustatyti privilegijuotųjų akcijų dividendo apskaičiavimo tvarką[28]. Tai aktualu startuoliams, kurie investuotojams galės pasiūlyti įvairesnes mokėtinų dividendų apskaičiavimo formules pagal pritrauktos investicijos dydį, konkretų investuotojo statusą, pageidavimus ir kt. Tiesa, lieka atviras klausimas, koks šios naujos normos santykis su ABĮ 60 str. 1 d. numatyta ir ABĮ pakeitimais nekeista taisykle, kad dividendas yra akcininkui paskirta pelno dalis, proporcinga jam nuosavybės teise priklausančių akcijų nominaliai vertei. Pačios privilegijuotosios akcijos iki šiol galėjo ir toliau galės būti išleidžiamos skirtingų nominalių verčių[29].

Vertinant galimas bendrovių savireguliacijos laisvės ribas reikėtų atkreipti dėmesį į bendrąsias ABĮ 15 str. 1 d. 7 p. ir 16 str. 2 d. nuostatas, pagal kurias bendrovės įstatuose gali būti nustatomos tik kitos neturtinės teisės, o turtinės negali būti nustatomos kitokios negu įstatymuose. Taigi darytina išvada, kad ir po 2023-05-01 bendrovės negalės išleisti privilegijuotųjų akcijų, suteikiančių kitokių negu ABĮ (visų pirma – ABĮ 15 str.) numatytų turtinių teisių. Nors privilegijuotąsias akcijas reglamentuojančiame ABĮ 42 straipsnyje iš esmės kalbama tik apie vieną turtinę teisę – teisę į dividendą, tačiau manytina, kad bendrovės galės išleisti privilegijuotąsias akcijas, suteikiančias pirmenybę ir kitų ABĮ numatytų akcininkų turtinių teisių atžvilgiu. Pvz., ABĮ 73 str. 13 d. jau dabar numatyta, kad jei bendrovės akcijos suteikia nevienodas teises, dalijant likviduojamos bendrovės turtą į jas turi būti atsižvelgta. Tai reiškia, kad privilegijuotosios akcijos gali suteikti jų savininkams pirmenybės teisę (ar teisę į didesnę dalį) ir dalijant likviduojamos bendrovės turtą.

Tačiau atsakymus į kai kuriuos klausimus turės pateikti teismų praktika. Iki šiol, tikriausiai dėl minėto labai menko privilegijuotųjų akcijų naudojimo praktikoje, buvo tik dvi Lietuvos Aukščiausiojo Teismo (toliau – LAT) bylos, kuriose buvo nagrinėjami su privilegijuotosiomis akcijomis susiję klausimai: dėl kitų akcininkų įpareigojimo supirkti ieškovų turimas AB privilegijuotąsias vardines akcijas su kaupiamuoju dividendu be balsavimo teisės[30] ir dėl momento,

25 Pvz., „Prancūzijos Respublikos komercinis kodeksas“, Legifrance, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000005634379/, 228-12 str.; „Airijos Respublikos bendrovių aktas“, eISB, https://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/38/enacted/en/html, 66 str.; „Ispanijos kapitalo bendrovių įstatymas“, MJUSTICIA, https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/DocumentacionPublicaciones/Documents/Corporate_Enterprises_Act_2015_-_Ley_de_Sociedades_de_Capital.PDF, 500 str. (tik biržinėse atvirosiose bendrovėse) ir kt.

26 Vicari, *supra note*, 5: 114.

27 A. Viandier, “Les actions de préférence”, JCP ed. E, n° 40, 30 September 2004. n° 8 to 10. Iš Conac, *supra note*, 7: 490.

28 ABĮ 42 str. 7 d. (redakcija nuo 2023-05-01).

29 Nors ABĮ pakeitimų projekto svarstymo metu Lietuvos Respublikos teisingumo ministerija siūlė apsvarstyti galimybę nustatyti, kad įstatuose galėtų būti numatytos kitokios pagal suteikiamas teises privilegijuotosios akcijos, tačiau jos galėtų būti tik vienos nominalios vertės, taip, anot ministerijos, Registre galėtų būti užtikrinta tinkama įstatinio kapitalo loginė kontrolė. Tačiau šis pasiūlymas nebuvo priimtas.

30 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2011 m. sausio 28 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-38/2011.

nuo kada privilegijuotos vardinės akcijos įgijo balso teisę[31]. Jeigu aptariamais ABĮ pakeitimais įgyvendintas privilegijuotųjų akcijų reglamentavimo liberalizavimas tikrai paskatins daug platesnį privilegijuotųjų akcijų instituto naudojimą, tikėtina, kad ateityje bus daugiau su tuo susijusių bylų, kuriose bus pateikiami svarbūs teismų praktikos išaiškinimai. Lietuvos teismams gali tekti spręsti tuos pačius klausimus, kurie jau buvo spręsti kai kurių valstybių narių teismų praktikoje ar diskutuoti teisės doktrinoje, galbūt atsižvelgiant ir į tų valstybių patirtį, taip pat ieškant atsakymų bendruosiuose principuose. Vienas iš tokių pavyzdžių, sukėlusių ir tebekeliančių diskusijų užsienio teisės doktrinoje, galėtų būti vadinamosios „liūto sąlygos" (angl. *leonine clause*)[32] leistinumas arba neleistinumas, t. y. klausimas, ar, pvz., likvidavimo pirmenybės privilegijuotųjų akcijų sąlygos yra leistinas „nukrypimas" nuo tradicinės akcininkų paradigmos, ar rizikos kapitalo investuotojas, nuo pat pradžių turintis teisę susigrąžinti visą atliktą investiciją, netampa panašus į kreditorių ir pan.[33]

Atkreiptinas dėmesys į ABĮ 14 str. 1 d. numatytą bendrą principą, kad ABĮ ir kitų įstatymų nustatytos akcininkų turtinės ir neturtinės teisės negali būti apribotos, išskyrus įstatymų nustatytais atvejais. Į šį principą teismai turėtų atsižvelgti vertindami, ar konkrečios akcijų klasių suteikiamas teises apibrėžiančios bendrovės įstatų nuostatos yra teisėtos. Pvz., įstatymas aiškiai numato privilegijuotųjų akcijų be balso teisės galimybę, tačiau nenumato akcininko teisės į dividendus visiško atšaukimo, išskyrus atvejį, jeigu akcija ne visiškai apmokėta ir apmokėjimo terminas yra pasibaigęs (ABĮ 60 str. 4 d.).

Apskritai šiame kontekste nereikia pamiršti ir akcininkų lygybės (vienodo požiūrio į akcininkus) principo, įtvirtinto ES kodifikuotos direktyvos[34] 85 straipsnyje, o Lietuvoje – ABĮ 3 str. 2 d., ir numatančio, kad esant toms pačioms aplinkybėms visi tos pačios klasės akcijų savininkai turi vienodas teises ir pareigas. Kitaip tariant, skirtingos teisės gali būti siejamos tik su akcijomis (akcijų klase), bet ne su konkrečiu akcininku ar akcininkais. Čia paminėtinas 2007-12-14 Nyderlandų Aukščiausiojo Teismo sprendimas vadinamojoje *DSM* byloje, kurioje buvo sprendžiamas „lojalumo dividendų" galimumo klausimas. Nyderlandų biržinė bendrovė DMS paskelbė savo planus mokėti 30 proc. padidintus dividendus akcininkams, ne mažiau kaip trejus metus išlaikiusiems akcijas. Atsižvelgdamas į minėtą akcininkų lygybės principą ir ES Teisingumo Teismo (toliau – ESTT) jurisprudenciją dėl „proporcingumo" ir „subsidiarumo" principų, Nyderlandų Aukščiausiasis Teismas, nepritardamas žemesnės instancijos teismų pozicijai, konstatavo, kad toks nevienodas akcininkų vertinimas gali būti leistinas, jei yra pagrįstų ir objektyvių pateisinimų, ir bendrovė įrodo, kad yra tikras poreikis įvesti lojalumo dividendą, kad dividendai yra tinkama priemonė pasiekti bendrovės nurodytą tikslą ir buvo būtina įdiegti tokią schemą šiems tikslams pasiekti, ir kad nebuvo kitų nediskriminacinių priemonių pasirinkimo galimybės. Tiesa, Nyderlanduose doktrinos atstovų nuomonės šiuo klausimu buvo skirtingos[35].

31 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2006 m. lapkričio 20 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-592/2006.

32 Pavadinimas kilo iš Ezopo pasakėčios apie liūtą, lapę ir asilą, ir panašaus siužeto Romos poeto Fedro (*Phaedrus*) pasakėčios apie liūtą, karvę, avį ir ožką; liūtas, pasinaudodamas savo galia, pasiėmė visas sąjungoje su kitais gyvūnais bendrai sumedžioto laimikio dalis (žr., pvz., Johan J Henning, „Perspectives on the Influence of the 'Societas Leonina' on the Law of Partnership", *Journal of Contemporary Roman-Dutch Law* 76 (2013): 160, https://ssrn.com/abstract=2363891). Ši taisyklė prieš pelno atėmimą yra įtvirtinta daugelyje Europos civilinių kodeksų. Lietuvos Respublikos civiliniame kodekse ją galima rasti, pvz., pelno paskirstymą jungtinėje veikloje (partnerystėje) reglamentuojančioje 6.976 str. 2 d., kuri numato, kad susitarimas nušalinti kurį nors iš partnerių, skirstant pelną, negalioja.

33 Žr. plačiau diskusiją šiuo klausimu: Vicari, *supra note*, 5: 115; Giudici ir kt., *supra note*, 4: 809.

34 2017 m. birželio 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2017/1132 dėl tam tikrų bendrovių teisės aspektų (kodifikuota redakcija), *OJ L* 169 (2017): 46–127.

35 Plačiau apie bylą ir jos vertinimus žr. M. L. (Loes) Lennarts ir M. S. Koppert-Van Beek, „Loyalty Dividend and the EC Principle of Equal Treatment of Shareholders", *European Company Law* 5, 4 (2008): 173–180.

Diskutuojama ir kitais klausimais. Pvz., keliama idėja, kad specialiųjų teisių skirti direktorius į valdymo organus suteikimas neturėtų pasiekti ribos, kad būtų visiškai paneigtas pagrindinis bendrovės valdymo modelis, pagal kurį dauguma direktorių turi būti nominuoti daugumos akcininkų (arba stebėtojų tarybos dvipakopėje sistemoje)[36]. Teisės doktrinoje minimas ir draudimas privilegijuotųjų akcijų savininkams numatyti veto teisę priimant sprendimus kolegialiuose bendrovės valdymo organuose, dėl kurio buvo išsakytos įvairios pozicijos. Nurodoma, kad taip būtų panaikintas tokiems organams būdingas kolegialumas, taip pat tai galėtų prieštarauti teisiniam akcininkų ir vadovų galių pasidalijimui atvirojoje bendrovėje[37]. Kaip leistina alternatyva nurodoma valdymo organo sprendimams būtinos balsų daugumos padidinimas, bent jau tam tikrais privilegijuotiems akcininkams jautriais sprendimais (pvz., dėl turto pardavimo), taip netiesiogiai suteikiant tam tikrą kontrolę privilegijuotųjų akcininkų atstovams valdymo organe[38].

Kontroversiškas klausimas Europoje yra daugiabalsių akcijų (angl. *multiple voting shares*) klausimas, t. y. kai nukrypstama nuo „viena akcija – vienas balsas" principo ir išleistos akcijos gali suteikti daugiau negu po vieną balsą. Daugiabalsių akcijų sistema buvo įdiegta daugelyje ES valstybių narių (Nyderlanduose, Belgijoje, Čekijoje, Danijoje, Prancūzijoje, Vengrijoje, Švedijoje, Italijoje ir kt.), tačiau kitose jos draudžiamos, tai tiesiogiai nurodant įstatymuose (Vokietijos akcinių bendrovių įstatymo 12 str. 2 d., Ispanijos kapitalo bendrovių įstatymo 188 str.)[39]. Nors teisės doktrinoje buvo išsakoma nuogąstavimų, kad šiuo metu daugelyje Europos valstybių suteikiama didelė laisvė išleisti akcijas su neproporcingomis balsavimo teisėmis (ypač kraštutiniais atvejais) ateityje, bent jau tam tikrais aspektais, gali patekti po ESTT jurisprudencijos patikrinimu, kaip galimai leidžianti vidaus įmonėms palankias schemas, trukdanti investuotojų laisvei vykdyti tarpvalstybinius sandorius ir taip pažeidžianti ES Veikimo Sutarties 56 straipsnį dėl laisvo kapitalo judėjimo[40], tačiau galimai liberalesnio požiūrio šioje srityje įsivyravimą rodo ir 2022 m. pabaigoje Europos Komisijos pateiktas pasiūlymas dėl direktyvos dėl daugiabalsių akcijų struktūrų bendrovėse, kurios siekia įtraukti savo akcijas į prekybos sąrašą MVĮ augimo rinkoje[41].

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad Lietuvoje ir iki šiol bendrovėse faktiškai galėjo būti akcijos, suteikiančios daugiau negu vieną balsą. Atsižvelgiant į ABĮ 42 str. 1 d. nuostatą, numatančią vienodos nominalios vertės reikalavimą tik paprastosioms akcijoms, ir į ABĮ 17 str. 2 d. aprašytą balsų apskaičiavimo formulę, kai bendrovėje yra skirtingos nominalios vertės akcijų, darytina išvada, kad bendrovėje gali būti išleistos didesnės nominalios vertės privilegijuotosios akcijos su balso teise, kurios visuotiniuose akcininkų susirinkimuose atitinkamai suteiks ir didesnes balsavimo teises. Nuo 2023-05-01 įsigaliosiančioje ABĮ 17 str. 3 d. formuluotėje nurodoma, kad privilegijuotųjų akcijų suteikiamos balsavimo teisės nustatomos bendrovės įstatuose. Taigi, yra pagrindo manyti, kad nesant ABĮ aiškaus ir konkretaus draudimo dėl daugiabalsių akcijų išleidimo, bendrovės galės išleisti ir nebūtinai didesnės nominalios vertės daugiabalses privilegijuotąsias akcijas.

Kita vertus, dėl minėto bendrojo principo, kad skirtingos teisės gali būti siejamos tik su akcijomis, bet ne su konkrečiais akcininkais, ir ABĮ pakeitimais neįvedus konkrečių tai leidžiančių nuostatų darytina išvada, kad ir po šios reformos Lietuvoje bendrovės negalės išleisti vadinamųjų „lojalumo akcijų", t. y. suteikiančių padidintas balsavimo ar kitas teises akcininkams,

36 Vicari, *supra note*, 5: 116.
37 Conac, *supra note*, 7: 498–499.
38 *Ibid*, 499.
39 Vicari, *supra note*, 5: 112–113.
40 *Ibid*, 116–117.
41 "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Multiple-vote share structures in companies that seek the admission to trading of their shares on an SME growth market. COM/2022/761 final", EUR-Lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0761.

išlaikiusiems akcijas nuosavybėje tam tikrą terminą (pvz., dvejus metus). Tokios akcijos žinomos kai kuriose valstybėse narėse, bet ten tokia galimybė yra aiškiai įtvirtinta įstatymuose (pvz., Prancūzijos komercinio kodekso L225-123 str., Belgijos bendrovių įstatymo 253 str., Italijos įstatyminio dekreto 58/1998 127[5] str.).

ABĮ pakeitimais laisvinamos galimybės bendrovėms operatyviai reaguoti į kylančius investuotojų poreikius ir keisti privilegijuotųjų akcijų suteikiamų teisių „paketus" – konvertuoti privilegijuotąsias akcijas. Rizikos kapitalo praktikoje, ypač JAV, konvertuojamų privilegijuotųjų akcijų išleidimas yra viena populiariausių priemonių, leidžiančių operatyviai reaguoti į interesų konfliktus ir agentavimo išlaidas, būdingas rizikos kapitalo įmonėms, ypač pasitraukimo metu (pvz., kai investuotojai parduoda turimas akcijas bendrovei išeinant į biržą), taip pat kuriuo metu padidinti dalyvavimą bendrovės valdyme konvertuojant turimas privilegijuotąsias akcijas į paprastąsias[42]. Nuo 2023-05-01 atsiranda galimybė privilegijuotąsias akcijas konvertuoti ne tik į paprastąsias bendrovės akcijas, bet ir į kitos klasės privilegijuotąsias akcijas[43], vietoje šiuo metu galiojančio reikalavimo iš pradžių jas konvertuoti į paprastąsias akcijas ir papildomo sprendimo išleisti kitos klasės privilegijuotąsias akcijas[44]. Taip pat įtvirtinta supaprastinta bendrovės įstatų keitimo tvarka, kai bendrovės valdymo organai galės atitinkamai pakeisti akcijų skaičių ir (ar) nominalią vertę ir pateikti pakeistus bendrovės įstatus juridinių asmenų registro tvarkytojui.

2.2.1.1.3. Galimos akcijų klasių reglamentavimo tobulinimo kryptys

Nors pati akcijų klasių reglamentavimo liberalizavimo idėja yra sveikintina, tačiau galima daryti prielaidą, kad padarytas tik pirmas žingsnis, o reglamentavimas ateityje dar bus tobulinamas atsižvelgiant į atnaujintų normų taikymo metu kilusius neaiškumus, spragas, taip pat teismų praktikoje formuojamus išaiškinimus dėl naujų taisyklių. Negalima teigti, kad jau sukurtas nuoseklus, susistemintas ir visapusiškas akcijų klasių reglamentavimas. Žemiau pateiksime tik keletą pavyzdžių, kuriomis kryptimis tas reglamentavimas ateityje gali būti apsvarstomas iš naujo ir tobulinamas.

Visų pirma, gali kilti poreikis vis dėlto numatyti skirtingą privilegijuotųjų akcijų reglamentavimą UAB ir AB arba bent jau biržinėms AB, kaip kad yra kai kuriose kitose valstybėse. Tai gali būti susiję ir su skirtingos akcinio kapitalo dalies, kurią gali sudaryti privilegijuotosios akcijos be balso teisės, ir kai kurių kitų papildomų ribojimų biržinėms bendrovėms numatymu.

ABĮ iš esmės ir toliau nėra aptariami akcijų klasių panaikinimo, privilegijuotųjų akcijų išpirkimo klausimai. Neaiškios ir galimybės išleisti privilegijuotąsias akcijas, suteikiančias tam tikras privilegijuotas teises įmonių grupėje[45]. Atlikta reforma įmonėms (visų pirma startuoliams) gali sukurti iliuziją, kad privilegijuotųjų akcijų išleidimo ir komponavimo klausimai yra visiškai atlaisvinti ir įmonės gali laisvai „kurti" bet kokio pobūdžio privilegijuotąsias akcijas (jų suteikiamų teisių rinkinius). Tokie įmonių bandymai bus patikrinti tiek notarinės, tiek registro tvarkytojo, tiek ir teisminės praktikos. Gali išryškėti poreikis dar keisti / pildyti ABĮ normas.

Svarstytina, ar nevertėjo numatyti pareigą valdymo organams, prieš išleidžiant naują akcijų klasę jau esant anksčiau išleistoms privilegijuotosioms akcijoms, prieš padalinant akcijų klasę į dvi ar daugiau klasių, prieš keičiant akcijų klasės suteikiamas teises, prieš konvertuojant vieną akcijų klasę į kitą, prieš panaikinant akcijų klasę ir panašiais atvejais pateikti pranešimą (ataskai-

42 Žr. Giudici ir kt., *supra note*, 4: 790, 798.

43 ABĮ 42 str. 6 d. (redakcija nuo 2023-05-01).

44 „Aiškinamasis raštas", *supra note,* 3: 4 p.

45 Pvz., Prancūzijos komercinio kodekso L228-13 str. yra numatyta galimybė privilegijuotųjų teisių suteikiamas specialiąsias teises įgyvendinti emitentą kontroliuojančioje arba emitento kontroliuojamoje bendrovėje, kai tiesiogiai ar netiesiogiai valdoma daugiau kaip pusė atitinkamos bendrovės kapitalo.

tą), kuriame būtų paaiškinami konkretaus veiksmo motyvai, išleidžiamos akcijų klasės savybės, poveikis jau egzistuojančioms klasėms (jų finansinėms, balsavimo ir kitoms teisėms teisėms) ir pan. Tam tikrose įmonėse finansiniai aspektai galėtų būti patikrinti ir išorinio auditoriaus. Minėti valdymo organų pranešimai rekomenduojami ir Europos modeliniame bendrovių akte kaip geroji praktika[46].

Kaip minėta, jeigu skirtingų akcijų klasių naudojimas iš tiesų populiarės, gali daugėti ir šalių ginčų teismuose vienais ar kitais aspektais. Lietuvos teismai, pvz., turės vertinti, ar konkrečiu atveju nebuvo pažeistas draudimas suteikiamas teises sieti su akcijomis, o ne konkrečiu akcininku (akcininkais); kokie egzistuoja bendrieji akcijų reglamentavimo principai, kurie turėtų būti taikomi ir privilegijuotųjų akcijų atžvilgiu; ar bendrovės gali išleisti akcijas, suteikiančias akcininkų įnašams „neproporcingas" teises. Vis dažnėjantys startuolių ir jų investuotojų bandymai sumodeliuoti įmonę pagal konkrečius poreikius kels nemažų iššūkių teismams, kuriems teks suvokti, kad bylinėjamasi naujajame startuolių su išoriniais investuotojais (konkrečiau – rizikos kapitalo fondų finansuojamų startuolių) verslo pasaulyje[47]. Būtini ir moksliniai tyrimų šioje srityje, kurie būtų nemaža paspirtis ir teismams geriau suprasti verslo poreikius, ekonomikos teorijas, startuolių veikimo ypatumus.

2.2.1.2. Akcijų apmokėjimo taisyklių sušvelninimas

Startuoliams ir jų investuotojams labiau individualizuoti ir struktūrizuoti savo sandorius leis ir su akcijų apmokėjimu susiję pakeitimai. Visų pirma, ABĮ 45 str. 2 d. buvo pakeista, numatant, kad vienos akcijų emisijos metu akcijos gali būti leidžiamos skirtingomis akcijų emisijos kainomis. Taip siekta pašalinti praktikoje kilusius neaiškumus dėl to, ar tos pačios emisijos akcijos kainos gali būti skirtingos, taip pat padėti bendrovėms išvengti įstatinio kapitalo didinimo kelis kartus, kai tos pačios akcijų emisijos kainos turi būti skirtingos (pvz., keičiant konvertuojamąsias obligacijas į akcijas, kai skirtingų investuotojų turimos obligacijos turi būti keičiamos skirtingu santykiu)[48].

Su lankstesnių galimybių investuoti į startuolius sudarymu yra susijęs ir ABĮ 56 straipsnio pakeitimas, kur buvo numatyta, kad išleidžiant konvertuojamąsias obligacijas obligacijų pasirašymo sutartyje gali būti nustatyta tik jų konversijos santykio apskaičiavimo tvarka, o ne konkretus konversijos santykis. Įstatymų leidėjas tokiais pakeitimais siekė atsižvelgti į pasaulinę rizikos kapitalo investicijų praktiką, kad konversijos santykis dažnai nustatomas ne išleidžiant obligacijas, o vėliau, kai vykdomas tolesnis investicijų etapas („raundas"), kadangi pradinėse stadijose investuotojai negali patikimai nustatyti įmonės vertės[49]. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad ABĮ pakeitimų projekto svarstymo stadijoje Lietuvos Respublikos Seimo Teisės departamentas[50] išsakė abejones, kad leidus konvertuojamųjų obligacijų išleidimo metu nustatyti tik konversijos santykio apskaičiavimo tvarką gali susidaryti situacija, kai tikslus bendrovės įstatinio kapitalo dydis ir akcijų skaičius bus nežinomas (neišviešintas) neribotą laiką, ir siūlė ABĮ 56 straipsnį pa-

46 Paul Krüger Andersen ir kt., „European Model Company Act (EMCA)", *First Edition, Nordic & European Company Law Working Paper* No. 16-26 (2017): 100–101, https://ssrn.com/abstract=2929348, 5.09 str.

47 Giudici ir kt., *supra note*, 4: 789.

48 „Aiškinamasis raštas", *supra note,* 3: 4 p.

49 Pagrindinio komiteto išvada dėl Akcinių bendrovių įstatymo Nr. VIII-1835 2, 15, 17, 21, 26, 27, 28, 29, 30, 30(1), 32, 34, 37, 37(2), 40, 42, 45, 47, 47(1), 51, 56 ir 78 straipsnių, priedo pakeitimo ir Įstatymo papildymo 46(1) straipsniu įstatymo projekto, LRS, 2022-10-12.

50 Teisės departamento išvada dėl Akcinių bendrovių įstatymo Nr. VIII-1835 2, 15, 17, 21, 26, 27, 28, 29, 30, 30(1), 32, 34, 37, 37(2), 40, 42, 45, 47, 47(1), 51, 56 ir 78 straipsnių, priedo pakeitimo ir Įstatymo papildymo 46(1) straipsniu įstatymo projekto, LRS, 2022-10-31.

pildyti atitinkamomis nuostatomis, nustatančiomis bendrovės visuotinio akcininkų susirinkimo sprendimo išleisti konvertuojamąsias obligacijas, su jo įgyvendinimu susijusio įstatinio kapitalo dydžio ir akcijų skaičiaus išviešinimo Juridinių asmenų registre tvarką ir terminus. Tokiam siūlymui pritarė ir Seimo Ekonomikos komitetas[51]. Tačiau papildomų korekcijų (papildymų) nebuvo atlikta, matyt dėl to, kad įstatinio kapitalo dydį ir akcijų skaičių bendrovės įstatuose valdymo organai pakeičia ir pakeistus įstatus juridinių asmenų registro tvarkytojui pateikia baigiamajame etape, t. y. pasibaigus visuotinio akcininkų susirinkimo sprendime išleisti konvertuojamąsias obligacijas nustatytam terminui ir jų savininkams raštu pareiškus norą keisti šias obligacijas į akcijas (ABĮ 50 str. 3 d.).

Sykiu UAB atžvilgiu buvo sušvelninti reikalavimai dėl pradinių įnašų už pasirašytas akcijas apmokėjimo. Iki šiol įstatymas numatė, kad kiekvieno akcijas pasirašiusio asmens pradinis įnašas pinigais turi būti ne mažesnis kaip 1/4 visų jo pasirašytų akcijų nominalios vertės ir visų pasirašytų akcijų nominalios vertės perviršio suma (ABĮ 45 str. 4 d.), o likusi dalis už pasirašytas akcijas turi būti apmokama per akcijų pasirašymo sutartyje nustatytą ne ilgesnį kaip 12 mėnesių terminą (ABĮ 45 str. 8 d.). ABĮ pakeitimais ši taisyklė buvo palikta tik AB atžvilgiu, o UAB pradinis įnašas dabar gali būti ne mažesnis kaip 1/4 dalis visų jo pasirašytų akcijų nominalios vertės, netaikant reikalavimo dėl emisijos perviršio (ir akcijų priedų) visiško apmokėjimo.

2.2.1.3. Galimybė panaikinti pirmumo teisę įsigyti parduodamas UAB akcijas

ABĮ 47 str. yra reglamentuota akcininkų pirmumo teisė įsigyti visas parduodamas UAB akcijas. Iki ABĮ pakeitimų galiojusioje ABĮ 47 str. 9 d. buvo nurodyta, kad UAB įstatuose gali būti nustatyta kitokia nei šio straipsnio 1–8 dalyse nustatyta akcijų pardavimo tvarka. Praktikoje buvo kilę neaiškumų, ar minėta norma turėtų būti suprantama taip, kad UAB įstatuose tokia pirmumo teisė apskritai gali būti panaikinta (atšaukta). Nors ABĮ yra dispozityvaus pobūdžio teisės aktas, Lietuvos notarų rūmai buvo paskelbę savo nuomonę, kuria vadovavosi Lietuvos notarai, kad įstatų nuostatos, panaikinančios UAB akcininkų pirmumo teisę įsigyti parduodamas bendrovės akcijas, prieštarauja ABĮ 47 str. ir pažeidžia kitų akcininkų pirmumo teisę įsigyti parduodamas akcijas[52]. Tokią savo poziciją Lietuvos notarų rūmai grindė 2009-12-22 priimta LAT nutartimi[53], kurioje teismas buvo nurodęs, kad „ABĮ 47 straipsnio 2 dalis įtvirtina galimybę įstatuose nustatyti teisių įgyvendinimo būdus, akcininkų, turinčių pirmumo teisę, parinkimo kriterijus ir kt., bet ne pirmumo teisės, kaip tokios, panaikinimą“. Tačiau pažymėtina, kad minėtoje nutartyje LAT pasisakė dar iki minėtos ABĮ 47 str. 9 d. nuostatos įterpimo į ABĮ[54] ir apie iki 2010-02-28 galiojusią ABĮ 47 str. 2 d. redakciją, kuri buvo perteikta taip: „Pirmumo teisę įsigyti visas parduodamas UAB akcijas turi akcininko pranešimo apie ketinimą parduoti akcijas gavimo UAB dieną buvę jos akcininkai, jeigu įstatuose nenustatyta kitaip.“ Galima buvo rasti vėliau priimtų teismų sprendimų[55], kuriuose vis dėlto buvo konstatuota, kad ABĮ 47 str. 2 d. norma nėra imperatyvi ir UAB įstatai, panaikinantys kitų akcininkų pirmumo teisę įsigyti parduodamas akcijas, yra teisėti.

Siekiant atsakyti į kilusias diskusijas ir nedviprasmiškai įtvirtinti galimybę UAB įstatuose

51 Pagrindinio komiteto papildoma išvada dėl Akcinių bendrovių įstatymo Nr. VIII-1835 2, 15, 17, 21, 26, 27, 28, 29, 30, 30(1), 32, 34, 37, 37(2), 40, 42, 45, 47, 47(1), 51, 56 ir 78 straipsnių, priedo pakeitimo ir Įstatymo papildymo 46(1) straipsniu įstatymo projekto, LRS, 2022-11-16.

52 „Konsultacijos. Juridiniai asmenys, daugiabučių namų bendrijos“, *Notariatas* 21 (2016): 211.

53 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2009 m. gruodžio 22 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-587/2009.

54 Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatymo 2, 4, 7, 10, 11, 12, 14, 17, 18, 26, 26-1, 32, 34, 35, 37, 41, 45, 47, 48, 53, 57, 62, 63, 65, 72, 73, 74, 75, 77, 78 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir įstatymo papildymo 41-1 straipsniu įstatymas, *Valstybės žinios*, 2009-12-28, Nr. 154-6945.

55 Pvz., Vilniaus apygardos teismo 2016 m. spalio 17 d. sprendimas civilinėje byloje Nr. e2-2769-392-2016.

akcininkų pirmumo teisę įsigyti parduodamas UAB akcijas ne tik modifikuoti bet ir išvis panaikinti (atšaukti)[56], ABĮ pakeitimais ABĮ 47 str. 9 d. buvo patikslinta nustatant, kad UAB įstatuose, be kita ko, gali būti nurodyta, kad pirmumo teisė, numatyta ABĮ 47 str. 2 d. netaikoma. Tokia įstatymo nuostata leis patiems UAB akcininkams nustatyti jiems priimtiniausią akcijų pardavimo procedūrą, taip pat ir atsisakyti esamų akcininkų pirmumo teisės iš viso. Žinoma, vadovaujantis akcininkų lygiateisiškumo ir protingumo, teisingumo ir sąžiningumo principais, UAB įstatuose naikinant tokią pirmumo teisę ji turėtų būti panaikinta (netaikoma) visiems akcininkams, o ne tik konkretiems.

2.2.2 Smulkiųjų akcininkų turimų akcijų išpirkimo instituto įtvirtinimas

ABĮ pakeitimais į Lietuvos bendrovių teisę buvo įdiegta visiška naujovė – ABĮ papildytas 46[1] straipsniu, įtvirtinančiu akcijų išpirkimo institutą (angl. *squeeze-out / sell-out*) visų bendrovių (tiek AB, tiek ir UAB) atžvilgiu. Iki šiol toks institutas Lietuvoje buvo įtvirtintas tik Lietuvos Respublikos vertybinių popierių įstatyme[57] (32 str.) ir taikomas tik biržinėms AB. Šis pakeitimas buvo inicijuotas jau ne startuolių teisinės aplinkos gerinimo motyvais. Startuolius ir jų investuotojus vienijančios asociacijos įstatymo projekto derinimo metu net išsakė nuogąstavimus, kad mažumos akcininkų išpirkimo institutą reikėtų įvedinėti itin atsargiai, kadangi jis gali iš principo paneigti esamų mažumos akcininkų teises, atitinkamose bendrovėse įgytas iki būsimo įstatymo priėmimo, ir kad aktualesnis reguliavimas būtų pasirinkimo (opcionų) sandorių aiškesnis reglamentavimas[58].

ABĮ pakeitimų rengėjai šios naujovės įvedimą motyvavo smulkiųjų akcininkų, kurie turi 5 procentus ar mažiau balsų suteikiančių akcijų ir dėl to iš esmės bendrovėje yra beteisiai, teisių ir teisėtų interesų apsauga sudarant jiems galimybę parduoti turimas akcijas, jei mano, kad likti akcininku netikslinga, taip pat siekiu sudaryti galimybę stambiajam akcininkui tapti vieninteliu bendrovės išleistų akcijų savininku[59]. Rengėjai rėmėsi ir kitų ES valstybių narių (pvz., Danijos, Švedijos, Suomijos) praktika, kurioje panašūs akcijų išpirkimo institutai įtvirtinti ir kitoms akcinėms bendrovėms ir uždarosioms bendrovėms, ir, anot rengėjų, laikomi efektyvia smulkiųjų akcininkų interesų apsaugos užtikrinimo priemone[60]. Tiesa, ABĮ pakeitimų aiškinamajame rašte pateikiami argumentai neatrodo pakankami ir įtikinami, kad Lietuvai tikrai reikėjo šio instituto. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad tose valstybėse, kuriose šis institutas numatytas ne tik biržinėms atvirosioms bendrovėms (Šiaurės šalyse, Vokietijoje, Nyderlanduose ir kt.), jis sistemiškai atsveria tų valstybių bendrovių teisėje vyraujančią didesnę akcininkų galią paveikti kasdienį bendrovės valdymą[61], net duoti instrukcijas valdymo organams, taip pat yra labiau skirtas įmonių grupių efektyvesnei veiklai[62]. Tokiais atvejais išėjimo galimybių įtvirtinimas smulkiesiems akcininkams yra labiau aktualus.

Vis dėlto šis institutas tapo Lietuvos bendrovių teisės dalimi. Akcentuotina, kad jo įgyvendinimo sąlygos ir tvarka iš esmės yra labai panaši į VPĮ 32 straipsnyje įtvirtintą analogišką institutą. Iš ten buvo paimta daug nuostatų: ta pati 95 procentų balsų suteikiančių bendrovės akcijų riba, lemianti išpirkimo teisės ar pareigos atsiradimą; tos ribos ir balsų apskaičiavimo tvarka (pagal VPĮ 16 str. nuostatas); sutartinai veikiančių asmenų solidari atsakomybė už pareigos išpirk-

56 „Aiškinamasis raštas“, *supra note,* 3: 4 p.
57 Lietuvos Respublikos vertybinių popierių įstatymas, *Valstybės žinios*, 2007-02-08, Nr. 17-626.
58 Asociacijos „Vienaragiai LT“ 2021-01-13 raštas Nr. 2022-01/01; Lietuvos privataus ir rizikos kapitalo asociacijos 2022-01-13 raštas Nr. 2022-01/01.
59 „Aiškinamasis raštas“, *supra note,* 3: 4 p.
60 *Ibid*.
61 Andersen ir kt., *supra note*, 46: 171.
62 *Ibid*, 373.

ti akcijas įvykdymą; 3 mėnesių terminas bendrovės akcijų išpirkimo inicijavimui; informavimo apie akcijų išpirkimą tvarka; reikalavimai, kad išpirkimo kaina turi būti teisinga ir atsiskaitoma tik pinigais; teismo teisė privalomą akcijų išpirkimo procedūrą sustabdyti iki teismo nutarties dėl akcijų kainos nustatymo įsiteisėjimo dienos, jeigu bent vienas akcininkas kreipiasi į teismą; teismo nustatytos akcijos išpirkimo kainos taikymas visiems bendrovės išleistų tos pačios klasės akcijų, dėl kurių teikiamas pranešimas apie išpirkimą, savininkams nepriklausomai nuo to, ar jie kreipėsi į teismą; pasekmės, jei išpirkimo pareiga nevykdoma (UAB materialiųjų akcijų išdavimas ar įrašų bendrovių akcininkų asmeninėse vertybinių popierių sąskaitose padarymas teismine juridinę reikšmę turinčių faktų nustatymo tvarka, teisės ateityje reikalauti kitų akcininkų parduoti akcijas praradimas, pareiga mokėti 10 procentų metinių palūkanų nuo sumos, kurios mokėjimo terminas praleistas).

Siekiant užkirsti kelią galimiems piktnaudžiavimo atvejams nustatoma, kad akcijos išpirkimo kaina turi būti teisinga ir pagrįsta akcijos verte, kurią turi nustatyti nepriklausomas turto vertintojas teisės aktų, reglamentuojančių turto vertinimą, nustatyta tvarka (ABĮ 46^1 str. 6 d.). Tiesa, ABĮ nenumatoma, kas privalės apmokėti akcijų vertės nustatymo (turto vertinimo) išlaidas, paliekama galimybė dėl to susitarti šalims. Dėl to praktikoje gali kilti ginčų.

Teigiamai vertintina ABĮ 46^1 str. 12 d. įtvirtinta pareiga bendrovės valdymo organams parengti ir paskelbti (bendrovės interneto svetainėje, o jos nesant, – sudaryti galimybę susipažinti bendrovės buveinėje) ataskaitą ir joje pateikti motyvuotą nuomonę dėl siūlomų akcijų išpirkimo sąlygų ir akcijų išpirkimo poveikio bendrovei. Tai padės smulkiesiems akcininkams priimti informuotus sprendimus dėl akcijų pardavimo.

Siekiant sudaryti galimybę nauju akcijų išpirkimo institutu pasinaudoti ir tiems bendrovių akcininkams, kurie išpirkimo teisę ar teisę reikalauti išpirkti jiems priklausančias balsavimo teises suteikiančias bendrovės akcijas įgijo iki ABĮ pakeitimų įsigaliojimo, ABĮ pakeitimų 25 str. 3 d. nustatyta, kad teisę inicijuoti akcijų išpirkimą jie turi per vienus metus nuo šių normų įsigaliojimo dienos, t. y. iki 2023-11-30.

Paties bendrovės akcijų išpirkimo instituto įtvirtinimas įstatyme galėtų būti vertintinas teigiamai, kaip papildomų teisių tiek smulkiesiems akcininkams, tiek ir stambiajam akcininkui suteikimas. Kita vertus, manytina, kad įstatymų leidėjui pritrūko sisteminio požiūrio – nepasinaudota proga ištaisyti ir neatitikimą reglamentuojant priverstinį akcijų išpirkimą Civilinio kodekso[63] (toliau – LR CK) 2.123 straipsnyje. Įtvirtinant minėtą institutą LR CK buvo netiksliai perkeltos nuostatos iš Olandijos civilinio kodekso[64] 2.343 straipsnio. Pagal Lietuvos reglamentavimą minėta išpirkimo teisė suteikiama tik kodekso 2.116 straipsnyje išvardytiems juridinio asmens dalyviams, t. y. turintiems bent 1/3 kapitalo. O Olandijos civiliniame kodekse tokia teisė suteikiama bet kuriam akcininkui nepriklausomai nuo jo turimos kapitalo dalies. Įtvirtinus bendrovės akcijų išpirkimo institutą 46^1 straipsnyje, bet nepakeitus minėto LR CK reguliavimo, susidarė paradoksali situacija, kai akcininkas, turintis akcijų, sudarančių daugiau negu 5 proc., bet mažiau negu 1/3 įstatinio kapitalo, neturi galimybės pasitraukti iš bendrovės už teisingą kainą, nors ir negali tinkamai įgyvendinti savo kaip akcininko teisių dėl netinkamų kito akcininko veiksmų. Pagal esamą LR CK 2.123 straipsnio reglamentavimą dėl nepagrįstai nustatytos aukštos (1/3) ribos iš esmės neužtikrinama mažųjų akcininkų, patiriančių neigiamus veiksmus jų atžvilgiu, apsauga. Galimai būtent dėl šio nepagrįstai aukšto slenksčio per daugiau kaip 20 metų, kai galioja šis priverstinio akcijų išpirkimo institutas, buvo tik dvi civilinės bylos, kuriose akcininko reikalavimas išpirkti jo akcijas buvo tenkintas teismų (vienu atveju

63 Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas, *Valstybės žinios*, 2000-09-06, Nr. 74-2262.

64 „Olandijos civilinis kodeksas“, DCL, http://www.dutchcivillaw.com/civilcodebook022.htm.

ieškovas turėjo 39,46 proc. akcijų, o kitu – 50 proc.)[65]. Šio reglamentavimo neatitikimo ištaisymui net turėjo būti skiriama daugiau dėmesio nei pasitraukimo teisės suteikimui 5 proc. ar mažiau akcijų turintiems akcininkams, kad ir nepatiriantiems realių jų teisių suvaržymų.

2.2.3. Kiti ABĮ pakeitimai

2.2.3.1. Minimalaus UAB įstatinio kapitalo reikalavimo sumažinimas

ABĮ pakeitimais UAB minimalaus įstatinio kapitalo reikalavimas nuo 2023-05-01[66] sumažinamas daugiau kaip dvigubai – nuo 2 500 Eur iki 1 000 Eur.

Paminėtina, kad minimalaus įstatinio kapitalo reikalavimas UAB (10 000 litų) buvo įvestas 1994 m., tuo metu Lietuvos Respublikos Vyriausybei argumentuojant praktikoje išaiškintų įstatymų spragų, leidžiančių steigti fiktyvias bendroves, panaikinimu. Vėliau (2009 ir 2012 m.) buvo bandymų sumažinti įstatymo reikalaujamą minimalų UAB įstatinio kapitalo dydį iki 1 000 litų. Tačiau tokios iniciatyvos nesulaukė palaikymo Seime, iš esmės argumentuojant kreditorių teisių užtikrinimo būtinumu, galimu UAB nemokumu jau pirmąjį mėnesį, taip pat grėsme, kad UAB bus steigiamos „vienkartiniams projektams“ arba neturint verslo plano ir konkrečių idėjų. Be to, Lietuva pasirinko kitą kelią atliepti Europoje besiformuojančią tam tikrą verslo subjektų „dekapitalizacijos“ idėją ir siekdama sudaryti palankesnes steigimosi sąlygas smulkiam ir vidutiniam verslui (paprastai – steigiant verslą fiziniams asmenims): 2012 m. buvo pateikta lanksti ribotos atsakomybės įmonės forma be įstatinio kapitalo reikalavimo (mažoji bendrija)[67].

Šio pakeitimo rengėjai argumentavo pastaraisiais metais ES vyraujančia tendencija mažinti uždarosios bendrovės tipo bendrovių minimalaus įstatinio kapitalo reikalavimus arba kurti naujas uždaro tipo bendrovių supaprastintas teisines formas, kurių įstatinis kapitalas yra nedidelis, taip pat siekiu pagerinti verslo aplinką ir skatinti verslą bei didinti UAB teisinės formos patrauklumą ir galimybę panaudoti ją smulkiajam ir vidutiniam verslui vykdyti[68].

Įstatymo projekto derinimo stadijoje asociacija „Investuotojų forumas“ išvis siūlė UAB numatyti tik 1 euro minimalų įstatinį kapitalą argumentuodama tuo, kad minimalaus įstatinio kapitalo reikalavimas neturi jokios realios praktinės naudos kreditoriams. Buvo Seimo narių siūlymų palikti galioti esamą 2 500 eurų minimalaus įstatinio kapitalo dydį argumentuojant tuo, kad minimalaus įstatinio kapitalo sumažinimas galimai pasitarnautų nesąžiningiems asmenims, steigiantiems fiktyvias bendroves ir per jas kuriantiems mokesčių išvengimo schemas[69]. Tačiau buvo apsistota ties 1 000 eurų riba teigiant, kad tai neturės įtakos fiktyvių įmonių steigimui, kadangi ši suma siejama pirmiausia su minimaliomis bendrovės išlaidomis po jos įsteigimo, o ir šiuo metu nustatytas 2 500 eurų dydžio įstatinis kapitalas nėra prevencinė priemonė apsauganti nuo fiktyvių įmonių steigimo[70].

1 000 eurų ribą rengėjai laikė optimalia atsižvelgiant ir į minimalias UAB patiriamas iš-

65 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2008 m. birželio 13 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-323/2008 ir Lietuvos apeliacinio teismo 2022 m. spalio 20 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e2A-630-1120/2022.

66 Ir vėl, atsižvelgus į Registrų centro prašymą, nuostatų dėl įstatinio kapitalo sumažinimo įsigaliojimas buvo atidėtas pusmečiui tam, kad būtų atlikti būtini pakeitimai Registrų centro sistemose „Pagrindinio komiteto išvada“,*supra note*, 49

67 Plačiau žr. Virginijus Bitė, „Uždarosios akcinės bendrovės teisinis reglamentavimas: sukūrimas, raida ir šių dienų tendencijos“, iš *Privatinės teisės doktrina ir praktika: Liber amicorum Vytautui Pakalniškiui* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2014), 156, 168–169.

68 Aiškinamasis raštas“, *supra note,* 3: 4 p.

69 „Pasiūlymas dėl Akcinių bendrovių įstatymo“, *supra note*, 18.

70 „Pagrindinio komiteto papildoma išvada“, *supra note*, 51.

laidas pirmaisiais mėnesiais po įsteigimo, tačiau kartu nereikalaujančia didelių investicijų ribotos civilinės atsakomybės juridinio asmens įsteigimui. Pažymėta, kad net 77 proc. visų per paskutinius 3 metus įsteigtų UAB buvo įsteigtos pasirinkus minimalųjį ABĮ įtvirtintą įstatinio kapitalo dydį[71].

Sutiktina, kad 2 500 eurų UAB minimalaus įstatinio kapitalo reikalavimas iš esmės neatliko kreditorių interesų užtikrinimo funkcijos, nes tos lėšos paprastai būna panaudojamos pačioje bendrovės veiklos pradžioje. Tačiau abejotina, ar UAB taikomo teisinio reguliavimo keitimas mažinant minimalaus įstatinio kapitalo dydį visiems UAB steigėjams (nebūtinai fiziniams asmenims), kuris ir taip buvo tarp mažiausių Europoje, o ne visiškai atsisakant minimalaus įstatinio kapitalo reikalavimo UAB, pastebimai pagerins Lietuvos konkurencingumą ar verslo sąlygas smulkiam ir vidutiniam verslui. Pvz., Latvijoje minimalus kapitalo reikalavimas *SIA* yra 2 800 Eur, bet numatyta galimybė įsteigti vadinamąją „mažo kapitalo SIA", kurios įstatinis kapitalas gali būti mažesnis – net ir 0,01 Eur, jeigu išpildomos Latvijos Komercinio kodekso 185[1] str. 1 dalyje nurodytos sąlygos (ne daugiau kaip 5 steigėjai fiziniai asmenys, visi valdybos nariai yra akcininkai, kiekvienas narys yra tik vienos mažo kapitalo SIA akcininkas). O Estijoje, įsigaliojus Komercinio kodekso 136 straipsnio pakeitimams, nuo 2023-02-01 išvis neliko iki tol taikyto 2 500 Eur minimalaus įstatinio kapitalo reikalavimo privačioms bendrovėms (*OÜ*), tad įstatinis kapitalas gali būti ir 0,1 Eur[72]. Taigi Lietuva artimiausių kaimynų kontekste šiuo aspektu nepasiekė ženklaus išskirtinumo.

2.2.3.2. Akcininkų dalyvavimo ir balsavimo elektroninių ryšių priemonėmis tvarkos detalizavimas

Galimybė akcininkams visuotiniame akcininkų susirinkime dalyvauti ir balsuoti elektroninių ryšių priemonėmis egzistavo nuo 2009 m.[73], tik buvo formuluojama kaip bendrovės diskrecija, o ne akcininkų teisė. Siekiant paskatinti elektroninių ryšių priemonių naudojimą, supaprastinti, atpiginti visuotinių akcininkų susirinkimų organizavimą ir sekant Estijos, Latvijos ir kitų ES, taip pat pasaulio valstybių pavyzdžiais[74], ABĮ pakeitimais buvo praplėstas ir detalizuotas akcininkų dalyvavimo ir balsavimo elektroninių ryšių priemonėmis teisinis reguliavimas.

Visų pirma, buvo įtvirtinta bendrovių akcininkų, kuriems priklausančios akcijos suteikia ne mažiau kaip 1/10 visų balsų (jeigu įstatai nenumato žemesnės ribos), teisė pareikalauti galimybės dalyvauti visuotiniame akcininkų susirinkime ir balsuoti elektroninių ryšių priemonėmis, o esant visų bendrovės akcininkų, turinčių balsavimo teisę, sutikimui, bendrovės įstatuose gali būti numatyta, kad visuotiniame akcininkų susirinkime akcininkai dalyvauja ir balsuoja tik elektroninių ryšių priemonėmis(ABĮ 21 str. 4 d.). Įstatuose taip pat gali būti numatyti atvejai (pvz., kai sprendžiama dėl konkrečių svarbių sprendimų), kai dalyvaujama ir balsuojama kitais ABĮ nustatytais būdais (pvz., tiesiogiai (fiziškai).

Visais atvejais, kai bendrovės įstatai numato dalyvavimą ir balsavimą susirinkimuose elektroninių ryšių priemonėmis, bendrovės valdymo organai turi patvirtinti dalyvavimo ir balsavimo visuotiniame akcininkų susirinkime elektroninių ryšių priemonėmis tvarkos aprašą, jame, be kita ko, nurodyti ir akcininkų tapatybės nustatymo tvarką ir reikalavimus perduodamos informacijos saugumui užtikrinti. Įstatymų leidėjas tik dėl AB pateikia patikslinimą, kad dalyvau-

71 „Aiškinamasis raštas", *supra note,* 3: 4 p.

72 Estijos Komercinio kodekso 223 str. 1 d.

73 Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatymo 1, 4, 7, 14, 16, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 37, 51, 52, 58, 59, 63, 64, 65, 74, 76, 78 straipsnių, septintojo skirsnio pavadinimo, priedo pakeitimo ir papildymo bei įstatymo papildymo 16-1, 26-1, 26-2, 30-1, 30-2, 30-3 straipsniais įstatymas, *Valstybės žinios*, 2009-07-31, Nr. 91-3914.

74 „Aiškinamasis raštas", *supra note,* 3: 4 p.

jančio ir balsuojančio asmens tapatybė turi būti nustatoma prieš visuotinį akcininkų susirinkimą ir kiekvieną jame svarstomą klausimą, išskyrus atvejį, jeigu visi susirinkime dalyvaujantys akcininkai balsuoja elektroninių ryšių priemonėmis, kuriomis tiesiogiai perduodamas vaizdas viso susirinkimo metu, taip pat kai balsuojama raštu užpildžius bendrąjį balsavimo biuletenį arba pateikus balsavimo nurodymą (ABĮ 27 str. 10 d.). UAB atveju šis klausimas paliekamas bendrovių savireguliacijai, pvz., jos galėtų numatyti analogišką tvarką kaip ir minėta AB taikoma tvarka. Tvarkos apraše, atsižvelgiant į bendrovės dydį, struktūrą, veiklą, akcininkų skaičių ir kitus ypatumus, taip pat turėtų būti išsamiai aprašoma reikalinga įranga, programos (*Microsoft Teams*, *Google Hangouts*, *Skype*, *Zoom* ir kitos specializuotos programos) ir kiti svarbūs aspektai, susiję su komunikacija, registracija, balsavimu, slapto balsavimo atvejais, įrašo darymu ir (ar) protokolavimu, techninių trukdžių atvejais ir kitais susirinkimų organizavimo klausimais[75]. Žinoma, tokiame apraše nustatoma tvarka neturi apriboti akcininkų teisės aktyviai dalyvauti ir balsuoti susirinkime, reikšti nuomonę, klausti, diskutuoti, reaguoti, taip pat negali prieštarauti bendriesiems protingumo ar sąžiningumo principams (CK 2.82 str. 4 d.). Dėl praktikoje kylančių neaiškumų ir klausimų dėl visuotinių akcininkų susirinkimų vedimo elektroninių ryšių priemonėmis verslo atstovai ABĮ pakeitimų projekto derinimo metu išsakė siūlymą poįstatyminiu teisės aktu numatyti pavyzdinę tvarką, kurią, esant poreikiui, valdymo organai galėtų pakeisti[76]. Tačiau tokios pavyzdinės tvarkos tvirtinimo Ekonomikos ir inovacijų ministerija nenumatė, bet atskleidė svarstanti kartu su kitomis institucijomis parengti gaires, viešinti geruosius pavyzdžius ir kt.

Iš esmės tokio dalyvavimo būdo nustatymo diskrecijos teisė perkelta nuo valdymo organų akcininkams. Visuotinio akcininkų susirinkimo sprendimui dėl įstatų pakeitimų, kuriais dalyvavimo ir balsavimo visuotiniame akcininkų susirinkime elektroninių ryšių priemonėmis būdas nustatomas kaip vienintelis arba įprastinis (kai įstatuose nurodomos išimtys, kada gali būti dalyvaujama ir balsuojama kitais būdais), reikės 100 proc. visų bendrovėje balso suteikiančių akcijų daugumos, o atšaukimui pakaks ir kvalifikuotos balsų daugumos, t. y. ne mažesnės kaip 2/3 visų susirinkime dalyvaujančių akcininkų akcijų suteikiamų balsų, jeigu įstatuose ši riba nėra pakelta (ABĮ 28 str. 1 d. 1 p.). Bendrovių akcininkai galės pasirinkti jiems priimtiniausią susirinkimų organizavimo būdą ar būdų derinį. Be to, po ABĮ pakeitimų ir nebiržinės AB galės savo akcininkams sudaryti galimybę visuotiniame akcininkų susirinkime išreikšti savo valią pateikiant balsavimo nurodymą elektroninių ryšių priemonėmis per tarpininkus – sąskaitų tvarkytojus ir Centrinį vertybinių popierių depozitoriumą, vadovaujantis Finansinių priemonių rinkų įstatymu (ABĮ 21 str. 3^1 d., 27 str. 5^1 d.). Tokiu atveju laikoma, kad balsuoja pats akcininkas, o ne kitas asmuo pagal įgaliojimą. Anksčiau šis būdas buvo prieinamas tik biržinėms AB.

ABĮ taip pat buvo papildytas nuostatomis dėl visuotinio akcininkų susirinkimo protokolo ir bendrojo balsavimo biuletenio pasirašymo kvalifikuotu parašu (ABĮ 29 str. 3 d., 30 str. 4 d.). Pradiniame ABĮ pakeitimų projekte buvusios numatytos alternatyvos protokolą pasirašyti pažangiuoju elektroniniu parašu buvo atsisakyta atsižvelgus į Registrų centro ir Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos išsakytas pastabas, kad pažangiojo elektroninio parašo, kitaip nei kvalifikuoto elektroninio parašo, teisinė galia yra šalių susitarimo klausimas, ir tokiu parašu pasirašytų dokumentų priėmimui būtų reikalingi reikšmingi Registro techninių priemonių pakeitimai ir išankstiniai Registro tvarkytojo susitarimai su šio parašo naudotojais.

75 „Aiškinamasis raštas“, *supra note,* 3: 4 p.

76 Asociacijos „Investors‘ Forum“ 2022-01-14 raštas.

2.2.3.3. Įprastinėmis rinkos sąlygomis verčiantis įprasta ūkine veikla sudaromų sandorių su susijusiomis šalimis kriterijų patikslinimas

ABĮ pakeitimais buvo patikslintos ABĮ 37² straipsnio nuostatos, reglamentuojančios biržinių AB sandorius sudaromus su susijusia šalimi, tiksliau – sandorių, kuriems taikomi reikalavimai dėl susijusių šalių sandorių tvirtinimo ir jų atskleidimo, kriterijai. Buvo pasinaudota direktyvos (ES) 2017/828[77] numatyta išimtimi (9c str. 6 d.) ir ABĮ įtvirtintas aiškus sandorio su konkrečia susijusia šalimi reikšmingumo nustatymo kriterijus, kuris atitiktų biržinės AB 1/10 vėliausiai sudarytame bendrovės audituotame balanse nurodytos turto vertės. Ši riba, anot rengėjų, buvo pasiūlyta išanalizavus ir kitų užsienio šalių praktiką[78]. Pagal iki tol galiojusį reguliavimą visiems biržinių AB sandoriams, net jeigu jie nebuvo reikšmingi, bet sudaromi neįprastinėmis sąlygomis arba nepriskiriami bendrovės įprastai ūkinei veiklai, buvo taikomi ABĮ 37² straipsnio reikalavimai, t. y. reikalavimas gauti bendrovės stebėtojų tarybos arba valdybos, atliekančios priežiūros funkcijas, pritarimą.

Pasinaudojus kita minėtos direktyvos numatyta išimtimi ir argumentavus tokių sandorių rizikos nebuvimu arba mažumu, ABĮ 37² straipsnis taip pat buvo papildytas nauja 10 dalimi nustatant išimtis, kad tvirtinimo ir atskleidimo taisyklės netaikomos biržinės AB sandoriams su susijusia šalimi, kuriuos siūloma sudaryti visiems šios bendrovės akcininkams vienodomis sąlygomis, sandoriams dėl šios bendrovės vadovo, valdybos ar stebėtojų tarybos narių atlygio, taip pat sandoriams su dukterine bendrove, kurios visų akcijų savininkė yra ši AB.

Galiausiai, siekiant teisinio aiškumo ir mažinant bendrovėms tenkančią administracinę naštą buvo atsisakyta sandorių, sudaromų tarp biržinės AB susijusios šalies ir šios bendrovės dukterinės bendrovės tvirtinimo procedūros, nustatant, kad tokiu atveju, kai sudaromas toks sandoris, apie tai vėliausiai sandorio sudarymo metu (sandorio sudarymo dieną) būtų paskelbiama bendrovės interneto svetainėje nurodant ABĮ 37² str. 12 d. numatytus duomenis.

Išvados

1. Darytina išvada, kad didelė dalis 2022 m. priimtų ABĮ pakeitimų yra susiję su lankstesnės teisinės aplinkos sudarymu leidžiant startuoliams ir jų investuotojams labiau individualizuoti ir struktūrizuoti savo sandorius. Tai akcijų klasių, akcijų išleidimo, apmokėjimo, konvertuojamųjų obligacijų reglamentavimo liberalizavimas. Ar šie ABĮ pakeitimai turės reikšmingos įtakos investicijų į Lietuvos startuolius pritraukimui, parodys laikas. Tačiau jau dabar galima konstatuoti, kad tai atspindi ir kitose valstybėse pastebimą startuolių teisės (startuolių ir investuotojų poreikių) neabejotiną įtaką keičiant nusistovėjusias Europos bendrovių teisės tradicijas, taip pat rodo orientaciją į amerikietišką bendrovių teisės modelį, kuriam būdingas didesnės savireguliacijos suteikimas bendrovių dalyviams.
2. Kai kurie ABĮ pakeitimai rodo ir siekį galbūt vytis modernesnius Europos šalių ar bent kaimyninių valstybių bendrovių teisės modelius, pavyzdžiui, didinant teisinį tikrumą dėl elektroninių ryšių priemonių naudojimo vykdant visuotinius akcininkų susirinkimus ar mažinant minimalaus įstatinio kapitalo reikalavimą UAB. Tiesa, šio reikalavimo sumažinimas nuo 2 500 Eur iki 1 000 Eur nelaikytinas žymiu išskirtinumu, kadangi kaimyninėse Latvijos ir Estijos valstybėse yra atsiradusios galimybės steigti uždarąsias bendroves su visiškai simboliniu

77 „2017 m. gegužės 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2017/828, kuria iš dalies keičiamos Direktyvos 2007/36/EB nuostatos, susijusios su akcininkų ilgalaikio dalyvavimo skatinimu“, *OJ L* 132 (2017): 1–2.

78 „Aiškinamasis raštas“, *supra note,* 3: 4 p.

įstatiniu kapitalu.

3. Galima teigti, kad po ABĮ pakeitimų padidėjo teisinis tikrumas kai kuriais klausimais (pvz., dėl galimybės įstatuose panaikinti akcininkų pirmumo teisę įsigyti parduodamas UAB akcijas, dėl elektroninių ryšių priemonių naudojimo visuotiniuose akcininkų susirinkimuose, dėl sandorių su susijusiomis šalimis tvirtinimo ir atskleidimo), tačiau galbūt ne visiškai dėl akcijų klasių, tiksliau – dėl bendrovių steigėjų (dalyvių) savireguliacijos laisvės ribų nustatant akcijų suteikiamas teises. Vadovaujantis bendrosiomis ABĮ nuostatomis galima teigti, kad negalės būti nustatomos kitos turtinės teisės negu numatytos įstatymuose. Vis dėlto atsakymus į kai kuriuos klausimus turės pateikti teismų praktika, kuri privilegijuotųjų akcijų klausimais iki šiol buvo labai skurdi. Galimai dažnėjantys bandymai sumodeliuoti įmonę pagal konkrečius poreikius kels nemažų iššūkių teismams, kuriems teks spręsti bylas naujajame startuolių verslo pasaulyje. Vertindami, ar konkrečios akcijų klasių suteikiamas teises apibrėžiančios bendrovės įstatų nuostatos yra teisėtos, teismai neturėtų pamiršti bendrųjų principų, tokių kaip akcininkų lygybės, draudimo suteikiamas teises sieti su konkrečiais akcininkais ir kt. Neatmestina tikimybė, kad vėliau iškils poreikis toliau detalizuoti, tobulinti privilegijuotųjų akcijų reglamentavimą, pvz., numatyti tam tikrus apribojimus dėl AB privilegijuotų akcijų, galbūt tik biržinių AB atžvilgiu, sureguliuoti privilegijuotųjų akcijų panaikinimo, išpirkimo klausimus, numatyti pareigą valdymo organams pateikti pranešimą (ataskaitą) prieš atliekant tam tikrus veiksmus dėl akcijų klasių.
4. Bendrovės akcijų išpirkimo instituto įtvirtinimas ne tik biržinėms AB galėtų būti vertinamas teigiamai kaip papildomų teisių tiek smulkiesiems akcininkams, tiek ir stambiajam akcininkui suteikimas. Tačiau įstatymų leidėjui pritrūko sisteminio požiūrio: LR CK nepanaikintas 1/3 įstatinio kapitalo slenkstis inicijuoti priverstinį akcijų išpirkimą dėl netinkamų kito akcininko veiksmų. Taip mažieji akcininkai, turintys akcijų, sudarančių daugiau negu 5 proc., bet mažiau negu 1/3 įstatinio kapitalo, neturi efektyvios galimybės pasitraukti iš bendrovės už teisingą kainą. Siekiant ištaisyti šio reglamentavimo neatitikimą turėjo būti skiriama daugiau dėmesio negu pasitraukimo teisės suteikimui 5 proc. ar mažiau akcijų turintiems akcininkams.

Changes in Company Regulation: Has the Golden Age of Start-Ups Come?

Mykolas Romeris University Law School
Institute of Private Law
Prof. dr. Virginijus Bitė
E-mail: virginijus.bite@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-22-01-14

Summary. *This article analyses the fundamental amendments to the Law on Joint Stock Companies adopted on 17 November 2022 related to the liberalization of share classes, the introduction of the squeeze-out/sell-out institute for non-listed companies, the reduction of the minimum capital requirement of private limited companies, the detailing of the procedure for participation and voting in the general meeting of shareholders by electronic means, and the clarification of the rules for ap-*

proval and disclosure of related party transactions. It is concluded that most changes in legal regulation indicate the growing influence of startup law and the American corporate law model. After the amendments to the law, legal certainty increased in some matters, but perhaps not entirely regarding the limits of the freedom of self-regulation of company founders (shareholders) in determining the rights granted by shares. Some questions will have to be answered by case law or the further development of legal regulation in the future. The legislator also lacked a systematic approach regarding the regulation of minority shareholders' exit from the company.

Keywords: *legal environment of start-ups, share classes, preferred shares, squeeze-out/sell-out rights, minimum capital requirement, shareholder participation by electronic means.*

2.3. Lietuvos autorių teisės reforma bendrojoje skaitmeninėje rinkoje

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Privatinės teisės institutas
Dr. Ąžuolas Čekanavičius
El. paštas: azuolas@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-22-01-15

Santrauka. *Atsižvelgiant į technologijų plėtrą ir pokyčius, Europos Sąjungos (ES) lygmeniu atnaujintos autorių teisių ir gretutinių teisių taisyklės, siekiant sukurti išsamią aiškesnių ir skaitmeniniam amžiui pritaikytų taisyklių sistemą, kuri padėtų ginti autorių teisių saugomą medžiagą ir būtų naudinga teisių turėtojams, leidėjams, paslaugų teikėjams ir naudotojams. ES autorių teisės reforma bendrojoje skaitmeninėje rinkoje įvyko priimant direktyvos lygmens teisinio reguliavimo pakeitimus, kurie 2022 m. buvo perkelti į Lietuvos nacionalinę teisę. Įgyvendinant Direktyvą 2019/790 buvo priimti Lietuvos Respublikos autorių teisių ir gretutinių teisių įstatymo pakeitimai, kuriais įvykdyta Lietuvos autorių teisės reforma bendrojoje skaitmeninėje rinkoje. Lietuvos įstatymų leidėjas iš esmės pažodžiui perkėlė direktyvos nuostatas, todėl bet kurie aštriausi ar daug diskusijų susilaukę probleminiai klausimai gali būti ir toliau adresuoti ES teisėkūros subjektams. Lietuvos įstatymų leidėjas kūrybingai ir plečiamai į nacionalinę teisę perkėlė tik tinkamo ir proporcingo atlygio principą. Taigi Lietuvos įstatymų leidėjas nesiryžo imtis drąsių sprendimų, kuriais būtų pasirinkta ryški pozicija iki galo neapibrėžtais ar probleminiais klausimais. Direktyvos 2019/790 perkėlimo procese buvo priimti ir tokie pakeitimai, kurie nesusiję su ES antrinių teisės aktų perkėlimu: grąžintas autorių teisių ribojimas, numatantis kūrinio panaudojimą karikatūrai, parodijai ar pastišui, naujai sureguliuotas fonogramų, įtrauktų į kitas laikmenas ar kūrinius, teisinės apsaugos klausimas, reglamentuotos retransliavimą papildančios internetinės paslaugos.*

Reikšminiai žodžiai: *autorių teisė, autorių teisės reforma, teisės reforma bendrojoje skaitmeninėje rinkoje, Europos Sąjungos autorių teisės reforma bendrojoje skaitmeninėje rinkoje.*

Įvadas

2019 m. balandžio 17 d. buvo priimta Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2019/790 dėl autorių teisių ir gretutinių teisių bendrojoje skaitmeninėje rinkoje, kuria iš dalies keičiamos direktyvos 96/9/EB ir 2001/29/EB[1] (toliau – Direktyva 2019/790). Teisėkūros subjektai viešai deklaravo, kad, atsižvelgiant į technologijų pokyčius ir būdus, kuriais naudotojai pasiekia turinį internete, Direktyva 2019/790 atnaujintos autorių teisių ir gretutinių teisių taisyklės sukuriant išsamią aiškesnių ir skaitmeniniam amžiui pritaikytų taisyklių sistemą, kuri padėtų ginti autorių teisių saugomą medžiagą ir būtų naudinga autorių teisių ir gretutinių teisių turėtojams, leidėjams, paslaugų teikėjams ir naudotojams. Direktyva įsigaliojo 2019 m. birželio 6 d., jos nuostatos į nacionalinę teisę turėjo būti perkeltos iki 2021 m. birželio 7 d.

Direktyva 2019/790 žymi dar vieną Europos Sąjungos (toliau – ES) autorių teisės harmonizavimo etapą. Aptariamas teisės akto projektas buvo pateiktas kaip Europos bendrosios

1 Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2019/790 dėl autorių teisių ir gretutinių teisių bendrojoje skaitmeninėje rinkoje, kuria iš dalies keičiamos direktyvos 96/9/EB ir 2001/29/EB, ES OL L 130/92.

skaitmeninės rinkos strategijos[2] įgyvendinimo dalis, kurioje Europos Komisija buvo įsipareigojusi pateikti teisėkūros pasiūlymus, kuriais būtų sumažinti autorių teisių nacionalinių režimų skirtumai, o naudotojams atsivertų daugiau galimybių internetu pasiekti kūrinius visoje ES. Teisiniu reguliavimu privalėjo būti numatytas: i) teisėtai įsigyto turinio perkeliamumas, ii) tarpvalstybinė prieiga prie teisėtai įgytų internetinių paslaugų paisant teisių garso ir vaizdo sektoriuje vertės, iii) didesnis teisinis tikrumas dėl turinio tarpvalstybinio naudojimo specialiems tikslams (pvz., moksliniams tyrimams, švietimui, teksto ir duomenų gavybai ir kt.), iv) su autorių teisių saugomu turiniu susijusiai tarpininkų veiklai taikomų taisyklių išaiškinimas ir v) intelektinės nuosavybės teisių gynimo modernizavimas, sutelkiant dėmesį į komercinio masto pažeidimus (lėšų sekimo principu pagrįstas modelis) ir tų teisių gynimas tarpvalstybiniu mastu.

Į Lietuvos nacionalinę teisę Direktyva 2019/790 buvo perkelta priimant 2022 m. kovo 24 d. Lietuvos Respublikos autorių teisių ir gretutinių teisių įstatymo pakeitimus[3], įsigaliojusius 2022 m. gegužės 1 d. (išskyrus įstatyme atskirai aptartas išimtis) (toliau – Perkėlimo įstatymas).

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad Perkėlimo įstatymu į nacionalinę teisę taip pat perkeltos ir Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos (ES) 2019/789, kuria nustatomos naudojimosi autorių teisėmis ir gretutinėmis teisėmis, taikytinomis tam tikroms transliuojančiųjų organizacijų internetu transliuojamoms programoms ir retransliuojamoms televizijos ir radijo programoms, taisyklės ir kuria iš dalies keičiama Tarybos direktyva 93/83/EEB[4] (toliau – Direktyva 2019/789) nuostatos. Šios direktyvos nuostatomis siekiama plėtoti tarpvalstybinę prieigą prie televizijos ir radijo programų.

Pažymėtina, kad Perkėlimo įstatyme buvo įtraukti ir priimti tam tikri Lietuvos Respublikos autorių teisių ir gretutinių teisių įstatymo (toliau – ATGTĮ) pakeitimai, kurie nesusiję su minėtų ES antrinių teisės aktų perkėlimu.

Taigi šia publikacija siekiama aptarti Direktyvos 2019/790 perkėlimo į nacionalinę teisę procese priimtus reikšmingus ATGTĮ pakeitimus, kurie žymi Lietuvos autorių teisės reformą bendrojoje skaitmeninėje rinkoje. Šiam tikslui pasiekti taikomi dokumentų analizės, loginis, apibendrinimų, lyginamasis metodai.

2.3.1. Priemonės, kuriomis išimtys ir apribojimai pritaikomi prie skaitmeninės ir tarpvalstybinės aplinkos

Įgyvendinant Direktyvos 2019/790 II Antraštinę dalį „Priemonės, kuriomis išimtys ir apribojimai pritaikomi prie skaitmeninės ir tarpvalstybinės aplinkos“[5], ATGTĮ papildytas naujais straipsniais ar esami straipsniai papildomi naujomis dalimis, punktais, susijusiais su:

1. tekstų ir duomenų gavyba *(i)* mokslinių tyrimų tikslais ir *(ii)* kitais tikslais;
2. turtinių teisių apribojimais *(i)* mokymo ir švietimo tikslais ir *(ii)* kultūros paveldo išsau-

2 Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui. Europos bendrosios skaitmeninės rinkos strategija, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0192&from=EN

3 Lietuvos Respublikos autorių teisių ir gretutinių teisių įstatymo Nr. VIII-1185 1, 2, 3, 5, 11, 15, 21, 22, 23, 25, 32, 40, 42, 46, 48, 51, 53, 55, 56, 58, 59, 63, 65, 68, 70, 72-9, 72-10, 72-12, 72-13, 72-30, 72-31, 75, 78, 80, 87, 89, 91, 92, 93, 95, 96 straipsnių, 3 priedo pakeitimo ir Įstatymo papildymo 15-1, 15-2, 21-1, 22-1, 22-2, 40-1, 40-2, 40-3, 57-1, 65-1 straipsniais, VIII ir IX skyriais įstatymas, TAR, 2022-03-30, Nr. 6306.

4 Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos (ES) 2019/789, kuria nustatomos naudojimosi autorių teisėmis ir gretutinėmis teisėmis, taikytinomis tam tikroms transliuojančiųjų organizacijų internetu transliuojamoms programoms bei retransliuojamoms televizijos ir radijo programoms, taisyklės ir kuria iš dalies keičiama Tarybos direktyva 93/83/EEB, OJ L 248, 6.10.1993, p. 15–21130/82.

5 Direktyvos 2019/790 3–7 straipsniai.

gojimo tikslais.

Šiuo metu gyvename „didžiųjų duomenų“ amžiuje, kuriame atsiranda ir generuojami duomenys iš įvairiausių šaltinių itin didele sparta ir kiekiais. Šie duomenys įgijo didelę vertę ir reikšmę, nes technologijų, įskaitant dirbtinio intelekto, išsivystymo lygis leidžia apdoroti didelius informacijos kiekius siekiant gauti naujų vertingų žinių ir atrasti naujas tendencijas. Šiam procesui naudojama tekstų ir duomenų gavyba, o šio proceso technologijos vyrauja skaitmeninėje ekonomikoje ir gali būti ypač naudingos mokslininkų bendruomenei, remti inovacijas[6]. Tekstų ir duomenų gavybos dalis gali būti autorių teisių ir (arba) *sui generis* duomenų bazės gamintojo teisės saugomi veiksmai. Visų pirma, kalbama apie kūrinių ar kitų objektų atgaminimą ir (arba) duomenų bazės turinio perkėlimą, kurie, pavyzdžiui, vyksta tada, kai duomenys normalizuojami vykdant tekstų ir duomenų gavybą[7]. Ir nors šiuo metu ES ir valstybių nacionalinėse teisėse yra išimčių, kuriomis gali būti pasiremta, tačiau daugeliu atvejų reikia minėtų teisių subjektų sutikimų, kurių gavimas tampa būtina sąlyga vykdyti efektyvią tekstų ir duomenų gavybą. Siekiant sudaryti palankesnes teisines sąlygas tekstų ir duomenų gavybai yra priimti teisės aktų pakeitimai.

ATGTĮ 2 str. 49 d. įvedamas apibrėžimas, kad tekstų ir duomenų gavyba – automatizuotas skaitmeninės formos tekstų ir duomenų analizės metodas, kuriuo gaunama informacija. Šiuo aspektu pažymėtina, kad Direktyvos 2019/790 2 str. 2 d. apibrėžime yra pateikiamas nebaigtinis, tačiau pavyzdinis tokia duomenų analize siektinų veiksmų sąrašas: „<...> kad būtų gauta informacijos, kuri apimtų modelius, tendencijas ir koreliacijas, bet ne tik“. Šis pavyzdinis sąrašas pateikia tam tikro teisinio reguliavimo aiškumo, kuriuo, nebejotinai, turi būti vadovaujamasi aiškinant ATGTĮ apibrėžtą sąvoką.

ATGTĮ papildomas 22^1 straipsniu „Tekstų ir duomenų gavyba mokslinių tyrimų tikslais“, kurio 1 d. numato, kad be kūrinio autoriaus ar kito šio kūrinio autorių teisių subjekto leidimo ir be autorinio atlyginimo mokslinių tyrimų organizacijoms ir kultūros paveldo įstaigoms leidžiama nekomerciniais tikslais atgaminti kūrinius tam, kad mokslinių tyrimų tikslais jos galėtų atlikti kūrinių, su kuriais jos gali teisėtai susipažinti, tekstų ir duomenų gavybą. Kūrinių kopijos saugomos užtikrinant tekstų ir duomenų naudojimo ir (ar) platinimo ribojimus ir gali būti išlaikytos mokslinių tyrimų tikslais, be kita ko, siekiant patikrinti mokslinių tyrimų rezultatus.

Nagrinėjant šį teisinį reguliavimą, atkreiptinas dėmesys į tai, kad šiuo teisių ribojimu[8] gali pasinaudoti: pirma, tik specialūs subjektai (t. y. mokslinių tyrimų organizacijos ir kultūros paveldo įstaigos, kurios, be kita ko, apibrėžtos naujais ATGTĮ 2 str. 31 d. ir 35 d. pateiktais apibrėžimais); antra, tik nekomerciniais tikslais; trečia, tik atgaminti kūrinius; ketvirta, tik tuos kūrinius, su kuriais jos gali teisėtai susipažinti. Aptariamo straipsnio 3 d. įtvirtina sutarčių laisvės imperatyvų ribojimą, nustatant, kad sutarčių sąlygos, kurios neleidžia taikyti šiame straipsnyje numatyto autorių turtinių teisių apribojimo, yra niekinės ir negalioja. Taigi asmenys negalės susitarimų (pvz., licencinėmis sutartimis dėl kūrinių naudojimo) pagrindu eliminuoti šios išimties taikymo.

ATGTĮ papildomas ir 22^2 straipsniu, kurio 1 d. numato, kad be kūrinio autoriaus ar kito šio kūrinio autorių teisių subjekto leidimo ir be autorinio atlyginimo leidžiama atgaminti teisėtai prieinamus kūrinius tekstų ir duomenų gavybos tikslais. Atgaminta medžiaga gali būti saugoma tiek laiko, kiek reikia tekstų ir duomenų gavybos tikslais. Kaip matyti, skirtingai nuo ATGTĮ 22^1 str. numatyto ribojimo, nagrinėjamame straipsnyje ribojimu gali pasinaudoti bet kuris subjektas ir nebūtinai nekomerciniais tikslais. Vis dėlto šiuo atveju yra paliekama autorių teisių

6 Direktyvos 2019/790 antraštinės dalies (8) pnk.

7 *Ibid.*

8 Šioje publikacijoje nėra iki galo kreipiamas dėmesys į doktrinoje pasitaikančias diskusijas ir jų rezultatus dėl autorių teisių „ribojimo“ ir „išimties“ sąvokų skirtumų.

subjektams galimybė savo veiksmais eliminuoti šio platesnio teisių ribojimo veikimą. ATGTĮ 22^2 str. 2 d. nurodo, kad šio straipsnio 1 dalyje numatytas turtinių teisių apribojimas taikomas tik tada, kai autorių teisių subjektai atitinkamomis priemonėmis (kompiuterio skaitomomis priemonėmis viešai internete prieinamo turinio atveju) aiškiai nenurodo, kad pasilieka teisę naudoti tuos kūrinius.

Kad minėti teisių ribojimai *mutatis mutandis* būtų taikomi ne tik autorių teisėms, bet ir gretutinėms teisėms bei duomenų bazių gamintojų *sui generis* teisėms, ATGTĮ papildomas atitinkamomis nuostatomis kituose skyriuose[9].

Direktyvos 2019/790 5 str. „Kūrinių ir kitų objektų naudojimas skaitmeninėje ir tarpvalstybinėje mokymo veikloje“ nustatė galimybę valstybėms narėms nustatyti teisių išimtį ar apribojimą, kuris leistų skaitmeninį kūrinių ir kitų objektų naudojimą tik mokymo iliustracijoms, įrodžius nekomercinį siekiamų tikslų pobūdį, su sąlyga, kad toks naudojimas: a) vyksta švietimo įstaigos atsakomybe, jos patalpose ar kitose vietose arba naudojant saugią elektroninę aplinką, prie kurios prieigą turi tik švietimo įstaigos moksleiviai ar studentai ir mokytojai (dėstytojai), ir b) vyksta nurodant šaltinį, įskaitant autoriaus vardą, nebent tai neįmanoma. Perkeliant minėtą direktyvos nuostatą į nacionalinę teisę buvo padaryti jau egzistuojančių išimčių ir ribojimų papildymai: pakeistas ATGTĮ 22 straipsnio 1 punktas, 32 straipsnis papildytas 5 dalimi, 58 straipsnio 1 dalis papildyta 15 punktu, 63 straipsnio 1 dalis papildyta 5 punktu. Teisėkūros procese buvo motyvuojama, kad atnaujinta mokymo įstaigoms ir mokytojams taikoma išimtis mokymo tikslais leis autorių teisių saugomą skaitmeninį turinį kaip pavyzdį naudoti tarpvalstybiniu mastu mokymo tikslais. Ji leis švietimo įstaigoms, neabejojant dėl veiksmų teisėtumo, per savo saugią elektroninę aplinką (pvz., universiteto intranetą arba mokyklos virtualią mokymosi aplinką) suteikti prieigą prie mokymo turinio nuotoliniu būdu besimokantiems studentams kitose valstybėse narėse.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad Lietuvos įstatymų leidėjas pasirinko neperkelti į nacionalinę teisę Direktyvos 2019/790 nuostatų, kurios leido valstybėms narėms apskritai netaikyti minėtos išimties, apriboti išimties taikymą tam tikra apimtimi[10] arba numatyti teisingą kompensaciją teisių turėtojams už patirtą nuostolį dėl jų kūrinių ar kitų objektų naudojimo[11].

Direktyvos 2019/790 6 str. „Kultūros paveldo išsaugojimas“ numatė, kad valstybės narės nustato teisių išimtį, siekdamos leisti kultūros paveldo įstaigoms daryti bet kurių jų rinkiniuose nuolat esančių kūrinių ar kitų objektų kopijas bet kokiu formatu ar bet kokioje laikmenoje tokių kūrinių ar kitų objektų išsaugojimo tikslais ir tiek, kiek tai būtina jiems išsaugoti. Visiškai perkeliant minėtą direktyvos nuostatą į nacionalinę teisę, atlikti ATGTĮ 23 straipsnio, 32 straipsnio 6 dalies pakeitimai, 58 straipsnio 1 dalis papildyta 15 punktu. Teisėkūros subjektai motyvavo, kad atnaujinta kultūros paveldo išsaugojimo tikslais taikoma išimtis leis kultūros paveldo įstaigoms (pvz., bibliotekoms, archyvams, muziejams), taikant naujus skaitmeninio išsaugojimo metodus, daryti savo fonduose ir kolekcijose nuolat saugomų kūrinių kopijas. Naujas reglamentavimas sudarys geresnes sąlygas skaitmeninti Lietuvos kultūros paveldą ir taip jį išsaugoti, ateities kartoms bus suteiktos didesnės galimybės ir geresnis prieinamumas susipažinti su mūsų kultūros paveldu.

2.3.2. Licencijų teikimo tvarkos tobulinimo ir didesnių galimybių susipažinti su turiniu užtikrinimo priemonės

Įgyvendinant Direktyvos 2019/790 III Antraštinę dalį „Licencijų teikimo tvarkos tobu-

9 ATGTĮ 58 str. 1 d. papildoma 15 punktu, o ATGTĮ 63 str. 1 d. – 6 ir 7 punktais.
10 Direktyvos 2019/790 5 str. 2 d.
11 Direktyvos 2019/790 5 str. 4 d.

linimo ir didesnių galimybių susipažinti su turiniu užtikrinimo priemonės“ ATGTĮ papildytas nauju VIII skyriumi „Kūriniai, gretutinių teisių ir *sui generis* teisių objektai, kuriais nebeprekiaujama, ir jų naudojimo sąlygos“, taip pat teisės normomis, reglamentuojančiomis išplėstinį teisių kolektyvinį administravimą (išplėstos apimties licencijų teikimą) ir papildančiomis Autorių teisių ir gretutinių teisių komisijos funkcijų sąrašą.

Lietuvos autorių teisėje atsirado nauja intelektinės nuosavybės objektų kategorija – kūriniai, gretutinių teisių ir *sui generis* teisių objektai, kuriais nebeprekiaujama.

ATGTĮ 97 str. 1 d. numato, kad kūrinių, gretutinių teisių ar *sui generis* teisių objektų, kuriais nebeprekiaujama, naudojimo sąlygos taikomos kultūros paveldo įstaigų fondų rinkiniuose ar kolekcijose nuolat esantiems visų rūšių kūriniams, gretutinių teisių ar *sui generis* teisių objektams, kurių teisinės apsaugos terminai nėra pasibaigę (įskaitant neišleistus kūrinius ar kitus objektus, taip pat kūrinius ar kitus objektus, kurie niekada nebuvo viešoje prekyboje), jeigu nustatyta tvarka jie yra pripažinti kūriniais ar kitais objektais, kuriais nebeprekiaujama. Neišleistas kūrinys ar kitas objektas – kuris niekada nebuvo atskirai visas išspausdintas ar kitaip viešai paskelbtas. ATGTĮ 97 str. 3 d. įtvirtina, kad kūrinys ar kitas objektas nuolat yra kultūros paveldo įstaigos fondo rinkiniuose ar kolekcijose, kai kultūros paveldo įstaigai jis priklauso nuosavybės teise ar yra perduotas patikėjimo teise.

Aptariamu teisiniu reguliavimu gali pasinaudoti tik kultūros paveldo įstaigos naudodamos kūrinius ar kitus objektus, kuriais nebeprekiaujama, savo veiklos srityse nekomerciniais tikslais, vykdydamos savo įprastinę veiklą, susijusią su viešojo intereso tikslais kultūros sklaidos, paveldo apsaugos, švietimo, mokslo ir visuomenės informavimo srityse, jeigu naudojami objektai, kuriais nebeprekiaujama, yra jų fonduose (ATGTĮ 98 str. 1 d.).

Minėtas naudojimas pagal bendrą taisyklę turėtų vykti pagal kolektyvinio administravimo organizacijų suteiktas išplėstines licencijas, kurios yra neišimtinės nekomercinės paskirties licencijos ir suteikia teisę kultūros paveldo įstaigai atgaminti, platinti, viešai paskelbti ar padaryti viešai prieinamus kompiuterių tinklais (internete) tik kultūros paveldo įstaigoje nuolat esančius kūrinius ar kitus objektus, kuriais nebeprekiaujama. Licencija suteiktų teisę naudoti kūrinius ar kitus objektus, kuriais nebeprekiaujama, Lietuvos Respublikoje ir bet kurioje kitoje ES ar Europos ekonominės erdvės valstybėje narėje (ATGTĮ 101 str.).

Alternatyviai, kai kultūros paveldo įstaigos neturi sąlygų gauti kolektyvinio administravimo organizacijos išplėstinės licencijos naudoti turimus kūrinius ar kitus objektus, kuriais nebeprekiaujama (nėra kolektyvinio administravimo organizacijos, atitinkančios ATGTĮ numatytus reikalavimus, arba ji nevykdo tam tikrų rūšių kūrinių ar kitų objektų kolektyvinio teisių administravimo), kultūros paveldo įstaigos turi teisę nekomerciniais tikslais naudoti savo fondų rinkiniuose ar kolekcijose esančius kūrinius ar kitus objektus, kuriais nebeprekiaujama, juos atgaminti, platinti, viešai skelbti ar padaryti viešai prieinamus kompiuterių tinklais (internete), taikydamos ATGTĮ 19–33, 58 ir 63 straipsniuose numatytus turtinių teisių apribojimus (ATGTĮ 102 str.). Šiais pagrindais ir sąlygomis objektai gali būti naudojami tik Lietuvos Respublikoje.

Kūrinys ar kitas objektas įgyja kūrinio ar kito objekto, kuriuo nebeprekiaujama, statusą, ATGTĮ 99 str. nustatyta tvarka atlikus jų prieinamumo viešoje prekyboje patikrą ir patikros rezultatus, kurie leidžia daryti pagrįstą išvadą, kad kūrinys ar kitas objektas visuomenei nėra prieinamas viešoje prekyboje, paviešinus ATGTĮ 100 str. nustatyta tvarka. Pažymėtina, kad kūrinio ar kito objekto, kuriuo nebeprekiaujama, statusas bet kuriuo metu, įskaitant atvejus, kai licencija jau suteikta arba kūrinys ar kitas objektas jau pradėtas naudoti tam tikru būdu, gali būti panaikintas autorių teisių, gretutinių teisių ar *sui generis* teisių subjekto iniciatyva ATGTĮ 103 str. numatyta tvarka ir procedūra.

Lietuvos teisėje atsirado naujas, iki šiol ypač Skandinavijos valstybėse išplėtotas ir po-

puliarus išplėstinio kolektyvinio autorių teisių ir gretutinių teisių administravimo institutas. Jis pagrįstas įstatymine prezumpcija, kad teisių kolektyvinio administravimo organizacijos, atstovaujančios pakankamai reikšmingo skaičiaus atitinkamo tipo kūrinių ar gretutinių teisių objektų teisių subjektams konkrečioje valstybėje, turi teisę suteikti licencijas naudotojams, apimančias teisę naudoti ir tuos objektus, kurių autorių teisių ar gretutinių teisių subjektai nesuteikė įgaliojimo administruoti jų teisių tokiai kolektyvinio administravimo organizacijai. Skirtingai nuo labiau teisių įgyvendinimą ribojančio privalomo ar priverstinio kolektyvinio administravimo instituto, išplėstinio kolektyvinio administravimo atveju teisų subjektai gali atsisakyti ir „išstoti" iš tokio mechanizmo, tačiau jiems reikia imtis aktyvių veiksmų. Iki tol jie yra automatiškai atstovaujami ir jų objektai licencijuojami kolektyvinių licencijų pagrindu (kurios dėl savo specifikos ir visaapimančio pobūdžio vadinamos „išplėstinėmis").

Šiam naujam institutui reglamentuoti skirtas naujas ATGTĮ 65^1 straipsnis „Išplėstinis kolektyvinis autorių teisių ir gretutinių teisių administravimas".

Įstatymas apibrėžia, kad išplėstinė licencija – licencija, taikoma šiame straipsnyje numatytais atvejais tiems autorių teisių ar gretutinių teisių subjektams, kurie nesuteikė įgaliojimo administruoti jų teisių kolektyvinio administravimo organizacijai, sudarančiai licencinę sutartį su naudotojais dėl kūrinių ar gretutinių teisių objektų naudojimo (ATGTĮ 65^1 1 d.).

Išplėstinės licencijos gali būti teikiamos tik šiose kūrinių ir (ar) gretutinių teisių objektų panaudojimo srityse:

1) kūrinių ar gretutinių teisių objektų, kurie yra pripažinti kūriniais, kuriais nebeprekiaujama, atgaminimui, platinimui, viešam paskelbimui ar jų padarymui viešai prieinamų, kai išplėstinės licencijos yra suteikiamos kultūros paveldo įstaigoms;

2) fotografijos kūrinių, tapybos, grafikos, taikomosios dailės ir kitų dailės kūrinių, iliustracijų, brėžinių, eskizų ir kitų vizualiojo meno kūrinių atgaminimui, platinimui, adaptavimui, viešam rodymui, viešam paskelbimui ir jų padarymui viešai prieinamų, kai išplėstinės licencijos yra suteikiamos kultūros paveldo įstaigoms;

3) transliacijoms reikalingų muzikos kūrinių, muzikos ir kitų atlikimų įrašų, fonogramų atgaminimui įrašuose archyvavimo tikslais, kai tokie įrašai saugomi ilgiau negu 30 dienų;

4) dailės kūrinių viešam rodymui.

Išplėstines licencijas gali teikti kolektyvinio administravimo organizacijos, kurios Vyriausybės įgaliotos institucijos yra pripažintos pakankamai atstovaujančiomis atitinkamo tipo kūrinių ar gretutinių teisių objektų teisių subjektams ir teisėms, kurioms taikoma išplėstinė licencija. Kolektyvinio administravimo organizacija gali būti pripažinta pakankamai atstovaujančia, jeigu ji turi didžiausią skaičių narių, esančių atitinkamo tipo kūrinių ar gretutinių teisių objektų teisių turėtojais, arba jeigu ji yra vienintelė, kuri administruoja teises į atitinkamo tipo kūrinius ar gretutinių teisių objektus. Išplėstinės licencijos gali būti tik neišimtinės licencijos. Išplėstinės licencijos galioja tik Lietuvos Respublikos teritorijoje, išskyrus kūrinių ar gretutinių teisių objektų, kurie yra pripažinti kūriniais, kuriais nebeprekiaujama licencijavimo atvejį (ATGTĮ 65^1 3, 4 d.).

Išplėstiniai kolektyviai administruojamų teisių subjektai, kurie nėra įgalioję kolektyvinio administravimo organizacijos administruoti jų teisių, turi teisę bet kada (prieš įsigaliojant licencijai ar jos galiojimo laikotarpiu) prieštarauti dėl jų kūrinių ar gretutinių teisių objektų naudojimo, pateikdami kolektyvinio administravimo organizacijai laisvos formos pranešimą (ATGTĮ 65^1 6 d.).

Siekiant skaidrumo, kolektyvinio administravimo organizacija, teikianti išplėstines licencijas, savo interneto svetainėje turi skelbti informaciją apie: 1) išduotas išplėstines licencijas likus 14 dienų iki licencijos įsigaliojimo, nurodydama kūrinių ar gretutinių teisių objektų naudotojus, naudojimo būdus ir licencijos galiojimo trukmę; 2) suteikiamą teisę subjektams prieštarau-

ti dėl jų kūrinių ar gretutinių teisių objektų naudojimo.

2.3.3. Sklandžiai veikiančios autorių teisių prekyvietės kūrimo priemonės

Įgyvendinant Direktyvos 2019/790 IV Antraštinę dalį „Sklandžiai veikiančios autorių teisių prekyvietės kūrimo priemonės" (15, 17–23 straipsniai), ATGTĮ papildomas nauju straipsniu (57[1] str.), kuriuo spaudos publikacijų leidėjams suteikiama nauja teisė, susijusi su internetinių paslaugų teikėjų naudojimusi spaudos leidėjų turiniu.

Visų pirma, ATGTĮ papildytas apibrėžimais siekiant nustatyti, kam bus taikomas naujasis reguliavimas ir suteikiamos naujos teisės.

Elektroninės spaudos leidėjas – ekonominę veiklą paslaugų teikimo srityje vykdantys fizinis asmuo arba juridinis asmuo ar kita organizacija, juridinio asmens ar organizacijos filialas, kurių nuolatinė gyvenamoji vieta arba buveinė ar pagrindinė verslo buvimo vieta yra Lietuvos Respublikoje ar kitoje ES valstybėje narėje ir kurių iniciatyva bei kuriems vadovaujant buvo išleistas elektroninis spaudos leidinys, įskaitant naujienų leidėjus ar naujienų agentūras, kai jie skelbia elektroninius spaudos leidinius (ATGTĮ 2 str. 8 d.).

Elektroninis spaudos leidinys – elektroninėje laikmenoje įrašytas bet kurioje laikmenoje anksčiau paskelbtas bendro pobūdžio ar specializuotas laikraštis, žurnalas, įskaitant prenumeruojamus žurnalus, ar kitoks bendrą pavadinimą turintis periodinis ar reguliariai atnaujinamas, daugiausia iš publicistikos kūrinių sudarytas rinkinys, taip pat žinių svetainė, kurių paskirtis yra plačiajai visuomenei teikti naujienas ir informaciją įvairiomis temomis ir kurie yra išleisti elektroninės spaudos leidėjo iniciatyva, jam prisiimant redakcinę atsakomybę ir jam kontroliuojant. Elektroninius spaudos leidinius gali sudaryti kūriniai (pvz., literatūros ar fotografijos kūriniai), gretutinių teisių objektai (pvz., vaizdo įrašai) ar *sui generis* teisių objektai. Moksliniais ar akademiniais tikslais skelbiami periodiniai leidiniai (įskaitant mokslo populiarinimo ir mokslo periodikos žurnalus) nelaikomi elektroniniais spaudos leidiniais (ATGTĮ 2 str. 9 d.).

Taigi, įstatymas numato, kad kai elektroninius spaudos leidinius ar jų kopijas internete naudoja informacinės visuomenės paslaugų teikėjai, elektroninės spaudos leidėjai turi išimtines teises leisti arba uždrausti informacinės visuomenės paslaugų teikėjams atlikti šiuos veiksmus: 1) atgaminti elektroninį spaudos leidinį ar jo dalį; 2) padaryti elektroninį spaudos leidinį ar jo dalį viešai prieinamą (ATGTĮ 57[1] str. 1 d.).

Įstatymas numato ir minėtų teisių išimtis atvejams, kai: 1) atskiri naudotojai naudoja elektroninius spaudos leidinius privačiais ar nekomerciniais tikslais; 2) įterpiami hipersaitai; 3) naudojami tik paskiri žodžiai iš elektroninio spaudos leidinio arba labai trumpos jo ištraukos, sudarytos iš 125 ar mažiau spaudos ženklų, neskaičiuojant teksto antraštės ir tarpų tarp spaudos ženklų; 4) elektroniniai spaudos leidiniai pirmą kartą paskelbti iki 2019 m. birželio 6 d. (ATGTĮ 57[1] str. 2 d.). Naudojimasis spaudos publikacijų leidėjų teisėmis negali pažeisti autorių teisių, gretutinių teisių ar *sui generis* teisių, susijusių su saugomų teisių objektais, įtrauktais į elektroninį spaudos leidinį (ATGTĮ 57[1] str. 3 d.).

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad šis teisinis reguliavimas (kalbant apie pačią Direktyvą 2019/790) ir juo suteikiamos naujos spaudos publikacijų leidėjų teisės jau buvo sukritikuotos ir Lietuvos mokslininkų dėl to, kad toks reguliavimas yra perteklinis, taip pat kvestionuotinas ir jo praktinis tikslingumas[12].

12 Vytautas Mizaras, „ES autorių teisių bendroje skaitmeninėje rinkoje direktyva: politikų bei lobistų kompromisas, galimai tapsiantis standartiniu eksperimentu visuomenei", https://www.teise.pro/index.php/2019/03/31/v-mizaras-es-autoriu-teisiu-bendroje-skaitmenineje-rinkoje-direktyva-politiku-bei-lobistu-kompromisas-galimai-tapsiantis-standartiniu-eksperimentu-visuomenei/

Bene daugiausia praktinių ir mokslinių diskusijų sulaukusi Direktyvos 2019/790 nuostata – 17 straipsnis. Juo siekiama sureguliuoti turinio dalijimosi internetu paslaugų teikėjų (pvz., tokių, kaip „Youtube“) atliekamus veiksmus ir taikytinos atsakomybės sąlygas. Pagrindinis teisinio reguliavimo tikslas buvo panaikinti vadinamąjį vertės atotrūkį (angl. *value gap*), kuris susidaro tarp to, kokią vertę gauna ir kokia atsakomybė (ne)kyla turinio dalijimosi internetu paslaugų teikėjams iš vienos pusės, ir teisių subjektams į turinį, kuriuo dalijamasi, iš kitos pusės[13]. Ši mintis ir tikslas patiko tikrai ne visiems. Lenkijos Respublika net kreipėsi į Europos Sąjungos Teisingumo Teismą (toliau – ESTT) prašydama panaikinti Direktyvos 2019/790 17 straipsnio 4 dalies b punktą ir c punkto pabaigą, o jeigu ESTT nuspręstų, kad šios nuostatos negali būti atskirtos nuo kitų Direktyvos 2019/790 17 straipsnio nuostatų nepakeičiant jų esmės, panaikinti visą 17 straipsnį. Šio prašymo pagrindas – ES Pagrindinių teisių chartijos 11 straipsnio (užtikrinančio saviraiškos laisvę) pažeidimas. Vis dėlto, ESTT 2022 m. balandžio 26 d. sprendimu ieškinį atmetė, be kita ko, konstatuodamas, kad Direktyva 2019/790 nustatyti įpareigojimai turinio dalijimosi internetu paslaugų teikėjams neproporcingai neapriboja šių paslaugų naudotojų teisės į saviraiškos ir informacijos laisvę, yra pateisinami siekiant užtikrinti Chartijos 17 straipsnio 2 dalyje garantuojamą intelektinės nuosavybės apsaugą[14]. Taigi Direktyvos 2019/790 17 str. turėjo būti perkeltas į nacionalinę teisę visa apimtimi.

ATGTĮ, visų pirma, buvo įvesta turinio dalijimosi internetu paslaugų teikėjo sąvoka. Turinio dalijimosi internetu paslaugos teikėjas – fizinis asmuo arba juridinis asmuo ar kita organizacija, juridinio asmens ar organizacijos filialas, teikiantys Lietuvos Respublikos informacinės visuomenės paslaugų įstatyme apibrėžtą informacinės visuomenės paslaugą, kurių pagrindinis arba vienas iš pagrindinių tikslų yra saugoti didelį kiekį naudotojų įkeliamų autorių teisių ar gretutinių teisių objektų, kuriuos jie tvarko ir reklamuoja tiesioginiais ar netiesioginiais pelno tikslais, ir suteikti prieigą prie jų visuomenei. Turinio dalijimosi internetu paslaugų teikėjais nelaikomi ne pelno internetinės enciklopedijos, ne pelno švietimo ir mokslinių duomenų saugyklos, atvirojo kodo programinės įrangos kūrimo ir dalijimosi platformos paslaugų teikėjai, elektroninių ryšių paslaugų teikėjai, kaip apibrėžta Lietuvos Respublikos elektroninių ryšių įstatyme, taip pat elektroninės prekyvietės ir verslo įmonių viena kitoms teikiamos debesijos paslaugos ir debesijos paslaugos, kuriomis naudotojams suteikiama galimybė įkelti savo turinį savoms reikmėms, teikėjai (ATGTĮ 2 str. 53 d.).

Toliau, galima sakyti, pažodžiui perkeltas Direktyvos 2019/790 tekstas, ATGTĮ papildant IX skyriumi. Įstatyme numatyta, kad turinio dalijimosi internetu paslaugų teikėjas (toliau – ir paslaugų teikėjas), suteikdamas visuomenei prieigą prie autorių teisių saugomų kūrinių ar gretutinių teisių objektų, kuriuos įkėlė jų naudotojai, išskyrus elektroninius spaudos leidinius, duomenų bazes ir kompiuterių programas, atlieka saugomo turinio viešą paskelbimą arba padaro jį viešai prieinamą ir tam turi gauti autorių teisių ar gretutinių teisių subjekto, išskyrus elektroninės spaudos leidėjus, duomenų bazių ar kompiuterių programų autorius, leidimą. Šis leidimas galioja ir turinio dalijimosi internetu paslaugų naudotojams, įkeliantiems saugomą turinį paslaugų teikėjų interneto svetainėse, kai jie veikia ne komerciniais tikslais arba kai jų veikla neduoda didelių pajamų (pvz., kai paslaugų naudotojai įkelia mokomuosius įrašus su muzika ar vaizdu ir gauna nedaug reklamos pajamų), tačiau tik saugomo turinio viešo paskelbimo ir jo padarymo viešai prieinamo veiksmams ir tik tokios apimties, kokia buvo suteikta paslaugų teikėjui (ATGTĮ 105 str. 1 d.).

13 Eleonora Rosati, *Copyright in the Digital Single Market. Article-by-Article Commentary to the Provisions of Directive 2019/790* (Oxford: Oxford University Press, 2021), 314–315.

14 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2022 m. balandžio 26 d. sprendimas byloje *Lenkijos Respublika prieš Europos Parlamentą ir Europos Sąjungos Tarybą*, C-401/19, ECLI:EU:C:2022:297.

Viena vertus, ATGTĮ 105 str. 4 d. numato, kad paslaugų teikėjai, teikdami turinio dalijimosi internetu paslaugas ir atlikdami paslaugų naudotojų įkelto saugomo turinio viešo paskelbimo ir jo padarymo viešai prieinamo veiksmus, neturi bendros prievolės stebėti informaciją, kurią paslaugų teikėjai saugo, tvarko ir reklamuoja. Kita vertus, ATGTĮ 106 str. 1 d. aiškiai įtvirtina, kad paslaugų teikėjai atsako už neteisėtus saugomo turinio viešo paskelbimo ar jo padarymo viešai prieinamo veiksmus, jeigu leidimas, numatytas ATGTĮ 105 straipsnio 1 dalyje, nesuteikiamas.

Paslaugų teikėjams atsakomybė pagal aptariamą reguliavimą netaikoma, jeigu jie įrodo, kad ėmėsi visų šių veiksmų: 1) dėjo geriausias pastangas gauti leidimą; 2) vadovaudamiesi griežtais profesinio atidumo ir rūpestingumo reikalavimais dėjo geriausias pastangas užtikrinti, kad saugomas turinys būtų neprieinamas, kai saugomo turinio subjektai pateikė paslaugų teikėjams aktualios ir būtinos informacijos apie saugomą turinį jo neprieinamumui užtikrinti; 3) gavę saugomo turinio subjektų ar kolektyvinio administravimo organizacijos pakankamai pagrįstą ir šį turinį tiksliai identifikuojantį pranešimą apie saugomo turinio naudojimą paslaugų teikėjo interneto svetainėje, operatyviai ėmėsi veiksmų panaikinti prieigą prie saugomo turinio, apie kurio naudojimą pranešta, arba pašalinti jį iš savo interneto svetainės ir dėjo geriausias pastangas užkirsti kelią to konkretaus saugomo turinio įkėlimui ateityje pagal šios dalies 2 punkto reikalavimus (ATGTĮ 106 str. 2 d.).

Vertinant, ar paslaugų teikėjai vadovavosi griežtais profesinio atidumo ir rūpestingumo reikalavimais ir ėmėsi visų ATGTĮ 106 str. 2 d. numatytų veiksmų, vadovaujamasi proporcingumo principu ir atsižvelgiama į: 1) paslaugos pobūdį, auditoriją ir apimtį; 2) saugomo turinio, kurį įkėlė paslaugų naudotojai, tipą; 3) tinkamų ir veiksmingų priemonių prieinamumą paslaugų teikėjams ir tų priemonių sąnaudas (ATGTĮ 106 str. 3 d.).

Specialios minėtos atsakomybės pagal ATGTĮ 106 str. 1 d. taisyklės nustatomos naujiems paslaugų teikėjams, kurių metinė apyvarta yra mažesnė negu 10 milijonų eurų, taip pat ir tiems, kurių vidutinis mėnesinis pavienių lankytojų skaičius viršija 5 milijonus.

Šiame kontekste yra pateikiamos tam tikros ginčų nagrinėjimo taisyklės ir gairės, kuriomis turi būti vadovaujamasi sprendžiantis saugomo turinio subjektų skundus (ATGTĮ 107 str. 1, 2 d.).

Galima pastebėti, kad naujuoju teisiniu reguliavimu neabejotinai sukuriamos papildomos reikšmingos prievolės turinio dalijimosi internetu paslaugų teikėjams rūpintis, kad naudojantis jų paslaugomis nebūtų įkeliamas neteisėtas turinys. Kita vertus, teisiniame reguliavime yra gausu vertinamųjų nuostatų (pvz., „griežti profesinio atidumo ir rūpestingumo reikalavimai“, „geriausios pastangos“), kurių turinys kol kas yra neaiškus. Tik besiformuojanti praktika šioje srityje atsakys į klausimą, kiek aukštai bus iškelta kartelė turinio dalijimosi internetu paslaugų teikėjams. Vertinant tai, kad šis reguliavimas buvo nutaikytas į stambius pasaulinės rinkos žaidėjus, šių standartų taikymo klausimai ir praktika taip pat bus formuojama ne Lietuvos ar kitų valstybių nacionaliniu lygmeniu, tačiau ESTT išaiškinant šių normų ir keliamų standartų turinį konkrečiose bylose.

Aptariamos Direktyvos 2019/790 antraštinės dalies 3 skyrius „Teisingas atlygis pagal autorių ir atlikėjų sutartis dėl teisių naudojimo“ ir jį sudarantys straipsniai buvo perkelti pakeičiant įvairius ATGTĮ straipsnius ir papildant naujais.

Galima sakyti, kad įstatymų leidėjas gan kūrybingai ir plečiamai stengėsi perkelti tinkamo ir proporcingo atlygio principą, suformuluotą Direktyvos 2019/790 18 str.

ATGTĮ 11 str. 3 d. tiesiog papildyta šiuo reikalavimu: autorinio atlyginimo dydis už perduotas turtines autorių teises į audiovizualinį kūrinį nustatomas šalių susitarimu atskirai už kiekvieną audiovizualinio kūrinio panaudojimo būdą, susijusį su perduotomis turtinėmis autorių teisėmis. Autorinio atlyginimo dydis turi būti tinkamas ir proporcingas. O ATGTĮ 11 str. 3 d.

jau įveda ir neatšaukiamos bei neperleidžiamos teisės gauti atlyginimą institutą: audiovizualinio kūrinio bendraautoriai turi teisę gauti tinkamą ir proporcingą autorinį atlyginimą už kiekvieną audiovizualinio kūrinio panaudojimo būdą. Šį atlyginimą moka fiziniai asmenys arba juridiniai asmenys, kuriems audiovizualinio kūrinio gamintojas perdavė arba suteikė teisę naudoti audiovizualinius kūrinius ar jų kopijas. Kai autoriaus teises ar teisę gauti atlyginimą administruoja kolektyvinio administravimo organizacija, teisė gauti atlyginimą yra neatšaukiama (negalioja sutartys, kuriomis audiovizualinių kūrinių bendraautoriai atsisako teisės į atlyginimą už audiovizualinio kūrinio panaudojimą) ir neperleidžiama (audiovizualinių kūrinių bendraautoriai negali perduoti teisės į atlyginimą už audiovizualinio kūrinio panaudojimą jokiai kitai šaliai, išskyrus teisės paveldėjimo atvejus).

Minėta neatšaukiamos ir neperleidžiamos teisės į atlyginimą koncepcija pakartojama ir kituose straipsniuose: ATGTĮ 15 str. 3 d., 48 str. 4 d., 53 str. 8 d. Mūsų vertinimu, būtent neatšaukiamos ir neperleidžiamos teisės į atlyginimą įvedimas, siejant šias savybes (neatšaukiamumą ir neperleidžiamumą) su kolektyviniu tokių teisių (ne)administravimu, kelia daug abejonių dėl jų praktinio taikymo perspektyvų, galimų konfliktinių situacijų ir jų sprendimo būdų. Autoriai ir kiti teisių subjektai dėl savo (ne) pasirinkimo perduoti konkrečias autorių teises kolektyviai administruoti yra suskirstomi į dvi grupes, turinčias visiškai skirtingas galimybes sutarčių laisvės pagrindu perleisti ir (ar) apsiriboti sau priklausančias teises. Taigi, galimybė autoriui perleisti teisę į atlyginimą priklauso nuo to, ar jis nėra perdavęs jos kolektyviai administruoti. Ypač tais atvejais, kai egzistuoja autorinio kūrinio užsakymo teisinis santykis, užsakovui pageidaujant sutartiniu pagrindu įgyti visas autoriaus teises, reikės užsitikrinti, kad šios teisės nėra perduotos administruoti kolektyvinio administravimo organizacijai. Turint galvoje, kad autorių teisės atsiranda nuo kūrinio sukūrimo momento ir aplinkybės, kad autorius negali perduoti kolektyviai administruoti tiesiog visų teisių į visus būsimus ir neapibrėžtus kūrinius, prognozuotinos konfliktinės situacijos. Autoriui sutartimi perleidus visas teises užsakovui, pavyzdžiui, nuo kūrinio sukūrimo momento, manytina, kad jos vėliau jau nebegali būti perduodamos kolektyviai administruoti to paties autoriaus, nes jų paprasčiausiai autorius jau nebeturės. Tačiau tokiam autoriui būnant kolektyvinio administravimo organizacijos nariu galimos situacijos, kad tokios organizacijos laikys galinčios kolektyviai administruoti teisę į atlyginimą, kuri negali būti perleidžiama sutartimis ar atšaukiama. Tokiais atvejais lemiamas klausimas, tikėtina, bus teisių perleidimo ir (ar) teisių perdavimo administruoti momentas: kuris iš jų įvyko anksčiau? Ar anksčiau autorius registravo aiškiai apibrėžtą kūrinį kolektyvinio administravimo organizacijoje, ar jau „spėjo“ perleisti sutartimi dar iki registracijos momento? Ir nors šis klausimas mažiau aktualus privalomo kolektyvinio administravimo srityse, tačiau tikrai įneš painiavos ir ginčų srityse, kuriose kolektyvinis teisių administravimas yra savanoriškas. Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad kai kuriose srityse privalomas kolektyvinis administravimas yra nustatytas su išimtimis tam tikros kategorijos subjektams. Pavyzdžiui, ATGTĮ 65 str. 4 d. nustato, kad privalomo kolektyvinio administravimo nuostatos netaikomos transliuojančiosios organizacijos retransliavimo paslaugų teisėms, kuriomis ji naudojasi savo transliacijų atžvilgiu, nepaisant to, ar atitinkamos teisės yra jos pačios teisės, ar jai perduotos kitų autorių teisių ar gretutinių teisių subjektų.

ATGTĮ įtvirtina autoriams naują teisę reikalauti papildomo atlyginimo. Autorius turi teisę reikalauti iš šalies, su kuria sudarė sutartį dėl jo teisių naudojimo, ar šios šalies teisių perėmėjo papildomo atlyginimo už konkretų kūrinio naudojimo būdą, kai iš pradžių sutartimi sutartas atlygis yra neproporcingai mažas, palyginus su visomis vėlesnėmis susijusiomis pajamomis (ATGTĮ 40^2 str. 1 d.). Ši teisė netaikoma: 1) autorių sutartims su kolektyvinio administravimo organizacijomis ar kolektyvinio autorių teisių ir gretutinių teisių administravimo nepriklausomais subjektais; 2) sutartims, kai autorius yra kompiuterių programos kūrėjas; 3) sutartims, ku-

riose numatytas atlygis yra tiesiogiai susietas su pelnu arba pajamomis, gaunamomis iš kūrinio panaudojimo; 4) kai dėl kūrinio sukūrimo ne pats autorius, o autoriui atstovaujanti organizacija (pvz., asociacija ar sąjunga) yra sudariusi sutartį su kita šalimi, kuri yra naudotojo interesams atstovaujanti organizacija (pvz., asociacija ar sąjunga) (ATGTĮ 40^2 str. 2 d.).

Įstatyme įtvirtintina ir nauja teisė reikalauti nutraukti sutartį, kai kūrinys nenaudojamas. Autorius turi teisę nutraukti sutartį, kuria jis kitai šaliai perdavė autorines turtines teises ar suteikė išimtinę licenciją, arba pakeisti sutartį peržiūrėjęs perduodamų autorinių turtinių teisių apimtį ar atsisakęs išimtinio licencijos pobūdžio, jeigu kūrinys yra nenaudojamas esant visoms šioms sąlygoms: 1) po sutarties sudarymo praėjo ne mažiau kaip 3 metai; 2) autorius kreipėsi į kitą sutarties šalį su prašymu pradėti naudoti kūrinį ir nustatė ne trumpesnį kaip vienų metų terminą pradėti naudoti kūrinį; 3) per nustatytą terminą kita sutarties šalis nepradėjo naudoti kūrinio ir nepateikė autoriui jokių objektyvių priežasčių, kodėl kūrinys nebuvo pradėtas naudoti (ATGTĮ 40^3 str. 1 d.).

Teisė nutraukti sutartį netaikoma šiomis aplinkybėms: 1) kai autoriaus įnašas kūrinio visumai nėra reikšmingas; 2) esant kitam sutartiniam apribojimui, neleidžiančiam naudoti kūrinį; 3) kai kūriniu nesinaudojama daugiausia dėl aplinkybių, kurias autorius arba atlikėjas gali ištaisyti; 4) kai kūrinys susijęs su daugiau kaip vieno audiovizualinių ar muzikos kūrinių autoriaus įnašu, išskyrus atvejį, kai prašymą teikia visi autoriai, įdėję įnašą į audiovizualinį ar muzikos kūrinį; 5) kai autorius suteikė arba perleido turtines teises į ankstesnį kūrinį audiovizualinio kūrinio gamybai; 6) kai autorius yra kompiuterių programos kūrėjas (ATGTĮ 40^3 str. 2 d.). Atkreiptinas dėmesys į tai, kad įstatymas palieka šalims teisę susitarti ir autorinėje licencinėje sutartyje ar sutartyje dėl atlikėjų turtinių teisių perdavimo ar suteikimo susitarti minėtų apribojimų (ATGTĮ 40^3 str. 3 d.).

Atsižvelgiant į tai, kad autoriams suteikta tam tikrų teisių, kurių įgyvendinimas yra susietas su kūrinių naudojimu, iš naudojimo gaunamomis pajamos, šių ir kitų teisių įgyvendinimui yra būtina gauti reikalingą informaciją. Šiuo tikslu ATGTĮ papildytas nauju 40^1 str., kuris numato, kad autoriai kartą per metus jų prašymu turi teisę gauti naujausią, aktualią ir išsamią rašytinę informaciją iš šalių, kurioms autoriai sutartimi perdavė ar suteikė teises, apie jų sukurtų kūrinių panaudojimą, įskaitant duomenis apie jų panaudojimo būdus, pajamas, gautas už kūrinių panaudojimą, ir priklausantį atlygį. Pareiga teikti informaciją netaikoma, kai: 1) autorius yra sudaręs sutartį su kolektyvinio administravimo organizacijomis ar kolektyvinio autorių teisių ir gretutinių teisių administravimo nepriklausomais subjektais; 2) autorius yra kompiuterių programos kūrėjas; 3) autorius yra organizacijos, atstovaujančios jo interesams (pvz., asociacijos ar sąjungos) narys, autoriui atstovaujanti organizacija yra sudariusi su naudotojo interesams atstovaujančia organizacija (pvz., asociacija ar sąjunga) sutartį ir taikomos joje nustatytos skaidrumo taisyklės; 4) autoriaus įnašas nėra reikšmingas, išskyrus atvejus, kai autorius įrodo, kad jam ši informacija reikalinga tam, kad jis galėtų pasinaudoti savo teisėmis. Nustatant, ar autoriaus asmeninis įnašas yra reikšmingas, atsižvelgiama į tai: a) ar autoriaus įnašas turėjo tiesioginės įtakos bendrai kūrinio komercinei sėkmei; b) ar autoriaus įnašas galėjo būti pakeistas kito autoriaus įnašu, nedarant poveikio kūrinio komercinei sėkmei.

Direktyva taip pat numatė pareigą numatyti, kad ginčai dėl skaidrumo pareigos ir sutarčių pritaikymo mechanizmo gali būti pateikti spręsti pagal savanorišką alternatyvią ginčų sprendimo procedūrą. Šiuo tikslu buvo padaryti atitinkami ATGTĮ pakeitimai, praplečiant Lietuvos autorių teisių ir gretutinių teisių komisijos kompetenciją spręsti tokius ginčus. Tačiau tokia procedūra nėra privaloma.

2.3.4. Pakeitimai, nesusiję su direktyvos perkėlimu

Kaip jau minėta, Perkėlimo įstatyme buvo įtraukti ir priimti ATGTĮ pakeitimai, kurie nesusiję su ES antrinių teisės aktų perkėlimu, tačiau, pasinaudojant „gera proga", „prikabinti" į greitai ir užtikrintai judėjusį bei terminų spaudžiamą teisėkūros traukinį.

Pirma, buvo ištaisyta istorinė klaida ir grąžintas autorių teisių ribojimas, numatantis kūrinio panaudojimą karikatūrai, parodijai ar pastišui, papildant ATGTĮ nauju 21[1] str. Tarp Lietuvos autorių teisės mokslininkų ir praktikų sklandė net kelios versijos ir istorijos, kaip nutiko, kad šis ribojimas buvo panaikintas. Įdomu ir tai, kad šis ribojimas „dingo" tik kalbant apie autorių teises, o gretutinėms teisėms ribojimas karikatūrai ir parodijai niekada nebuvo panaikintas (ATGTĮ 58 str. 1 d. 12 p.).

Antra, Lietuvos teisėje buvo „išjungtas" ESTT sprendime vadinamojoje *Atresmedia Corporación de Medios de Comunicación S.A.*[15] byloje priimtų išaiškinimų efektas, t. y. pagal ES teisę, jeigu su fonogramos teisių subjekto sutikimu į audiovizualinį kūrinį ir jo įrašą įtraukta fonograma, toks audiovizualinio kūrinio įrašas negali būti laikomas „fonograma" ar „atgaminta fonograma". Dėl šios priežasties viešas tokio audiovizualinio įrašo paskelbimas nesuteikia teisės į atlyginimą teisių į fonogramą subjektams. Toks ESTT išaiškinimas prieštaravo ilgus metus Lietuvoje galiojusiai praktikai, kad asmenys, komerciniais tikslais viešai skelbdami audiovizualinius kūrinius, mokėdavo atlyginimą ir atlikėjams bei fonogramų gamintojams už tuose audiovizualiniuose kūriniuose ir jų įrašuose įtrauktų fonogramų viešą paskelbimą. Taigi ATGTĮ 2 str. 10 d. buvo papildyta tiesiogiai sureguliuojant papildomu sakiniu, kad „fonogramos atžvilgiu numatytoms teisėms neturi įtakos fonogramos įtraukimas į kitas laikmenas ar kūrinius". Savo ruožtu ATGTĮ 55 str. 1 d., numatanti atlikėjų ir fonogramų gamintojų teisę gauti tam tikrą atlyginimą už komerciniais tikslais išleistų (nepaisant jų išleidimo vietos) fonogramų ar jų kopijų tiesioginį ar netiesioginį transliavimą, retransliavimą ar kitokį viešą paskelbimą, papildyta tekstu „*įskaitant atvejus, kai fonograma įtraukta į audiovizualinį įrašą*".

Trečia, Lietuvoje vykstant diskusijoms dėl interaktyviosios televizijos siūlomų „atidėto žiūrėjimo" paslaugų, galimybių „atsisukti įrašus" ir (ar) stebėti mėgstamas programas savo pasirinktu laiku (o ne jų transliacijos metu) teisinio kvalifikavimo, ATGTĮ tai buvo tiesiogiai sureguliuota jas apibrėžiant kaip retransliavimą papildančias internetines paslaugas (ATGTĮ 2 str. 44 d.) ir padarant kitus su šiomis specifinėmis paslaugomis susijusius pakeitimus (pvz., nustatant privalomą kolektyvinį administravimą (ATGTĮ 65 str. 2 d. 7 p., 3 d.).

Išvados

1. ES autorių teisės reforma bendrojoje skaitmeninėje rinkoje buvo įgyvendinta Lietuvoje perkeliant Direktyvos 2019/790 nuostatas į nacionalinę teisę ir tokiu būdu priimant reikšmingus ATGTĮ pakeitimus 2022 metais. Šie pakeitimai Lietuvos teisėje įtvirtino naujas autorių teisių išimtis ir apribojimus, visiškai naują rūšį *sui generis* teisių (spaudos publikacijų leidėjų teises), įvedė ženkliai griežtesnes turinio dalijimosi internetu paslaugų teikėjų atsakomybės sąlygas, suteikė įstatyminių teisių paketą autorinės sutarties silpnesniajai šaliai (teisė reikalauti informacijos, papildomo atlyginimo, nutraukti sutartį, kai kūrinys nenaudojamas). Kita vertus, Lietuvos įstatymų leidėjas, iš esmės, pažodžiui perkėlė Direktyvos 2019/790 nuostatas, todėl bet kurie aštriausi ar daug diskusijų susilaukę probleminiai klausimai gali būti ir toliau

15 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2020 m. lapkričio 18 d. sprendimas byloje *Atresmedia Corporación de Medios de Comunicación S.A.* prieš *Asociación de Gestión de Derechos Intelectuales (AGEDI), Artistas Intérpretes o Ejecutantes, Sociedad de Gestión de España (AIE)*, C-147/19, ECLI:EU:C:2020:935.

adresuoti ES teisėkūros subjektams. Dėl šios priežasties itin reikšmingi bus ES teismų sprendimai dėl ES teisės aiškinimo, nes ATGTĮ nacionalinėje teisėje daugeliu atveju nenustato nieko papildomo ar bent iš dalies kitaip formuluojamų taisyklių.

2. Lietuvos įstatymų leidėjas gan kūrybingai ir plečiamai perkėlė tinkamo ir proporcingo atlygio principą, suformuluotą Direktyvos 2019/790 18 str. Perkeliant šį principą į nacionalinę teisę, ATGTĮ buvo įvesta nauja neatšaukiama ir neperleidžiama teisė į atlyginimą. Būtent neatšaukiamos ir neperleidžiamos teisės į atlyginimą įvedimas, siejant šias savybes (neatšaukiamumą ir neperleidžiamumą) su kolektyviniu tokių teisių (ne)administravimu, kelia daug abejonių dėl jų praktinio taikymo perspektyvų, galimų konfliktinių situacijų ir jų sprendimo būdų. Tikėtina, daugiausia praktinių problemų sukels kolektyvinio administravimo organizacijų narių sudaromos kūrinių užsakymo sutartys, pagal kurias visos autorių teisės bus perleidžiamos užsakovui nuo kūrinio sukūrimo momento. Atitinkamų teisių tapimas neatšaukiamomis ir neperleidžiamomis nuo jų perdavimo kolektyviai administruoti momento implikuoja šio momento nustatymo ir išviešinimo problematiką.
3. Kaip Direktyvos 2019/790 proceso dalis buvo priimti ir ATGTĮ pakeitimai, kurie nesusiję su ES antrinių teisės aktų perkėlimu. Pasinaudojant palankia situacija (startavusia įstatymo pakeitimo iniciatyva ir procedūra dėl visai kitų priežasčių), Lietuvos teisėje atsirado tam tikri reikšmingi pakeitimai. Pirma, buvo ištaisyta istorinė klaida ir grąžintas autorių teisių ribojimas, numatantis kūrinio panaudojimą karikatūrai, parodijai ar pastišui. Antra, Lietuvos teisėje buvo „išjungtas" naujausioje ESTT praktikoje priimtų išaiškinimų efektas, ATGTĮ atlikėjų ir fonogramų gamintojų teisę gauti tam tikrą atlyginimą už komerciniais tikslais išleistų fonogramų ar jų kopijų viešą paskelbimą papildant „atvejais, kai fonograma įtraukta į audiovizualinį įrašą". Trečia, Lietuvoje vykstant diskusijoms dėl interaktyviosios televizijos siūlomų „atidėto žiūrėjimo" paslaugų, galimybių „atsisukti įrašus" ir (ar) stebėti mėgstamas programas savo pasirinktu laiku (o ne jų transliacijos metu) teisinio kvalifikavimo, ATGTĮ tai buvo tiesiogiai sureguliuota jas apibrėžiant kaip retransliavimą papildančias internetines paslaugas ir padarant kitus su šiomis specifinėmis paslaugomis susijusius pakeitimus.

The Reform of Lithuanian Copyright Law in the Digital Single Market

Mykolas Romeris University Law School
Private Law Institute
Dr. Ąžuolas Čekanavičius
E-mail: azuolas@mruni.eu
DOI: 10.13165/LT-22-01-15

Summary. *In the light of technological developments and changes, the rules on copyright and related rights have been updated at the European Union level in order to: create a comprehensive framework of clearer rules adapted to the digital age; help protect copyrighted material; and benefit rights holders, publishers, service providers, and users. The reform of copyright law in the European Union's Digital Single Market has taken place through the adoption of legislative changes at Directive level – in particular, Directive 2019/790, which was transposed into Lithuanian law in 2022. As part of the implementation of this Directive, amendments to the Law on Copyright and Related Rights of*

the Republic of Lithuania were adopted, which led to the reform of Lithuanian copyright law in the Digital Single Market. The Lithuanian legislator has, in principle, transposed the provisions of this Directive verbatim, such that the most acute or controversial issues can continue to be addressed to the European Union's legislative bodies. The Lithuanian legislator has creatively and broadly transposed only the principle of adequate and proportionate remuneration into national law. The process of transposing Directive 2019/790 has also included amendments that are not related to the transposition of EU secondary legislation, such as: the reintroduction of the copyright restriction on the use of work for caricature, parody, or pastiche; the re-regulation of the issue of the legal protection of phonograms incorporated into other media or works; and the regulation of online services that are free to rebroadcast.

Keywords: *copyright, copyright reform, law reform in the Digital Single Market, EU copyright reform in the Digital Single Market.*

2.4. Atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimas

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Privatinės teisės institutas
Mykolas Kirkutis
E. paštas: mkirkutis@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-22-01-16

Santrauka. *Lietuvos įstatymų leidėjas 2022 m. birželio 23 d. priėmė Atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimo įstatymą ir su juo susijusius kitų teisės aktų pakeitimus. Iki šios teisėkūros iniciatyvos priėmimo galiojęs teisinis reglamentavimas atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimų fiziniams asmenims nenustatė. Tačiau įsigaliojus minėtam įstatymui tiek fiziniams, tiek juridiniams asmenims pradėtas taikyti draudimas atsiskaityti grynaisiais pinigais pagal sandorį, kai bendra atsiskaitymų ar kitų mokėjimų pagal sandorį suma viršija 5000 Eur, o asmenims, pažeidusiems minėto įstatymo reikalavimus, gali kilti administracinė atsakomybė ir kitos su jos taikymu susijusios neigiamos pasekmės.*

Nors Europos Sąjungoje atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimai nėra harmonizuoti, kai kuriose valstybėse narėse egzistuoja tam tikri atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimai. Vis dėlto valstybių narių pasirinkti atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimo modeliai yra skirtingi. Taip pat skiriasi ir tokių ribojimų taikymo apimtis. Tai lemia poreikį įvertinti Lietuvoje įtvirtintą naujojo atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimo teisinį reglamentavimą, taip pat palyginti jį su kitose Europos Sąjungos valstybėse įtvirtintais tokių ribojimų modeliais.

Straipsnyje konstatuojama, kad, įgyvendinant šį naują reguliavimą, gali kilti įvairių socialinių ir ekonominių problemų, tokių kaip užimtumo lygio sumažėjimas finansų paslaugų teikėjų sektoriuje, augantys jų paslaugų įkainiai, žema konkurencija tarp atsiskaitymo priemonių, taip pat mažėjanti centrinių bankų įtaka pinigų politikos klausimais. Be kita ko, straipsnyje analizuojami teisinio reguliavimo ypatumai ir minėto ribojimo netaikymo sąlygų neproporcingumas siekiamam tikslui. Straipsnyje pažymima, kad priimti atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimai nepaveiks teigiama linkme kovos su šešėline ekonomika ar nusikalstamumu, siejamu su grynaisiais pinigais, nes tarp taikomų ribojimų ir minėtų siekiamų tikslų nėra priežastinio ryšio, t. y. ribojimai neturi reikšmės šešėlinei ekonomikai ar nusikalstamumui, nes jie nepaveikia asmenų valios neatlikti tokių veikų.

Reikšminiai žodžiai: *grynieji pinigai, atsiskaitymas pagal sandorius, atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimai, sandoriai.*

Įvadas

2022 m. lapkričio 1 d. įsigaliojo Lietuvos Respublikos Seimo 2022 m. birželio 23 d. priimtas Lietuvos Respublikos atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimo įstatymas[1]. Kartu su šiuo įstatymu buvo priimti atitinkami Lietuvos Respublikos civilinio kodekso (toliau – CK) 6.929 straipsnio ir Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekso (toliau – ANK) pakeitimai[2].

1 Lietuvos Respublikos atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimo įstatymas, TAR, 2022-07-07, Nr. 14903.

2 Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 6.929 straipsnio pakeitimo įstatymas, TAR, 2022-07-07, Nr. 2022-14904;
Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekso 589 straipsnio pakeitimo ir Kodekso papildymo 207-1 straipsniu įstatymas, TAR, 2022-07-25, Nr. 16126.

Jeigu iki minėtų pakeitimų įsigaliojimo ribojimai dėl atsiskaitymų grynaisiais pinigais buvo taikomi tik juridiniams asmenims, taip pat fiziniams asmenims, užsiimantiems ūkine komercine veikla, tai priėmus tiek minėto CK 6.929 straipsnio pakeitimus, tiek Atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimo įstatymą, tam tikri ribojimai atsiskaitant grynaisiais pinigais buvo nustatyti ir fiziniams asmenims, nepriklausomai nuo to, ar jie verčiasi ūkine komercine veikla.

Įstatymų leidėjui įtvirtinus atitinkamas grynaisiais pinigais ribojimo taisykles tiek fiziniams, tiek juridiniams asmenims, kyla poreikis įvertinti minėtas teisinio reguliavimo naujoves. Todėl šio straipsnio tikslas – išanalizuoti pasikeitusias atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimo taisykles, įvertinant jų galimą įtaką kiekvieno asmens kasdieniam gyvenimui ir tarp asmenų susiklostantiems teisiniams santykiams. Tyrimo objektas – atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimas, kuris aktualus ne tik ūkine komercine veikla besiverčiantiems asmenims, bet ir paprastiems fiziniams asmenims. Šio tyrimo metu taikyti pagrindiniai tokiems tyrimams būdingi moksliniai metodai: apibendrinamasis, sisteminės analizės ir lyginamasis. Taip pat darbe pasitelktas duomenų rinkimo metodas – dokumentų analizės metodas.

2.4.1. Pinigai kaip atsiskaitymo priemonė ir atsiskaitymo grynaisiais pinigais ribojimo priežastys ES

Pinigų, kaip vienos iš populiariausių žmonių ūkinių santykių palaikymo priemonių, istorija siekia apie tris tūkstančius metų[3]. Pirmieji pinigai kaip atsiskaitymo priemonė toli gražu nepriminė šiuolaikinių pinigų. Tai buvo visiems reikalingi vertingi daiktai: papuošalai, galvijai, šilkas, kailiai ir kiti mainų objektai. Palaipsniui daiktinius pinigus pakeitė metaliniai gaminiai. Iš pradžių jie imitavo daiktus, vėliau virto įvairių formų lydiniais, kurių vertę lėmė jų svoris[4]. Taigi, bet kuris daiktas galėjo tapti pinigu, jeigu jis visuomenėje atlikdavo mainų priemonės funkciją[5].

Popierių pinigų kilmė siejama su Kinija, kai XI amžiuje šioje šalyje buvo išrastas popierius ir poligrafija. Anot S. Sajausko, tai buvo skolos rašteliai, medžio klišėmis atspausdinti ant specialaus šilkmedžio popieriaus blanko[6]. Popieriniai pinigai kaip paskolos dokumentai Europoje buvo pradėti naudoti Švedijoje 1661 m., o Lietuvoje pirmieji popieriniai pinigai siejami su T. Kosciuškos sukilimo vadovybės 1794 m. Varšuvoje išspausdintais zlotais ir grašiais[7]. Pirmojoje Lietuvos Respublikoje popieriniai pinigai – litai ir centai – buvo įvesti 1922 m. spalio 2 d., trejais metais anksčiau nei monetos. Atkūrus Lietuvos nepriklausomybę, litai buvo „sugrąžinti“ 1993 m. birželio 25 d., o nuo 2015 m. sausio 1 d. Lietuvoje buvo įvestas euras.

Taigi, pinigai sudarė daugelio kartų ir šalių kultūrinį, politinį ir ekonominį gyvenimo pagrindą. Tarpininkavimas yra pagrindinė pinigų funkcija, iš kurios galima išvesti kitas šalutines funkcijas: 1) mainų įrankio, 2) mokėjimo priemonės, 3) kapitalo judėjimo tarpininko, 4) vertės mato ir 5) taupymo priemonės[8]. Galima teigti, kad pinigai – tai žmonijos raidos atspindys, o ji lėmė vis kitokių atsiskaitymo priemonių visuomenėje atsiradimą. Ne veltui sparti technologijų raida paskatino ir įvairių elektroninių mokėjimo priemonių atsiradimą, kurių pradžia siejama

3 Stanislovas Sajauskas, „Pinigų kilmė ir raida“, *Pinigų studijos* 2 (2010): 55, https://www.lb.lt/uploads/documents/docs/publications/sajauskas_4.pdf.

4 *Ibid.*

5 Lukas Giriūnas ir Jonas Mackevičius, „Prof. Vlado Jurgučio įžvalgų apie pinigus analizė ir jų plėtotė Lietuvių autorių darbuose“, *Buhalterinės apskaitos teorija ir praktika*, Nr. 15A (2014): 193, https://www.zurnalai.vu.lt/BATP/article/view/13122/11940.

6 Sajauskas, *supra note,* 3:1.

7 *Ibid.*

8 Giriūnas ir Mackevičius, *supra note*, 5: 3..

su Japonija, o Europoje šios atsiskaitymo priemonės užuomazgos siekia apie 1980–1990 metus[9].

Nors daug amžių viena iš pagrindinių grynųjų pinigų kaip atsiskaitymo priemonės problemų buvo jų padirbinėjimas, šiuolaikiniuose ekonominiuose santykiuose atsiskaitymas grynaisiais pinigais kelia ir kitų ne mažiau svarbių problemų, neigiamai veikiančių valstybių ekonomikas, nusikalstamumą ir pan. To priežastis – sunkus tokių atsiskaitymų atsekamumas. Todėl tai sudaro prielaidas egzistuoti „šešėlinei" ekonomikai, pinigų plovimui ir su kitu nusikalstamumu susijusioms problemoms.

Europos Sąjungos (toliau – ES) teritorijoje pirmieji atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimai atskirų valstybių narių nacionaliniu lygmeniu buvo pradėti įvedinėti 2008 m., kartu su pasaulyje prasidėjusia ekonomine krize. Tai buvo tokios valstybės kaip Belgija, Vengrija, Slovėnija ir Kroatija[10]. Tačiau pirmieji atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimai buvo siejami tik su ūkine-komercine veikla besiverčiančiais asmenimis.

Šiandieną iš 28 Europos Sąjungos valstybių jokie atsiskaitymų ribojimai nėra taikomi 8 valstybėse (Austrijoje, Kipre, Estijoje, Suomijoje, Islandijoje, Liuksemburge, Vokietijoje ir Airijoje), dar 6 valstybėse tam tikri atsiskaitymų ribojimai taikomi tik verslo subjektams (Danijoje, Vengrijoje, Slovėnijoje, Olandijoje, Norvegijoje ir Lenkijoje)[11]. Atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimai visiems (tiek fiziniams, tiek juridiniams asmenims) taikomi Bulgarijoje, Kroatijoje, Čekijoje, Graikijoje, Italijoje, Latvijoje, Portugalijoje, Slovakijoje, o nuo 2022 m. lapkričio 1 d. – ir Lietuvoje[12]. Kitose valstybėse (Belgijoje, Prancūzijoje, Maltoje, Rumunijoje ir Ispanijoje) atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimai taikomi tik specifiniuose teisiniuose santykiuose, arba taikomi tik toje valstybėje gyvenantiems fiziniams asmenims (pavyzdžiui, Prancūzijoje)[13].

Kaip matyti, Europos Sąjungoje nėra vieningo reguliavimo dėl atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimų. Tai reiškia, kad skiriasi tiek ribojamos atsiskaitymų grynaisiais pinigais sumos, tiek subjektai, kurių atžvilgiu tokie ribojimai taikytini. Tačiau reikia pažymėti, kad tam tikros iniciatyvos šiuo klausimu Europos Sąjungos lygmenyje egzistuoja.

Štai 2017 m. kovą Europos Komisija paskelbė viešą konsultaciją dėl galimo mokėjimų grynaisiais pinigais apribojimų įvedimo. Šioje apklausoje dalyvavo virš 30 tūkst. respondentų, kurių didžioji dalis buvo iš Vokietijos, Prancūzijos ir Austrijos. Iš apklausoje dalyvavusių respondentų net 93,38 proc. sudarė fiziniai asmenys ir tik 5,89 proc. verslo subjektų. Į vieną esminių šios viešosios konsultacijos klausimų – ar respondentai sutiktų su atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimų įvedimu Europos Sąjungoje – didžioji dauguma (net 95 proc.) nepritarė tokių ribojimų įvedimui, ir tik 4 proc. atsakiusių asmenų neprieštarautų tokiai iniciatyvai[14]. Nesutikimo su tokia iniciatyva motyvai įvairūs. Vieniems galimybė atsiskaityti grynaisiais yra esminė asmeninės laisvės išraiška. Kitiems nėra alternatyvų atsiskaitymams grynaisiais pinigais arba jos yra pernelyg brangios. Dar kitų nuomone, atsiskaitymų grynaisiais pinigais apribojimais trukdo verslui. Tačiau beveik didžiosios daugumos teigimu, atsiskaitymų grynaisiais pinigais apribojimai yra neveiksmingi siekiant galimų tikslų (kovos su nusikalstamumu, terorizmu, mokesčių slėpimu)[15].

Europos Komisijos paskelbtoje ataskaitoje dėl pinigų plovimo ir teroristų finansavimo

9 „Report on eletronic money", European Central Bank, 1998, 9–10, https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/emoneyen.pdf.

10 „Study on an EU initiative for a restriction on payments in cash", Ecorys and Center for European Policy Studies (CEPS), 2017, 26, https://www.ceps.eu/ceps-publications/study-eu-initiative-restriction-payments-cash/.

11 „Cash payment limitations", https://www.europe-consommateurs.eu/en/shopping-internet/cash-payment-limitations.html.

12 *Ibid.*

13 *Ibid.*

14 „Outcome of the open public consultation on potential restrictions on large payments in cash", European Commision, 2018, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/statistical_overview.pdf.

15 *Ibid.*

rizikos, darančios įtaką vidaus rinkai ir susijusios su tarpvalstybine veikla, vertinimo pabrėžiamas grynųjų pinigų naudojimas kaip geriausios pinigų plovimo priemonės, kadangi naudodami šią atsiskaitymo priemonę nusikaltėliai gali pervesti jas iš vienos vietos į kitą, įskaitant oro transportą[16]. To priežastis – silpnas grynųjų pinigų operacijų monitoringas ir aiškaus reguliavimo bei kontrolės mechanizmų trūkumas Europos Sąjungos lygiu[17].

Viena iš ES priemonių kovojant su pinigų plovimu ir teroristų finansavimų – Ketvirtoji direktyva dėl kovos su pinigų plovimu ir terorizmo finansavimu (toliau – Direktyva)[18], kuri valstybių narių į nacionalinį reguliavimą turėjo būti perkelta 2017 m. birželio mėn. Šios direktyvos šeštojoje konstatuojamoje dalyje taip pat pažymima, kad atsiskaitant didelėmis grynųjų pinigų sumomis kyla pinigų plovimo ir teroristų finansavimo grėsmė. Todėl, siekiant didinti budrumą ir mažinti tokių atsiskaitymų grynaisiais pinigais keliamą riziką, ši direktyva turėtų būti taikoma prekėmis prekiaujantiems asmenims, jeigu atliekami arba gaunami mokėjimai grynaisiais pinigais, kurių vertė 10 000 Eur ar daugiau. Tačiau šia direktyva nustatomas ne atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimas, o pareiga atitinkamiems subjektams taikyti Direktyvos 13 straipsnyje reglamentuojamas deramas klientų tikrinimo priemones (identifikuojant klientą ir nustatant jo tapatybę, nustatant tikrąjį savininką, vertinant verslo santykių tikslą ir numatomą pobūdį, taip pat atliekant nuolatinę verslo santykių stebėseną). Nors minėta direktyva neribojami asmenų atsiskaitymai grynaisiais pinigais, direktyvos šeštojoje konstatuojamoje dalyje taip pat pabrėžiama, kad valstybės narės turėtų turėti galimybę nustatyti ir papildomus bendrus grynųjų pinigų naudojimo apribojimus ir kitas griežtesnes nuostatas. Vis dėlto, atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimo klausimas šiuo metu ES lygmeniu nėra harmonizuotas, o tarp valstybių narių taikomi skirtingi ribojimų modeliai šiuo klausimu.

Atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimo klausimas ES mastu sulaukia nemažai kritikos. Akcentuojama, kad grynųjų pinigų atsisakymas kelia tam tikrą riziką. Nors sutinkama, kad visuomenė be grynųjų gali sumažinti pačios finansų sistemos ir centrinių bankų veiklos sąnaudas, tačiau tai taip pat gali pakenkti ir visuomenės socialinei gerovei. Visų pirma, vien 2016 metais Jungtinės Karalystės teritorijoje bankai uždarė 1046 filialus dėl vis didėjančio asmenų naudojimosi banko paslaugomis internetu[19]. Tai, savo ruožtu, lėmė ir darbuotojų atleidimus. Todėl visuomenės perėjimas prie atsiskaitymų virtualia valiuta gali turėti neigiamos įtakos valstybių socialinei padėčiai.

Antra, grynaisiais pinigais grįstoje ekonomikoje bankų galimybes multiplikuoti virtualią valiutą riboja bankų klientų realūs indėliai (grynieji pinigai). Sistemoje, be grynųjų pinigų, bankų vertybiniai popieriai taip pat taps skaitmeniniais be jokių apribojimų, kadangi tokiu atveju kiekviena operacija yra skaitmeninė. Todėl finansinė atsakomybė paliekama privatiems bankams, kurių kontrolė ar atskaitomybė yra nepatikima ir silpna[20].

Trečia, atsiskaitymai grynaisiais pinigais leidžia užtikrinti asmens duomenų anonimiškumą, o atsiskaitymai negrynaisiais pinigais asmens duomenų anonimiškumo neužtikrina. Kadangi šie duomenys naudojami komerciniais ar politiniais tikslais, asmenys mažai kontroliuoja

16 Europos Komisijos 2019 m. liepos 24 d. ataskaita Europos Parlamentui ir Tarybai dėl pinigų plovimo ir teroristų finansavimo rizikos, darančios įtaką vidaus rinkai ir susijusios su tarpvalstybine veikla, vertinimo COM(2019) 370, 2.

17 Giriūnas ir Mackevičius, *supra note*, 5:21.

18 2015 m. gegužės 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2015/849 dėl finansų sistemos naudojimo pinigų plovimui ar teroristų finansavimui prevencijos, kuria iš dalies keičiamas Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 648/2012 ir panaikinama Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2005/60/EB bei Komisijos direktyva 2006/70/EB.

19 Nikos Passas, „Report on the debate regarding EU cash payment limitations“, *Journal of Financial Crime* 25, 1 (2018): 12, https://doi.org/10.1108/JFC-06-2017-0058.

20 *Ibid*.

arba visiškai nekontroliuoja jų rinkimo, saugojimo ar naudojimo. Todėl laikomasi pozicijos, kad grynieji pinigai gali būti asmenų laisvių garantas, užtikrinantis jų asmens duomenų apsaugą. Ypač šiuolaikiniame skaitmenizacijos amžiuje, kai neretai kyla ir asmens duomenų nutekėjimo skandalai[21].

Ketvirta, 2008 m. pasaulyje dėl neskaidrios bankų veiklos kilusi ekonominė krizė sudrebino daugelio žmonių pasitikėjimą komerciniais bankais. Todėl dar viena ekonominė krizė finansų sektoriuje esmingai apribojus grynųjų pinigų apyvartą gali padaryti didelės žalos žmonių finansams ir socialiniam gyvenimui[22].

Taigi, Europos Sąjungos lygiu nėra harmonizuotas atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimo klausimas, tačiau tam tikrų iniciatyvų šiuo klausimu esama. Ir nors atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimo iniciatyvomis siekiama spręsti reikšmingas nusikalstamumo ir šešėlinės ekonomikos problemas, tačiau rizikos, kurios perkeliamos ant sąžiningų visuomenės narių pečių, verčia dvejoti tokios iniciatyvos galima nauda. Be to, abejotina, kad atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimas gali iš esmės padėti išspręsti šešėlinės ekonomikos, pinigų plovimo ar kitas su grynųjų pinigų naudojimu susijusias nusikalstamas veikas. Lietuvos laisvosios rinkos institutas dar 2015 metais pateiktose pastabose[23] dėl pirminio atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimo įstatymo projekto pažymėjo, kad: 1) nėra pakankamų įrodymų, kad atsiskaitymų grynaisiais ribojimas yra veiksminga priemonė kovojant su šešėline ekonomika (tą patvirtina pastabose aptarta užsienio valstybių, tokių kaip Estija ir Suomija, pavyzdžiai); 2) statistika apie šešėlinę ekonomiką šalyse taip pat neparodo, kad šešėlinės ekonomikos yra mažiau ar kad ji mažėja greičiau tose ES šalyse, kuriose ribojami atsiskaitymai grynaisiais; 3) atsiskaitymų grynaisiais ribojimas nepaveikia šešėlio, kai abi sandorio pusės sutinka jame dalyvauti, kadangi esant suderintai valiai dalyvauti šėšėliniuose santykiuose, pats atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimas tokių santykių neišviešina; 4) atsiskaitymo priemonių alternatyvų nebuvimas ar jų mažinimas įstatymais mažina konkurenciją ir sukuria prielaidas finansų paslaugoms brangti; 5) grynųjų pinigų apribojimas siekiant sumažinti šešėlį gali turėti priešingą rezultatą: mažesnė dalis nelegaliai uždirbamų pinigų bus išleidžiama legaliai sumokant mokesčius.

2.4.2. Atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimas Lietuvoje

Kaip jau minėta, nuo 2022 m. lapkričio 1 d. Lietuvoje įsigaliojo Atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimo įstatymas, taip pat kiti su šio įstatymo įgyvendinimu susiję pakeitimai, kurių visuma nustato naujas atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimo taisykles. Minėtas įstatymas taikomas asmenų atsiskaitymams, taip pat bet kokiems kitiems mokėjimams pagal sandorius.

Iki tol atsiskaitymai grynaisiais ir negrynaisiais pinigais buvo reglamentuojami tik CK 6.929 straipsnyje, kuriame buvo nustatyta, kad atsiskaitymai dalyvaujant fiziniams asmenims, kurie nesiverčia ūkine komercine veikla, gali būti atliekami grynaisiais pinigais, neribojant sumos, arba negrynaisiais pinigais (CK 6.929 straipsnio 1 dalis, redakcija galiojusi iki 2022 m. lapkričio 1 d.). O atsiskaitymai tarp juridinių asmenų, taip pat atsiskaitymai dalyvaujant fiziniams asmenims, užsiimantiems ūkine komercine veikla, galėjo būti vykdomi negrynaisiais pinigais, o įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka – ir grynaisiais pinigais (to paties straipsnio 2 dalis).

Įstatymų leidėjo vertinimu, iki 2022 m. lapkričio 1 d. galiojęs teisinis reglamentavimas įteisino praktiškai neribotus asmenų tarpusavio atsiskaitymus, kitus mokėjimus pagal sandorius

21 *Ibid*.

22 *Ibid*.

23 Žr.https://www.llri.lt/naujienos/ekonomine-politika/finansai-pinigu-politika/ekspertize-es-saliu-patirtis-grynuju-ribojimas-nera-efektyvi-kovos-su-seseliu-priemone/lrinka.

grynaisiais pinigais. Dėl to asmenys, pasinaudodami šia teisine galimybe, turėjo palankias sąlygas vykdyti neskaidrią ūkinę komercinę veiklą (dalyvauti „šešėlinėje ekonomikoje“), slėpdami pajamas, išvengdami jų veiklos kontrolės ir atitinkamų mokestinių prievolių vykdymo, taip pat vykdydami nusikalstamą (pvz., prekyba narkotinėmis medžiagomis, ginklais, kontrabanda) ar kitokią neteisėtą veiklą. Be to, net tais atvejais, kai asmenys nesiekia neteisėtų (nusikalstamų) tikslų ir veikia sąžiningai, įstatymų leidėjo nuomone, atsiskaitymas didelėmis grynųjų pinigų sumomis yra nesaugus, nes sukuria patrauklias sąlygas nusikaltimams (pvz., apiplėšimams)[24]. Todėl buvo priimtas Atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimo įstatymas, kurio tikslas – mažinti prielaidas „šešėlinei ekonomikai“, didinti kontrolės efektyvumą ir galimai neteisėtų sandorių atsekamumą, didinti įmonių finansinę drausmę, finansinių operacijų skaidrumą ir patikimumą, mažinti galimybes išvengti ar sumažinti mokestines prievoles ir užtikrinti atsiskaitymų saugumą.

Priėmus naująjį Atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimo įstatymą, šio įstatymo 4 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad atsiskaitymai, taip pat bet kokie kiti mokėjimai pagal sandorius gali būti atliekami grynaisiais pinigais, jeigu jie neviršija 5000 Eur arba šią sumą atitinkančios sumos užsienio valiuta. Ši taisyklė taikoma ir tada, kai atsiskaitymai grynaisiais pinigais atliekami dalimis. Bendra tokių atsiskaitymų suma negali viršyti pirmiau nurodytos 5000 Eur arba ją atitinkančios sumos užsienio valiuta ribos. Kai dalimis atliekami atsiskaitymai, taip pat bet kokie kiti mokėjimai yra susiję su periodiniais mokėjimais pagal ilgalaikį arba neterminuotą sandorį ir visa atsiskaitymų, taip pat bet kokių kitų mokėjimų suma sandorio sudarymo metu nėra tiksliai žinoma, atsiskaitymai, taip pat bet kokie kiti mokėjimai pagal tokį sandorį gali būti atliekami grynaisiais pinigais tol, kol jų bendra suma pasiekia 5000 Eur sumą. Vėlesni atsiskaitymai, taip pat bet kokie kiti mokėjimai pagal tą sandorį, nesvarbu, kokio dydžio, turi būti atliekami negrynaisiais pinigais.

Taigi, šiuo įstatymu iš esmės ribojama viena iš atsiskaitymų pagal sandorį formų (atsiskaitymas grynaisiais pinigais) ir toks ribojimas siejamas su atsiskaitymo ar kitokio mokėjimo pagal sandorį suma. Jeigu atsiskaitymų ar kitų mokėjimų pagal sandorį suma viršija 5000 Eur, atsiskaitymai pagal tokį sandorį grynaisiais pinigais draudžiami.

Vis dėlto tam tikros išimtys, kada galima atsiskaityti grynaisiais pinigais, kai atliekamas mokėjimas viršija 5000 Eur sumą, yra nustatytos analizuojamame įstatyme. Atsiskaitymą pagal sandorį galima vykdyti grynaisiais pinigais esant dviems minėtame įstatyme nustatytoms sąlygoms: i) sandoris, kurio pagrindu atliekamas atsiskaitymas ar kitas bet koks mokėjimas, turi būti ilgalaikis arba neterminuotas; ir ii) sandorio sudarymo metu nėra tiksliai žinoma visa atsiskaitymų ar bet kokių kitų mokėjimų pagal sandorį sumą. Tačiau nei Atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimo įstatyme, nei kituose teisės aktuose nėra pateikiamas ilgalaikio sandorio apibrėžimas. CK 1.63 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad sandoriais laikomi asmenų veiksmai, kuriais siekiama sukurti, pakeisti arba panaikinti civilines teises ir pareigas. Todėl manytina, kad ilgalaikiu sandoriu laikytinas toks sandoris, kuris nėra vienkartinio pobūdžio ir kurio pagrindu gali būti sukuriamos, pakeičiamos ar panaikinamos sandorio šalių teisės ir pareigos daugiau nei vieną kartą. Autoriaus nuomone, ilgalaikis sandoris kaip pavyzdys galėtų būti terminuota tačiau tęstinio pobūdžio tam tikrų medžiagų pirkimo–pardavimo sutartis, kuri vykdoma pagal pirkėjo pateiktą užsakymą.

CK 6.156 straipsnyje įtvirtintas sutarties laisvės principas, kurio 1 dalyje nustatyta, kad šalys turi teisę laisvai sudaryti sutartis ir savo nuožiūra nustatyti tarpusavio teises ir pareigas.

24 „Lietuvos Respublikos atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimo įstatymo projekto, Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 6.929 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto, Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 224 ir 259^{1} straipsnių pakeitimo ir papildymo 173^{23} straipsniu įstatymo projekto 2014 m. gruodžio 15 d. aiškinamasis raštas Nr. XIIP-2627“, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/945084908437 11e49386e711974443ff?jfwid=-hpnvdg27c.

Sutarties sąlygas šalys nustato savo nuožiūra, išskyrus atvejus, kai tam tikras sutarties sąlygas nustato imperatyviosios teisės normos (CK 6.156 straipsnio 4 dalis). Taigi, galima teigti, kad Atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimo įstatymu susiaurinamas šalių sutarties laisvės principas, t. y. šalių teisė susitarti dėl atsiskaitymo formos, kai sandorio suma viršija 5000 Eur.

Be to, minėtu įstatymu ribojama sandorio šalių teisė skaidyti sandorį, jeigu taip galėtų būti išvengta atsiskaitymų grynaisiais pinigais, taip pat bet kokių kitų mokėjimų grynaisiais pinigais ribojimo taikymo. Manytina, kad šios nuostatos taikymas praktikoje gali sukelti nemažai ginčų dėl sandorio šalių tikslo skaidyti sandorį, kadangi tokį šalių tikslą ganėtinai sunku įrodyti.

Pažymėtina, kad įstatyme taip pat reglamentuojami atvejai, kai atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimai netaikomi: 1) Lietuvos Respublikos diplomatinių atstovybių užsienio valstybėse, Lietuvos Respublikos atstovybių prie tarptautinių organizacijų, Lietuvos Respublikos konsulinių įstaigų ir specialiųjų misijų atsiskaitymams, taip pat bet kokiems kitiems jų mokėjimams pagal sandorius; 2) karo padėties ir mobilizacijos atveju, jeigu tai būtina užtikrinant valstybės gynybos ar kitų gyvybiškai svarbių valstybės funkcijų atlikimą bei valstybinių mobilizacinių užduočių vykdymą; 3) jeigu kituose įstatymuose nustatyta, kad atsiskaitymai, taip pat bet kokie kiti mokėjimai pagal sandorius turi būti atliekami tik negrynaisiais pinigais arba bendrą atsiskaitymų ar bet kokių kitų mokėjimų grynaisiais pinigais pagal sandorį suma gali būti kitokio dydžio nei nustatyta Atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimo įstatyme; 4) tarpusavio atsiskaitymai, taip pat bet kokie kiti mokėjimai pagal sandorį negali įvykti negrynaisiais pinigais dėl to, kad šių atsiskaitymų ar mokėjimų vietoje mokėjimo paslaugų teikėjai neteikia reikalingų paslaugų, o pagal sandorį yra būtina atsiskaityti nedelsiant; 5) jeigu atsiskaitymai ar bet kokie kiti mokėjimai pagal sandorius atliekami per įstatymuose nustatytus mokėjimo paslaugų teikėjus, kai Lietuvos Respublikos teisės aktų nustatyta tvarka užtikrinamas kliento tapatybės nustatymas. Kaip matyti, ši išimtis siejama su keliomis sąlygomis. Visų pirma, atsiskaitymas ar bet koks kitas mokėjimas pagal sandorį turi būti atliekamas per mokėjimo paslaugų teikėją. Antra, mokėjimo paslaugų teikėjas turi būti nustatytas įstatyme. Ir trečia, turi būti nustatoma kliento tapatybė.

Lietuvos Respublikos mokėjimų įstatymo 6 straipsnyje reglamentuojami mokėjimo paslaugų teikėjai: kredito įstaigos, elektroninių pinigų įstaigos, mokėjimo įstaigos, pašto pinigų persiuntimo sistemų (žiro) įstaigos, įstatymų nustatyta tvarka turinčios teisę teikti mokėjimo paslaugas, Europos Centrinis Bankas ir valstybių narių centriniai bankai, kai jie teikia mokėjimo paslaugas, nesusijusias su jų, kaip pinigų ar valstybės institucijų, funkcijomis, taip pat valstybių narių valstybės, regionų ir savivaldybių institucijos, kai jos teikia mokėjimo paslaugas, nesusijusias su jų, kaip valstybės, regionų ar savivaldybių institucijų, funkcijomis. Tai atvejai, kai asmuo perduoda grynuosius pinigus mokėjimo paslaugų teikėjui, kad mokėjimo paslaugų teikėjas atliktų šių pinigų pervedimą kitai sandorio šaliai, jeigu tokios operacijos metu yra nustatoma kliento tapatybė.

Atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimai netaikytini ir tada, kai atsiskaitymai, taip pat bet kokie kiti mokėjimai pagal sandorį negali įvykti negrynaisiais pinigais dėl to, kad šių atsiskaitymų ar mokėjimų vietoje mokėjimo paslaugų teikėjai neteikia reikalingų paslaugų, o pagal sandorį yra būtina atsiskaityti nedelsiant. Šis atsiskaitymų grynaisiais pinigais netaikymo pagrindas grindžiamas objektyviomis aplinkybėmis, t. y. kad atsiskaitymų vietoje mokėjimo paslaugų teikėjai neteikia savo paslaugų, o atsiskaityti pagal sandorį būtina nedelsiant. Ši išimtis turėtų būti taikoma tokiais atvejais, kai, pavyzdžiui, atsiskaitymas pagal sandorį vykdomas kaimiškoje vietovėje, kurioje mokėjimo paslaugų teikėjai apskritai neteikia savo paslaugų, taip pat tuo atveju, kai mokėjimo paslaugų teikėjai paslaugas teikia tik darbo dienomis, o atsiskaitymai turi būti atliekami poilsio dieną arba jeigu laikinai sutriktų (būtų sutrikdytos) mokėjimo paslaugų teikimo procedūros (pavyzdžiui, dėl mokėjimo paslaugų teikėjo vykdomų elektroninių atsiskaitymų sistemos

tobulinimo darbų, dėl neteisėtų veiksmų sutrikdyta elektroninių atsiskaitymų sistema ir pan.).

Vis dėlto tokiu atveju sandorio šalims kyla pareiga per 10 dienų Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Finansų ministerijos nustatyta tvarka pranešti mokesčių administratoriui apie atsiskaitymų grynaisiais pinigais, taip pat bet kokių kitų mokėjimų pagal sandorį grynaisiais pinigais faktą, aplinkybes, dėl kurių nebuvo galima atsiskaityti negrynaisiais pinigais, ir pateikti sandorio šalių identifikavimo duomenis. Pranešimo Valstybinei mokesčių inspekcijai tvarka reglamentuojama Pranešimo apie gautus (priimtus) atsiskaitymus ir (ar) bet kokius kitus mokėjimus pagal sandorį grynaisiais pinigais PRC915 formos, papildomo lapo PRC915P formos užpildymo ir pateikimo taisyklėse[25] (toliau – Taisyklės). Šiose Taisyklėse nustatyta, kokie duomenys apie sandorį, jo šalis ir atsiskaitymo aplinkybes turi būti pateikiami.

Viena vertus, galima teigti, kad šiuo atveju nustatytas ganėtinai trumpas pranešimo Valstybinei mokesčių inspekcijai apie atsiskaitymą grynaisiais pinigais terminas. Įstatyme nereglamentuojama, kokios teisinės pasekmės gali kilti asmeniui už pranešimo laiku nepateikimą. Taisyklių 19 punkte nustatyta, kad asmens pavėluotai pateiktas arba patikslintas pranešimas nevertinamas, jeigu dėl asmens kompetentinga valstybės institucija jau yra pradėjusi mokestinį patikrinimą arba kitą Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 143 straipsnyje nurodyto teisės pažeidimo tyrimą. Taip pat pagal Taisyklių 20 punktą už pranešimo pavėluotą pateikimą ar klaidingo pranešimo pateikimą asmenys atsako Lietuvos Respublikos teisės aktų nustatyta tvarka. Atsižvelgiant į tai, kad atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimai pradėti taikyti visiems asmenims (įskaitant fizinius asmenis), o įstatyme nustatytas ganėtinai trumpas pranešimo pateikimo terminas, manytina, kad visais atvejais vertinant pavėluotai pateiktą pranešimą turi būti atsižvelgiama į priežastis, dėl kurių asmuo laiku negalėjo pateikti minėto pranešimo.

Taip pat svarbu pažymėti, kad pranešimo pareiga apie atsiskaitymo, viršijančio 5000 Eur grynaisiais pinigais, faktą pagal Atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimo įstatymo 4 straipsnio 2 dalies 3 punktą kyla tik prievolės įvykdymą grynaisiais pinigais priimančiam (gaunančiam) asmeniui. To paties įstatymo 7 straipsnyje nustatyta, kad asmenys, pažeidę šį įstatymą, atsako Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekse nustatyta tvarka. Todėl manytina, kad už pareigos pranešti apie atsiskaitymą grynaisiais pinigais pažeidimą atsakomybė turėtų būti taikoma tik tokią pareigą turinčiam, t. y. grynuosius pinigus gaunančiam (priimančiam) asmeniui, o ne ir kitai sandorio šaliai (grynuosius pinigus mokančiam asmeniui).

2.4.3. Atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimo pažeidimo teisinės pasekmės

Įstatymų leidėjui įtvirtinus atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimą, kai pagal sandorį atsiskaitymai ir kiti mokėjimai viršija 5000 Eur, t. y. draudžiant asmens atsiskaitymus pagal tokius sandorius vykdyti grynaisiais pinigais, natūraliai kyla klausimas, kokias teisines pasekmes šio ribojimo pažeidimas gali sukelti asmenims ir pačiam teisiniam santykiui.

Pirmiausia reikėtų pabrėžti, kad Atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimo įstatymo 7 straipsnyje įtvirtinta, jog atsakomybė už šio įstatymo pažeidimus yra nustatyta ANK. Administracinė atsakomybė už atsiskaitymų ar bet kokių kitų mokėjimų pagal sandorius grynaisiais pinigais tvarkos pažeidimus nustatyta ANK 207[1] straipsnyje. Įtvirtindamas administracinę atsakomybę už atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimų pažeidimus įstatymų leidėjas siekė, kad šie apribojimai asmenims tarpusavyje atsiskaityti grynaisiais pinigais būtų realiai praktiškai

25 Pranešimo apie gautus (priimtus) atsiskaitymus ir (ar) bet kokius kitus mokėjimus pagal sandorį grynaisiais pinigais PRC915 formos, papildomo lapo PRC915P formos užpildymo ir pateikimo taisyklės, patvirtintos Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos viršininko 2022 m. spalio 19 d. įsakymu Nr. VA-82.

taikomi[26]. Svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad atsakomybė už minėtų ribojimų pažeidimą gali būti taikoma tiek grynuosius pinigus mokantiems, tiek ir tokius mokėjimus priimantiems asmenims, o taikytina sankcija (bauda) svyruoja nuo 100 Eur iki 4000 Eur (žr. 1 lentelę).

1 lentelė

Pažeidimo pobūdis, kai panaudota grynųjų pinigų suma leidžiamą atsiskaityti grynaisiais pinigais sumą viršija:	**Baudos dydis fiziniams asmenims**	**Baudos dydis juridiniams asmenims ir jų vadovams**
iki 50 bazinių bausmių ir nuobaudų dydžių[27]	nuo 100 Eur iki 500 Eur	nuo 200 Eur iki 1000 Eur
	nuo 200 Eur iki 1000 Eur (kai pažeidimas pakartotinis)	nuo 1000 Eur iki 2000 Eur (kai pažeidimas pakartotinis)
viršija daugiau kaip 50, bet ne daugiau kaip 500 bazinių bausmių ir nuobaudų dydžių	nuo 200 Eur iki 1000 Eur	nuo 1000 Eur iki 2000 Eur
	nuo 1000 Eur iki 2000 Eur (kai pažeidimas pakartotinis)	nuo 2000 Eur iki 3000 Eur (kai pažeidimas pakartotinis)
viršija daugiau kaip 500 bazinių bausmių ir nuobaudų dydžių	nuo 1000 Eur iki 2000 Eur	nuo 2000 Eur iki 3000 Eur
	nuo 2000 Eur iki 3000 Eur (kai pažeidimas pakartotinis)	nuo 3000 Eur iki 4000 Eur (kai pažeidimas pakartotinis)

Akcentuotina, kad ANK 207^1 straipsnyje reglamentuojamo administracinio nusižengimo sudėtis formali, todėl šiam pažeidimui konstatuoti padarinių kilimas nebūtinas. Atsakomybei kilti pakanka nustatyti, kad asmenys pažeidė Atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimo įstatyme nustatytus reikalavimus.

Be to, aptartos administracinės atsakomybės pritaikymas juridiniam asmeniui ar individualia veikla užsiimančiam asmeniui gali sukelti ne tik ekonomines pasekmes, kurias sukelia paskirta bauda. Jei per paskutinius vienus metus minėtiems asmenims paskiriama 1500 Eur ar didesnė bauda už atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimo pažeidimus, tokie mokesčių mokėtojai pripažįstami neatitinkančiais minimalių patikimo mokesčių mokėtojo kriterijų[28]. Tai, savo ruožtu, lemia draudimą vienerius metus tokiems asmenims dalyvauti viešuosiuose pirkimuose[29]. Be kita ko, remiantis Taisyklių 18 punktu, jeigu asmuo, esant Atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimo įstatymo 4 straipsnyje 2 dalies 3 punkte nustatytiems pagrindams, Taisyklių nustatyta tvarka ir terminais nepateikė pranešimo apie atsiskaitymą pagal sandorį grynaisiais pinigais, tokiu sandoriu negali būti pagrindžiami jo turto įsigijimo ir pajamų gavimo šaltiniai.

Be aptartos administracinės atsakomybės taikymo ne ką mažiau reikšmingas klausimas, kokią reikšmę atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimo pažeidimas turi tokio sandorio galioji-

26 Aiškinamasis raštas „Dėl Administracinių nusižengimų kodekso papildymo 207^1 straipsniu ir 589 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto Nr. XIVP-1608“.

27 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2017 rugpjūčio 30 d. nutarimu Nr. 707 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. spalio 14 d. nutarimo Nr. 1031 „Dėl bazinio bausmių ir nuobaudų dydžio patvirtinimo“ pakeitimo“ patvirtintas 50 Eur bazinis bausmių ir nuobaudų dydis, galiojantis nuo 2018 m. sausio 1 d.

28 Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo (*Valstybės žinios*, 2004-04-28, Nr. 63-2243) 40^1 straipsnio 1 dalies 4 punktas.

29 Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo (*Valstybės žinios*, 1996-09-06, Nr. 84-2000) 46 straipsnio 4 dalies 7 punkto c papunktis.

mui civilinės teisės prasme.

CK 1.80 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad imperatyvioms įstatymo normoms prieštaraujantis sandoris yra niekinis ir negalioja. Sandoris laikomas niekiniu, jeigu jis, vadovaujantis įstatymais, negalioja, nepaisant to, yra ar ne teismo sprendimas pripažinti jį negaliojančiu. Šalys negali niekinio sandorio patvirtinti (CK 1.78 straipsnio 1 dalis).

Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktikoje pripažįstama, kad sandorių negaliojimo instituto paskirtis – siekti, kad civiliniuose santykiuose būtų užtikrintas teisėtumas. Kita vertus, įstatymų leidėjas, nustatydamas sandorių negaliojimo pagrindus, siekia užtikrinti sandorių ir jų pagrindu susiklosčiusių civilinių teisinių santykių stabilumą, apginti civilinių teisinių santykių subjektų teises, įgytas sandorių pagrindu. Dėl to sandorio pripažinimas negaliojančiu be pakankamo teisinio pagrindo šiam stabilumo tikslui prieštarautų[30].

Vertinant sandorio galiojimo klausimą dėl atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimo pažeidimo, svarbu pabrėžti, kad Atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimo įstatyme nustatyta, jog šiame įstatyme nustatytų reikalavimų nevykdymas arba netinkamas vykdymas nedaro sandorio niekinio ir negaliojančio. Todėl vien dėl įstatyme nustatytos atsiskaitymo formos reikalavimų nesilaikymo toks sandoris negalėtų būti ginčijamas ir pripažįstamas negaliojančiu CK 1.80 straipsnio pagrindu.

Taigi, Atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimo įstatymo nesilaikymas gali užtraukti ne tik administracinę atsakomybę, kuri gali būti taikoma tiek mokėtojui, tiek grynųjų pinigų gavėjui, bet taip pat sukelti ir kitus, rimtus padarinius ūkine komercine veikla besiverčiantiems asmenims, nes esant tam tikroms sąlygoms gali būti ribojamos tokių asmenų galimybės dalyvauti viešuosiuose pirkimuose, taip pat tokie asmenys pripažintini neatitinkančiais minimalių patikimo mokesčių mokėtojo kriterijų. Tačiau vien dėl Atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimo įstatymo pažeidimo sandoris negali būti laikomas niekiniu ir negaliojančiu dėl prieštaravimo imperatyvioms įstatymo normoms.

Išvados

1. Europos Sąjungos lygiu nėra harmonizuotas atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimo klausimas, tačiau tam tikrų iniciatyvų šiuo klausimu yra. Valstybės narės taip pat taiko nevienodus atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimus, o kai kuriose valstybėse narėse tokių ribojimų iš viso nėra. Ir nors atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimo iniciatyvomis siekiama spręsti reikšmingas nusikalstamumo ir šešėlinės ekonomikos problemas, tačiau abejotina, kad atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimas gali iš esmės padėti išspręsti šešėlinės ekonomikos, pinigų plovimo ar kitų su grynųjų pinigų naudojimu susijusių nusikalstamų veikų užkardymo problemą.
2. Naujuoju Atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimo įstatymu ir kitais su tuo susijusiais teisės aktų pakeitimais Lietuvoje įtvirtinti atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimai, kurie taikytini tiek fiziniams, tiek juridiniams asmenims. Nors ribojimai taikytini atsiskaitymams ar bet kokiems kitiems mokėjimams pagal sandorius, kurių suma viršija 5000 Eur, tam tikrais atvejais asmenys galės atlikti atsiskaitymus pagal tokius sandorius ir grynaisiais pinigais, tačiau tokiais atvejais kyla pareiga apie sandorį per 10 dienų pranešti Valstybinei mokesčių inspekcijai prie Finansų ministerijos. Vis dėlto iš priimto teisinio reglamentavimo nėra aišku, ar informavimo pareiga taikytina visoms sandorio šalims be išimties, ar vis dėlto bus pakankamas vienos iš sandorio šalies pranešimas apie tokį atsiskaitymą grynaisiais pinigais.

30 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2008 m. kovo 26 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-189/2008; Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2008 m. rugpjūčio 1 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-317/2008.

3. Atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimo įstatymo pažeidimai gali užtraukti ne tik administracinę atsakomybę, kuri gali būti taikoma tiek mokėtojui, tiek grynųjų pinigų gavėjui, bet taip pat sukelti ir kitus, rimtus padarinius ūkine-komercine veikla besiverčiantiems asmenims. Esant tam tikroms sąlygoms tokie asmenys pripažintini neatitinkančiais minimalių patikimo mokesčių mokėtojo kriterijų, o tai lems ribojimus tokiems asmenims dalyvauti viešuosiuose pirkimuose. Vis dėlto, pažeidus Atsiskaitymų grynaisiais pinigais ribojimo įstatymo nuostatas, pats sandoris nebus laikomas niekiniu ir negaliojančiu dėl prieštaravimo imperatyvioms įstatymo normoms.

The Restriction of Cash Payments

Mykolas Romeris University Law School
Institute of Private Law
Mykolas Kirkutis
Email: mkirkutis@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-22-01-16

Summary. *On 23 June 2022, the Lithuanian legislator adopted the Law on Restriction of Cash Payments and amendments to other legal acts related to it. Prior to the adoption of this legislative initiative, the legal regulation did not set any restrictions on cash payments for natural persons. However, after the entry into force of the above-mentioned law, a restriction on paying in cash in accordance with a transaction was introduced for both natural and legal persons when the total amount of settlements or other payments in accordance with the transaction exceeds EUR 5,000. Persons who violate the requirements of the above-mentioned law may be subject to administrative liability and other negative consequences related to its application.*

While restrictions on cash payments are not harmonized in the European Union, certain restrictions exist in several Member States. However, the models chosen by Member States to limit cash payments are different. The scope of application of such restrictions also differs. This leads to the need to assess the legal regulation of the new restrictions on cash payments established in Lithuania, as well as to compare it with the models of such restrictions established in other European Union countries.

This article reveals that the implementation of this new regulation may lead to various social and economic problems, such as a decrease in the level of employment in the financial service providers sector, increased fees for their services, low competition between payment instruments, as well as the decreasing influence of central banks in matters of monetary policy. Among other things, this article analyses the peculiarities of the legal regulation and the disproportionality between the conditions of the non-application of the aforementioned restriction and the intended goal. This article notes that these restrictions on cash payments lack a positive effect in the fight against the shadow economy, or crime associated with cash, because there is no causal connection between these restrictions and the aforementioned goals. In short, these restrictions are irrelevant to the shadow economy or the commitment of crimes, as they do not affect the will of individuals not to commit such acts.

Keywords: *cash, payment for transactions, restriction of cash payments, transactions.*

2.5. Paciento sveikatai padarytos žalos atlyginimas: aktualios teismų praktikos apžvalga

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Viešosios teisės institutas
Jurgita Stirblienė
E. paštas jur.sau@ mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-22-01-17

Santrauka. *Paciento sveikatai padaryta žala po 2020 m. sausio 1 d. teikiant asmens sveikatos priežiūros paslaugas nagrinėjama ir atlyginama pagal Žalos be kaltės atlyginimo modelį pirmiausia kreipiantis į privalomą ikiteisminę instituciją – Pacientų sveikatai padarytos žalos nustatymo komisiją, ir tik po to į bendrosios kompetencijos teismą. Nuo 2020 m. sausio 1 d. iki 2022 m. pabaigos bendrosios kompetencijos teismuose iš viso buvo išnagrinėtos tik trys civilinės bylos dėl paciento sveikatai padarytos žalos atlyginimo pagal naująjį paciento sveikatai padarytos* žalos atlyginimo modelį. *Visose bylose yra paminimos atlygintinos žalos sąlygos (pakenkimas asmens sveikatai (žala),* žalos padarymas *teikiant asmens sveikatos priežiūros paslaugas ir neišvengiamos žalos kriterijus). Nagrinėjamose bylose taip pat akcentuojamas paties paciento atsakomybės klausimas dėl jo veiksmų (neveikimo)* žalai atsirasti. *Reikšmingiausias yra Lietuvos apeliacinio teismo išaiškinimas dėl teismo diskrecijos nustatyti paciento sveikatai padarytos atlygintinos žalos dydį, kuriuo konstatuojama, kad teismui nėra privalomos Lietuvos Respublikos pacientų teisių ir žalos sveikatai atlyginimo įstatymo 24 straipsnio 7 dalies nuostatos ir poįstatyminiame teisės akte nustatyti atlygintinos žalos minimalūs ir maksimalūs dydžiai. Taigi, teismų praktikos analizė prisideda prie gilesnio nuostatų dėl atlygintinos žalos sąlygų, nustatymo kriterijų ir dydžių supratimo.*

Reikšminiai žodžiai: *žalos atlyginimo be kaltės modelis, neišvengiama žala, Pacientų sveikatai padarytos žalos nustatymo komisija, žalos paciento sveikatai atlyginimas.*

Įvadas

Nuo 2020 m. sausio 1 d. paciento sveikatai padaryta žala atlyginama vadovaujantis žalos paciento sveikatai atlyginimo be kaltės modeliu (toliau – Žalos be kaltės modelis), įtvirtintu naujoje Lietuvos Respublikos pacientų teisių ir žalos sveikatai atlyginimo įstatymo redakcijoje[1] (toliau – PTŽSAĮ). Šio modelio pagrindinis tikslas yra siekti, kad paciento sveikatai padaryta žala būtų atlyginta kiek įmanoma greičiau, paprasčiau ir pacientui nepatiriant didelių finansinių išlaidų, priešingai nei vykdavo žalos atlyginimas pagal teisminį žalos paciento sveikatai atlyginimo modelį[2]. Todėl įsigaliojus Žalos be kaltės modeliui pacientui, siekiančiam gauti jo sveikatai

1 Lietuvos Respublikos pacientų teisių ir žalos sveikatai atlyginimo įstatymas, *Valstybės žinios*, 1996, Nr. 102-2317; 2004, Nr. 115-4284; 2009, Nr. 145-6425.

2 Pagal teisminio žalos paciento sveikatai atlyginimo mechanizmą, galiojusį iki 2020 m. sausio 1 d., pacientas, siekiantis gauti žalos sveikatai atlyginimą, privalėjo įrodyti visas deliktinės civilinės atsakomybės sąlygas (žalą, mediko kaltę, neteisėtus veiksmus ir priežastinį ryšį tarp žalos ir neteisėtų veiksmų). Žalos atsiradimo priežastys paprastai būdavo sisteminės, o tai apsunkino asmens kaltės nustatymą. Nuo paciento kreipimosi į asmens sveikatos priežiūros įstaigą dėl žalos atlyginimo iki faktinio žalos atlyginimo praeidavo nemažas laiko tarpas – nuo 1 iki 4 metų, o kartais ir ilgiau. Pacientui šis ilgas procesas taip pat lemdavo ir dideles finansines išlaidas, kurios buvo patiriamos pasamdžius profesionalius teisininkus. Todėl žalą patyrę pacientai ne visada ryždavosi pasinaudoti savo teise į žalos atlyginimą. Visa tai skatino pacientų nepasitikėjimą asmens sveikatos priežiūros specialistais, visa sveikatos priežiūros sistema ir gynybinės medicinos reiškinio atsiradimą, kai me-

padarytos žalos atlyginimą, nebelieka prievolės įrodyti sveikatos priežiūros specialisto kaltės ir neteisėtų veiksmų. Pagrindiniais kriterijais žalai atlyginti tampa žalos išvengiamumas ir paciento veiksmai (neveikimas). Taip pat paminėtina, kad įstatymų leidėjas PTŽSAĮ nustatė, kad žala pacientui išmokama iš Vyriausybės įgaliotos institucijos administruojamos sąskaitos, į kurią įmokas kasmet privalo mokėti visos asmens sveikatos priežiūros įstaigos.

Pagrindinį vaidmenį priimant sprendimus dėl paciento sveikatai padarytos žalos (turtinės ir neturtinės) konstatavimo ir jos dydžio nustatymo įstatymų leidėjas paskyrė Pacientų sveikatai padarytos žalos nustatymo komisijai (toliau – Komisija). Tačiau jei pacientas nėra patenkintas Komisijos priimtu sprendimu, PTŽSAĮ nustato galimybę savo pažeistas teises ginti teisme. Skirtingai nuo teisminio žalos paciento sveikatai atlyginimo modelio, ieškovu teisminiame procese pagal žalos be kaltės modelį gali būti tik pacientas, o atsakovu – tik valstybė, t. y. Lietuvos Respublika, atstovaujama Valstybinės ligonių kasos prie Sveikatos apsaugos ministerijos.

Pažymėtina, kad pagal Komisijos 2020 ir 2021 m. veiklos ataskaitų[3] duomenis Komisija gavo 147 pareiškimus dėl asmens sveikatos priežiūros paslaugų teikimo per 2020–2021 metų laikotarpį, iš kurių 44 pareiškimai buvo nagrinėti pagal PTŽSAĮ redakciją, galiojusią iki 2019-12-31, nes asmens sveikatos priežiūros įstaigos (toliau – ASPĮ) skundžiamų paslaugų laikotarpiu turėjo galiojantį profesinės civilinės atsakomybės draudimą. Dažniausiai 2020 m. buvo skundžiamos odontologijos ir chirurgijos paslaugos, o 2021 m. – odontologijos, šeimos medicinos ir skubios pagalbos paslaugos. Komisija pagal PTŽSAĮ redakciją, galiojusią nuo 2020-01-01 (Žalos be kaltės modelį) 2020 m. nustatė 711 eurų turtinės ir 10 500 eurų neturtinės žalos, o jau 2021 m. – 139 700 eurų neturtinės ir 83 440 eurų turtinės žalos. Komisijos ataskaitoje pateikti duomenys rodo, kad vis daugiau pacientų ryžtasi kreiptis į Komisiją dėl žalos jų sveikatai padarymo teikiant asmens sveikatos priežiūros paslaugas. Reikia paminėti, kad Komisijos ataskaitose nepateikiama informacija, kiek dėl jos priimtų sprendimų buvo kreiptasi į bendrosios kompetencijos teismą dėl paciento sveikatai padarytos turtinės ir neturtinės žalos atlyginimo klausimo nagrinėjimo iš esmės[4]. Taip gali būti dėl to, kad pirmieji du sprendimai pagal Žalos atlyginimo be kaltės modelį Kauno apygardos ir Lietuvos apeliaciniame teisme priimti tik 2022 m. Nepaisant to, teisinis reguliavimas neįpareigoja nei vienos iš proceso šalių (pacientui ar valstybei atstovaujančios Valstybinės ligonių kasos) ar teismo oficialiai informuoti Komisiją apie priimtą galutinį teismo sprendimą dėl paciento sveikatai padarytos žalos atlyginimo. Todėl nėra sukuriamas grįžtamasis ryšys tarp Komisijos priimto sprendimo ir galutinio teismo sprendimo. Manytina, kad Komisijos informavimas apie tai, kiek pacientų buvo nepatenkinti jos priimtais sprendimais ir todėl ginčo dėl žalos sveikatai atlyginimo nagrinėjimą nusprendė tęsti teisme, kiek iš teismo priimtų sprendimų patenkino ar atmetė pateiktus ieškinius ir kokiais argumentais vadovaujantis tą padarė, prisidėtų prie Komisijos priimamų sprendimų pagrindimo.

Iš viso PTŽSAĮ 24 straipsnio pagrindu nuo 2020-01-01 teismuose buvo išnagrinėtos 83 bylos dėl žalos paciento sveikatai atlyginimo, iš kurių 41 civilinė byla išnagrinėta bendrosios kompetencijos teismuose ir 42 administracinės bylos – specialiosios kompetencijos teismuose[5]. Rengiant šį straipsnį (iki 2022 m. pabaigos) buvo išnagrinėtos ir priimti sprendimai tik trijo-

dikai, siekdami apsaugoti save nuo teisminių procesų ir bijodami netekti licencijos, slėpdavo savo padarytas klaidas vietoj to, kad iš jų mokytųsi ir nebekartotų.

3 Pacientų sveikatai padarytos žalos nustatymo komisijos 2020 m. veiklos ataskaita, https://sam.lrv.lt/uploads/sam/documents/files

4 Lietuvos Respublikos pacientų teisių ir žalos sveikatai atlyginimo įstatymo (*Valstybės žinios*, 1996, Nr. 102-2317; 2004, Nr. 115-4284; 2009, Nr. 145-6425) 25 straipsnis.

5 Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo (*Valstybės žinios*., 1999-02-03, Nr. 13-308) 17 straipsnio 1 dalies 3 punktas.

se civilinėse bylose[6] dėl asmens sveikatos priežiūros paslaugų, teiktų pagal PTŽSAĮ redakciją, įsigaliojusią nuo 2020-01-01 (Žalos be kaltės modelį). Todėl būtų neracionalu daryti išvadą apie tai, kad įdiegus Žalos be kaltės modelį jau yra pasiektas tikslas ar stebimos teigiamos tendencijos pasiekti vieną iš šio modelio tikslų – Komisija kaip ikiteisminė institucija sumažintų teisminių ginčų sprendimo atvejų[7]. Vis dėlto aktualu, atsižvelgiant į pirmųjų Žalos atlyginimo be kaltės modelio bylų teismuose sprendimus, įvertinti, dėl kokių priežasčių pacientai pasiryžta kreiptis į teismą ir kokių žalos atlyginimo klausimų sprendimas persikelia į teismą.

Tyrimo objektas – bendrosios kompetencijos teismų sprendimai dėl paciento sveikatai padarytos žalos atlyginimo įsigaliojus Žalos be kaltės atlyginimo modeliui. Šio straipsnio tikslas – išnagrinėti visus nuo 2020 m. sausio 1 d. teismų priimtus sprendimus bylose dėl paciento sveikatai padarytos žalos atlyginimo pagal Žalos atlyginimo be kaltės modelį ir apžvelgti pagrindinius su žalos atlyginimu susijusius klausimus. Straipsnyje taikyti loginis analitinis, sisteminės analizės, lingvistinis, teleologinis ir apibendrinimo metodai.

2.5.1. Įrašų medicinos dokumentuose galia teismo sprendimui dėl žalos paciento sveikatai atlyginimo

2022 m. kovo 8 d. Kauno apygardos teismo sprendimas civilinėje byloje Nr. e2-751-601/2022 yra pirmasis teismo sprendimas pagal Žalos be kaltės modelį. Šioje byloje ieškovas S. R. iš Lietuvos valstybės, atstovaujamos Valstybinės ligonių kasos prie Sveikatos apsaugos ministerijos ir Laisvės atėmimo vietų ligoninės, reikalavo neturtinės 5 000 eurų žalos atlyginimo, atsiradusios dėl netinkamų medicininių paslaugų teikimo. Komisija, privaloma ikiteisminė tvarka išnagrinėjusi ieškovo pareiškimą, nenustatė, kad asmens sveikatos priežiūros paslaugos buvo teiktos nekokybiškai. Pagrindinis klausimas, keliamas šiame sprendime, yra gydytojo kaip medicinos srities profesionalo atidumas ir rūpestingumas nustatant ligos diagnozę ir skiriant gydymą.

Komisija sprendimą priėmė vadovaudamasi byloje pateikta dokumentine medžiaga, kuri, kaip ir teismų praktikoje dėl paciento sveikatai padarytos žalos atlyginimo pagal teisminį modelį, išlieka svarbiu įrodymu byloje, pagrindžiančiu paciento reikalavimus. Kauno apygardos teismo sprendime, *inter alia*, taip pat pabrėžiama ieškovo pareiga įrodyti aplinkybes, kuriomis jis grindžia savo reikalavimus, o ne žalą ir jos dydį grįsti deklaratyviais teiginiais. Teismas ir toliau vadovaujasi taisykle, kad tai, kas užfiksuota medicinos dokumentuose (pvz., paciento skundai, paciento apžiūros įrašai, atliktos procedūros ir kt.), laikoma, kad yra atlikta ar nustatyta, nebent proceso šalis, siekianti įrodyti fakto buvimą ar nebuvimą, įrodytų kitaip. Ir priešingai – nesant įrašo medicinos dokumentuose apie atliktas procedūras, manipuliacijas, skirtus vaistus ar pan., teismas laikosi pozicijos, kad minėti veiksmai nebuvo atlikti, nebent įrodoma kitaip. Pavyzdžiui, Kauno apygardos teismo sprendimo 27 punkte teismas aiškina: „Medicininiuose dokumentuose yra užfiksuota, kad ieškovas skundėsi tik dešinės kojos čiurnos skausmu <...> nei ieškovas skundėsi pėdos skausmu, nei apžiūrint koją, gydytojas pastebėjo esant padikaulio traumą <...>, todėl nesant duomenų apie <...> galimą ieškovo padikaulio lūžimą, nėra pagrindo daryti išvadą, jog tą dieną padikaulis buvo lūžęs, o gydytojas to nepastebėjo.“ Be abejo, vien įrašų medicinos dokumentuose nepakanka žalos atsiradimo faktui konstatuoti, todėl teismas, spręsdamas dėl paciento

6 Kauno apygardos teismo 2022 m. kovo 8 d. sprendimas civilinėje byloje Nr. e2-751-601/2022; Lietuvos apeliacinio teismo 2022 m. gegužės 26 d. sprendimas civilinėje byloje Nr. e2A-307-1120/2021; Lietuvos apeliacinio teismo 2022 m. spalio 20 d. sprendimas civilinėje byloje Nr. e2A-678-464/2022.

7 Lietuvos Respublikos pacientų teisių ir žalos sveikatai atlyginimo įstatymo Nr. I-1562 2 straipsnio ir V skyriaus pakeitimo įstatymo projekto aiškinamojo rašto 3 dalis, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=q8i88lp51&documentId=b80d2a60814311e49386e711974443ff&category=TAK .

sveikatai padarytos žalos atlyginimo, sprendimą priima įvertinęs visus byloje esančius įrodymus (pvz., gydytojo paaiškinimą, Komisijos sprendimą, ekspertų išvadas ir kt.). Taigi, esminių pasikeitimų jurisprudencijoje pagal tai, kokie įrodymai teisme turi didesnę įrodomąją galią (rašytiniai įrodymai), nėra.

Taip pat reikia pažymėti, kad svarbią reikšmę tiek Komisijai, tiek ir teismui, įdiegus Žalos be kaltės modelį, tenka ir pačio paciento atsakomybei už savo sveikatą ir veiksmus ar neveikimą. Jei konstatuojama paciento kaltė (tyčia ar didelis neatsargumas) dėl žalos atsiradimo, ji neatlyginama arba atitinkamai sumažinamas atlygintinos žalos dydis.

2.5.2. Pagrindai paciento sveikatai padarytai žalai neatlyginti: žalos neišvengiamumo kriterijai ir paciento veiksmai (neveikimas)

2022 m. gegužės 26 d. Lietuvos apeliacinio teismo sprendimas civilinėje byloje Nr. e2A-307-1120/2021: buvo sprendžiamas ginčas dėl turtinės ir neturtinės paciento sveikatai padarytos žalos atlyginimo dėl netinkamai organizuoto personalo darbo, netinkamai naudotų asmens apsaugos priemonių ir asmens sveikatos priežiūros įstaigos nepasirūpinimu atskira infrastruktūra karščiuojantiems ligoniams. Dėl to, ieškovo manymu, pacientė buvo užkrėsta COVID-19 liga ir nuo jos mirė. Nors Komisija konstatavo, kad žala pacientei buvo padaryta, tačiau ji neatitiko PTŽSAĮ 24 straipsnio 6 dalyje nurodytų žalos atlyginimo sąlygų, t. y. kad dėl pačios pacientės turėtų ligų žalos nebuvo galima išvengti (buvo žalos neišvengiamumo sąlyga). Ieškovas, būdamas nepatenkintas Komisijos sprendimu, kreipėsi į teismą dėl žalos atlyginimo.

Vadovaujantis PTŽSAĮ 24 straipsnio 6 dalimi, paciento sveikatai padaryta žala atlyginama tik tada, jei yra nustatomos trys sąlygos: padarytas pakenkimas paciento sveikatai, žalos atsiradimas teikiant asmens sveikatos priežiūros paslaugas ir tai, kad atsiradusi žala nėra neišvengiama žala (pakartojamos abiejų teismų sprendimuose). Tačiau nebevertinama ASPĮ ir žalą padariusio asmens sveikatos priežiūros specialisto kaltė. Vadovaujantis Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 6.248 straipsnio 1 dalimi civilinė atsakomybė kyla ne tik esant kaltei, bet ir be kaltės, jeigu tokį atvejį numato įstatymas. Taip PTŽSAĮ įtvirtina atsakomybę be kaltės tiek esant teisėtiems, tiek neteisėtiems veiksmams, o tai atitinka Lietuvos Respublikos civilinio kodekso aukščiau nurodytą normą.

Žalos be kaltės modelis remiasi ne sveikatos priežiūros specialisto kaltės įrodymu, o tinkamu atvejo kompensuoti patirtą žalą nustatymu, t. y. įvertinus, ar žala nėra neišvengiama. Taigi teisė į žalos atlyginimą yra siejama ne vien tik su žalos paciento sveikatai atsiradimo faktu, bet ir su žalos neišvengiamumo kriterijumi (žala atlyginama, jei jos nebuvo galima išvengti). PTŽSAĮ 2 straipsnio 9^1 punktas neišvengiamą žalą apibrėžia kaip paciento sveikatai padarytą žalą, susijusią su teiktomis asmens sveikatos priežiūros paslaugomis, tačiau atsiradusią dėl aplinkybių, kurių asmens sveikatos priežiūros specialistas ir (ar) ASPĮ negalėjo numatyti, kontroliuoti ir (ar) užkirsti joms kelio. Neišvengiamos žalos kriterijus nustatė Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2020-01-08 nutarimu Nr. 3 „Dėl Turtinės ir neturtinės žalos, atsiradusios dėl paciento sveikatai padarytos žalos, atlyginimo tvarkos aprašo patvirtinimo“[8] (toliau – Aprašas). Jame nurodoma, kad neišvengiama žala turi atitikti bent vieną iš žemiau nurodytų kriterijų:

1) tai yra ligos ar sveikatos sutrikimo, kuriuo pacientas sirgo iki žalos atsiradimo, pasekmė ar komplikacija, kurios nebuvo galima išvengti, atsižvelgiant į asmens sveikatos priežiūros paslaugų teikimo metu buvusį medicinos ir slaugos mokslo lygį ir gerąją medicinos praktikos patirtį;

2) tai yra liga ar sveikatos sutrikimas, atsiradę dėl paciento individualių savybių;

8 9.2.2. papunktis,TAR, 2020-01-09, Nr. 272. .

3) tai yra liga ar sveikatos sutrikimas, atsiradę dėl vaistinių preparatų, kai jie vartojami laikantis vaistinio preparato charakteristikų santraukoje, diagnostikos ir gydymo aprašuose, diagnostikos ir gydymo metodikose ir (ar) diagnostikos ir gydymo protokoluose nurodytų sąlygų, farmakologinių savybių.

Nagrinėjamoje byloje Lietuvos apeliacinis teismas pažymi (65 punktas), kad paciento patirta žala atlyginama tuo atveju, jeigu nustatomas:

1) sveikatos priežiūros paslaugų profesinio standarto nesilaikymas;

2) galimybė išvengti žalos laikantis sveikatos priežiūros paslaugų profesinio standarto;

3) įvertinus sveikatos priežiūros paslaugų teikimo metu buvusią medicinos mokslo raidą (medicinos ir slaugos mokslo lygį ir gerąją praktiką);

4) įvertinus tai, kad žala nėra nulemta išimtinai paciento sveikatos būklės, buvusios iki asmens sveikatos priežiūros paslaugos suteikimo (pvz., tuo atveju, kai net ir taikant visas prevencines priemones užsikrėtimo COVID-19 liga ASPĮ nebuvo galima išvengti, tačiau pacientė sirgo gretutinėmis ligomis, kurios ir buvo pagrindinė mirties priežastis užsikrėtus virusu, teismas konstatavo, kad žala neatlyginama, nes tai yra neišvengiama žala).

Taigi sprendžiant žalos atlyginimo klausimą išvada daroma įvertinus visų turimų įrodymų visetą, jų įrodomąją reikšmę ir ryšį su įrodinėjamu dalyku.

Taip pat verta akcentuoti, kad žalos atlyginamas siejamas ir su paties paciento veiksmais (neveikimu), t. y. PTŽSAĮ 12 straipsnio 2 dalyje įtvirtintomis paciento pareigomis rūpintis savo sveikata, sąžiningai naudotis savo teisėmis, jomis nepiktnaudžiauti ir bendradarbiauti su sveikatos priežiūros specialistais ir darbuotojais. Todėl pacientas gali tikėtis žalos, padarytos jo sveikatai atlyginimo tik tada, jei nenustatoma, kad, *pirma*, pacientas sąmoningai (tyčia) arba dėl didelio neatsargumo nevykdė vienos ar kelių PTŽSAĮ 12 straipsnio 2, 5 ir (arba) 7 dalyse nurodytų pareigų[9], jei šias pareigas įvykdžius žala nebūtų buvusi padaryta, ir, *antra*, pacientas sąmoningai (tyčia) arba dėl didelio neatsargumo nesilaikė paprasčiausių, kiekvienam asmeniui suvokiamų atsargumo taisyklių, jam teikiant jam asmens sveikatos priežiūros paslaugas, jei jų laikantis žala nebūtų atsiradusi. Taigi, paciento pareigų nevykdymo pasekmės ryškiausios būna tik kilus ginčui dėl paciento sveikatai padarytos žalos atlyginimo. Nes nustačius, kad pacientas savo veiksmais (neveikimu) prisidėjo prie žalos jo sveikatai atsiradimo, atlygintinos žalos dydis gali būti atitinkamai sumažinamas arba padaryta žala visai nekompensuojama.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad, pradėjus taikyti Žalos be kaltės modelį, vienos iš civilinės atsakomybės sąlygų – kaltės – reikšmė nagrinėjamame kontekste išlieka, tik jau ne iš sveikatos priežiūros specialisto pusės, o kaip paciento atsakomybės sąlyga dėl jo prisidėjimo prie žalos sveikatai teikiant asmens sveikatos priežiūros paslaugas atsiradimo. Kaip yra nurodęs Lietuvos Aukščiausiasis Teismas, kaltė, kaip civilinės atsakomybės sąlyga, gali pasireikšti ne tik tyčia, bet ir neatsargumu, kai asmuo atitinkamomis aplinkybėmis elgiasi nepakankamai apdairiai ir rūpestingai[10]. Asmuo pagal CK 6.248 straipsnio 3 dalį laikomas kaltu, jei jis nebuvo tiek rūpestingas ir

9 12 straipsnis. Paciento pareigos:
2. Pacientas privalo rūpintis savo sveikata, sąžiningai naudotis savo teisėmis, jomis nepiktnaudžiauti, bendradarbiauti su sveikatos priežiūros įstaigos specialistais ir darbuotojais.
5. Pacientas kiek įstengdamas turi suteikti sveikatos priežiūros specialistams informacijos apie savo sveikatą, persirgtas ligas, atliktas operacijas, vartotus ir vartojamus vaistus, alergines reakcijas, genetinį paveldimumą ir kitus pacientui žinomus duomenis, reikalingus tinkamai suteikti sveikatos priežiūros paslaugas.
7. Pacientas privalo vykdyti sveikatos priežiūros specialistų paskyrimus ir rekomendacijas arba šio įstatymo nustatyta tvarka atsisakyti paskirtų sveikatos priežiūros paslaugų. Pacientas privalo informuoti sveikatos priežiūros specialistus apie nukrypimus nuo paskyrimų ar nustatyto režimo, dėl kurių jis davė sutikimą.
Lietuvos Respublikos pacientų teisių ir žalos sveikatai atlyginimo įstatymas, *Valstybės žinios*, 1996, Nr. 102-2317; 2004, Nr. 115-4284; 2009, Nr. 145-6425

10 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2009 m. liepos 10 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-239/2009.

apdairus, kiek atitinkamomis sąlygomis buvo būtina. Bendro pobūdžio rūpestingumo pareigos pažeidimas, atsirandantis dėl neteisėtų asmens veiksmų, yra susiejamas su paciento kalte, t. y. kaltė apima ir neteisėtus asmens veiksmus. Todėl svarbu kiekvienu konkrečiu atveju įvertinti, ar asmens elgesys atitiko tvarkingo, rūpestingo, padoraus asmens elgesio standartą, o nustačius tokio elgesio neatitiktį, konstatuojamas asmens kaltas elgesys, kuris sykiu reiškia veiksmų neteisėtumą ir kaltės elementą[11]. CK 6.248 straipsnio 4 dalis nustato: „Jeigu dėl žalos atsiradimo kaltas ir kreditorius, tai atlygintini nuostoliai mažinami proporcingai kreditoriaus kaltei arba skolininkas gali būti atleistas nuo civilinės atsakomybės.“

2.5.3. Teismo diskrecija nustatyti paciento sveikatai padarytos atlygintinos žalos dydį

2022 m. spalio 20 d. Lietuvos apeliacinio teismo sprendime civilinėje byloje Nr. e2A-678-464/2022 nurodoma, kad ieškovė I. J. kreipėsi į teismą prašydama iš atsakovės Lietuvos Respublikos, atstovaujamos Valstybinės ligonių kasos prie Sveikatos apsaugos ministerijos, priteisti 50 000 eurų neturtinės žalos atlyginimo ir 5 procentų dydžio metines palūkanas už priteistą sumą nuo bylos iškėlimo teisme iki teismo sprendimo visiško įvykdymo dėl ieškovės tėvo pavėluotos diagnostikos, uždelsto gydymo paslaugų suteikimo, jų organizavimo ir pasekmės (mirties).

Ši byla reikšminga, nes joje Lietuvos apeliacinis teismas pateikia išaiškinimą dėl privalomumo teismams vadovautis Apraše iš anksto nustatytais paciento sveikatai padarytos atlygintinos žalos maksimaliais dydžiais. Jame Lietuvos apeliacinis teismas konstatuoja, kad nei PTŽSAĮ 24 straipsnio 7 dalies nuostatos[12], nei Apraše nurodyti paciento sveikatai padarytos atlygintinos žalos minimalūs ir maksimalūs dydžiai negali būti privalomi teismams, nes į juos turi būti atsižvelgta tik nagrinėjant ginčą ir vertinant sveikatai padarytos žalos dydį ikiteisminės institucijos stadijoje, t. y. Komisijoje, bet ne teisme. Lietuvos apeliacinis teismas savo poziciją argumentuoja taip: „Tokią išvadą suponuoja ne tik lingvistinis ir sisteminis, bet ir teleologinis (įstatymo leidėjo ketinimų) šio įstatymo normų [PTŽSAĮ 24 straipsnio 7 dalies] aiškinimas.“ (26 punktas), t. y. įstatymo leidėjo valia iš dalies modifikuoti anksčiau galiojusį paciento sveikatai padarytos

11 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2017 m. kovo 2 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-3-99-701/2017, 29 punktas.

12 24 straipsnis. Paciento sveikatai padarytos žalos (turtinės ir neturtinės) atlyginimas

7. Komisija atlygintinos žalos dydį nustato vadovaudamasi Apraše nurodytais atlygintinos žalos dydžiais, nustatytais pagal šiuos kriterijus:

1) turtinės žalos:

a) pagal tiesioginius nuostolius (patirtas pagrįstas, būtinas ir protingas išlaidas asmens sveikatos priežiūros paslaugoms, vaistiniams preparatams ir medicinos priemonėms, išskyrus apmokėtus Privalomojo sveikatos draudimo fondo, valstybės ar savivaldybės biudžeto lėšomis, kitas tiesiogiai su padaryta žala susijusias pagrįstas būtinas ir protingas išlaidas (išlaidas paciento priežiūrai ir (ar) sveikatai atkurti, ir (ar) kitas išlaidas);

b) pagal netiesioginius nuostolius (negautas pajamas);

2) neturtinės žalos:

a) sveikatos sužalojimo atveju – pagal paciento patirtų sužalojimų pobūdį ir sunkumą, sveikatos sutrikdymo ir laikinojo nedarbingumo trukmę, nustatytą neįgalumo ar darbingumo lygį, patirtų fizinių kančių (įskaitant skausmą) pobūdį ir mastą, dėl sužalojimo patirtų emocinių išgyvenimų bei psichikos ir elgesio sutrikimų pobūdį ir sunkumą, sužalojimo įtakos socialiniam paciento gyvenimui pobūdį ir mastą, paciento sveikatos būklę (įskaitant individualias paciento savybes ir gyvenimo būdą) iki žalos atsiradimo, padarytos turtinės žalos dydį ir kitas svarbias aplinkybes;

b) mirties atveju – pagal kito asmens, turinčio teisę į žalos atlyginimą, ir paciento giminystės laipsnį ir pobūdį, bendro gyvenimo trukmę, materialinio išlaikymo faktą, dėl paciento mirties patirtų emocinių išgyvenimų bei psichikos ir elgesio sutrikimų pobūdį ir sunkumą, paciento mirties įtakos socialiniam asmens, turinčio teisę į žalos atlyginimą, gyvenimui pobūdį ir mastą, paciento sveikatos būklę (įskaitant individualias paciento savybes ir gyvenimo būdą) iki mirties, padarytos turtinės žalos dydį ir kitas svarbias aplinkybes.

žalos atlyginimo teisinį reglamentavimą. Kita vertus, įpareigojimas teismą vadovautis PTŽSAĮ 24 straipsnio 7 dalyje nurodytais atlygintinos žalos dydžio nustatymo kriterijais apribotų jo priimamus sprendimus, o tai užkirstų kelią pacientui gauti teisingą žalos atlyginimą (31 punktas).

Nors PTŽSAĮ nuostatos nustato privalomą ikiteisminę ginčo nagrinėjimo stadiją, šio įstatymo 25 straipsnio 1 dalis numato, kad pacientas ir kiti asmenys, turintys teisę į paciento sveikatai padarytos žalos atlyginimą (turtinės ir neturtinės), Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso nustatyta tvarka turi teisę kreiptis į bendrosios kompetencijos teismą dėl paciento sveikatai padarytos žalos atlyginimo klausimo nagrinėjimo iš esmės, jei jų netenkina Komisijos priimtas sprendimas. Pažymėtina, kad įstatymų leidėjas suteikia teismui diskrecijos teisę ne tik padidinti, bet ir sumažinti Komisijos nustatytą atlygintinos žalos dydį, nesaistant teismo Apraše įtvirtintais žalos atlyginimo dydžio intervalais.

Vis dėlto reikia pabrėžti, kad išimtinai praktine prasme manytina, kad Komisijos nustatyta atlygintina žala turėtų būti išmokėta ne anksčiau nei per 30 dienų, kai pacientas sužino apie Komisijos sprendimą, nes per šį terminą pacientas ar kiti asmenys, turintys teisę į paciento sveikatai padarytos žalos atlyginimą, priima sprendimą dėl kreipimosi į teismą. Jei ginčas išsprendžiamas paciento naudai ir teismas jam priteisia didesnį atlygintinos žalos dydį nei nustatė Komisija, pacientui per 10 darbo dienų nuo teismo sprendimo įsiteisėjimo dienos pervedama suma, lygi teismo ir Komisijos sprendimuose nurodytų atlygintinos žalos sumų skirtumui. Pacientui tokia situacija yra palanki ir jis nepatiria jokio diskomforto, kai Komisijos nustatytą ir jam į sąskaitą pervestą atlygintinos žalos dydį visą ar dalinai jis jau panaudojo (pvz., reabilitacijos ar sveikatinimo paslaugoms, kurių reikia dėl padarytos žalos sveikatai). Kiek labiau komplikuota situacija dėl paciento susiklosto tada, kai teismas priteisia mažesnį atlygintinos žalos dydį nei nustatė Komisija. Tokiu atveju pacientas privalo per 10 darbo dienų nuo teismo sprendimo įsiteisėjimo dienos grąžinti jam išmokėtos atlygintinos žalos permoką, priešingu atveju jam bus skaičiuojami delspinigiai pagal Lietuvos Respublikos finansų ministro nustatytą delspinigių normą, taikomą už pavėluotą mokesčio mokėjimą. Atsižvelgdamas į tai, kad nuo Komisijos priimto sprendimo iki teismo sprendimo įsiteisėjimo dienos gali praeiti daugiau kaip 1 metai (kaip yra ir šioje nagrinėjamoje byloje), pacientas, nusprendęs skųsti Komisijos sprendimą, iš esmės nežinodamas, kokį sprendimą priims teismas, turėtų susilaikyti nuo jam pervestos Komisijos nustatytos atlygintinos žalos dydžio sumos visiško ar dalinio panaudojimo, siekdamas išvengti rizikos patirti finansinių sunkumų, jei pagal teismo priimtą sprendimą dalį ar visą jam jau pervestą sumą reikėtų grąžinti į Valstybinės ligonių kasos administruojamą sąskaitą. Todėl manytina, kad PTŽSAĮ 24 straipsnio 9 punkto nuostata nevisiškai atliepia pagrindinį įstatymo leidėjo ketinimą įteisinus Žalos be kaltės atlyginimo modelį (paprastesnį, paciento atžvilgiu, jo sveikatai padarytos žalos atlyginimo procesą) ir apsunkina paciento teisės į žalos atlyginimą įgyvendinimą. Atsižvelgus į tai, kad Komisijos sprendimą skųsti gali tik pacientas ar kitas asmuo, turintis teisę į paciento sveikatai padarytos žalos atlyginimą, minėta nuostata galėtų būti patikslinta nurodant, kad Komisijos sprendime nurodyto dydžio žalos atlyginimas išmokamas iš sąskaitos lėšų Apraše nustatyta tvarka po 30 dienų po Komisijos sprendimo priėmimo dienos, jei nebuvo pateiktas paciento ieškinys teismui dėl žalos sveikatai atlyginimo. Taip būtų sudarytos prielaidos pacientui priimti gerai apgalvotą ir pagrįstą sprendimą dėl kreipimosi į teismą dėl žalos atlyginimo ir išvengti finansinės rizikos, jei teismo priteista suma būtų mažesnė nei nustatyta Komisijos.

Šioje byloje taip pat, kaip ir prieš tai nagrinėtose bylose, teismas pamini žalos atlyginimo be kaltės sąlygas: pakenkimą asmens sveikatai (realią žalą), kuris atsirado teikiant asmens sveikatos priežiūros paslaugas ir kad tai nėra neišvengiama žala. Teismas pakartoja, kad Komisija sprendimą priima nevertindama ASPĮ ir ją padariusio sveikatos priežiūros specialisto kaltės, tačiau taip pat įvertina, ar pats žalą patyręs pacientas prisidėjo (tyčia, didelis neatsargumas) ir kiek prisidėjo prie žalos jo / jos sveikatai atsiradimo. Paciento kaltė dėl žalos jo sveikatai atsiradimo

yra prielaida atitinkamai Apraše nustatyta tvarka sumažinti žalos dydį arba visai jos nemokėti. Vis dėlto, nors pagal Žalos be kaltės modelį ASPĮ kaltė nebeįrodinėjama, tačiau tebėra būtina įrodyti kitas ASPĮ civilinės atsakomybės sąlygas, t. y. neteisėtus veiksmus ir priežastinį ryšį tarp šių veiksmų ir žalos paciento sveikatai, nes paciento teisė į žalos atlyginimą yra susiejama ne tik su žalos atsiradimo faktu, bet ir su jos neišvengiamumo kriterijumi, kuris apibrėžtas 2022 m. gegužės 26 d. Lietuvos apeliacinio teismo sprendimo civilinėje byloje Nr. e2A-307-1120/2021 65 punkte. Pasikeitus teisiniam reguliavimui, iš esmės teismo sprendimo argumentai dėl sveikatos priežiūros specialistų kaltės formos tapo pertekliniai. Tačiau sprendžiant teisme paciento sveikatai padarytos žalos (turtinės ir neturtinės) atlyginimo klausimą iš esmės ir toliau išlieka aktualus bendrųjų deliktinės atsakomybės normų taikymas ir jų taikymo taisykles nustatanti kasacinio teismo praktika. Lietuvos apeliacinis teismas pabrėžia, kad teismų praktika, suformuota kitose analogiško pobūdžio bylose, gali būti vienas iš kriterijų, pagal kurį nustatomas neturtinės žalos atlyginimo dydis. Kita vertus, kiekvienas atvejis yra individualus.

Išvados

1. Apibendrinant galima teigti, kad negausioje teismų praktikoje dėl paciento sveikatos padarytos žalos atlyginimo daugiausia dėmesio skirta atlygintinos žalos nustatymo sąlygoms ir jos dydžio nustatymo kriterijams, išskiriant paties paciento atsakomybę dėl žalos sveikatai atsiradimo, žalos neišvengiamumo kriterijus ir teismo diskreciją nustatant atlygintinos žalos dydį.
2. Teismas ir toliau, įsigaliojus Žalos be kaltės modeliui, vadovaujasi taisykle, kad tai, kas užfiksuota medicinos dokumentuose, laikoma, kad yra atlikta ar nustatyta, nebent proceso šalis, siekianti įrodyti fakto buvimą ar nebuvimą, įrodo kitaip. Ir priešingai – nesant įrašo medicinos dokumentuose apie atliktus veiksmus, teismas laikosi pozicijos, kad veiksmai nebuvo atlikti. Taigi teismas savo sprendime akcentuoja ieškovo pareigą įrodyti aplinkybes, kuriomis jis grindžia savo reikalavimus.
3. Žalos be kaltės modelis remiasi ne sveikatos priežiūros specialisto kaltės įrodymu, o tinkamu atvejo kompensuoti patirtą žalą nustatymu. Teisė į žalos atlyginimą yra siejama ne vien tik su žalos paciento sveikatai atsiradimo faktu, bet ir su žalos neišvengiamumo kriterijumi, taip pat PTŽSAĮ nustatytų paciento pareigų tinkamu vykdymu.
4. Lietuvos apeliacinis teismas išaiškino, kad nei PTŽSAĮ 24 straipsnio 7 dalies nuostatos, nei Apraše nurodyti paciento sveikatai padarytos atlygintinos žalos minimalūs ir maksimalūs dydžiai negali būti privalomi teismams, nes į juos turi būti atsižvelgta tik nagrinėjant ginčą ir vertinant sveikatai padarytos žalos dydį ikiteisminės institucijos stadijoje (Komisijoje), bet ne teisme. Pasak teismo, teismo įpareigojimas vadovautis nurodytais atlygintinos žalos dydžio nustatymo kriterijais apribotų jo priimamus sprendimus, o tai užkirstų kelią pacientui gauti teisingą žalos atlyginimą.

Compensation for Damage to a Patient's Health: an Overview of Current Case-law

Mykolas Romeris University Law School
Institute of Public Law
Jurgita Stirblienė
E-mail: jur.sau@mruni.eu
DOI**:** 10.13165/LT-22-01-17

Summary. *Since 1 January 2020, the issue of damage to the patient's health during the provision of personal health care services is examined and compensations awarded according to the no-fault compensation model, first applying to the mandatory pre-trial institution – the Commission for the Determination of Damage to Patients' Health – and only then to the general competence court. From 1 January 2020 until the preparation of this Article at the end of 2022, only three civil cases regarding the compensation of damage caused to the patient's health according to the new model of compensation were adjudicated in general competence courts. In all cases, the conditions for compensable damage (damage to personal health, damage caused by the provision of personal health care services, and the criteria of unavoidable damage) are mentioned. In the cases examined, the question of the patient's own responsibility for their actions (or lack thereof) in the occurrence of damage is also emphasized. The most significant interpretation is that of the Lithuanian Court of Appeal regarding the court's discretion to determine the amount of compensable damage caused to the patient's health. It states that the provisions of Article 24 (7) of the Law on Patient Rights and Compensation for Health Damage of the Republic of Lithuania are not binding on the court, nor are the minimum and maximum amounts of compensable damages established in the by-laws. Thus, the analysis of court practice contributes to a deeper understanding of the provisions on the conditions, determination criteria, and amounts of compensable damages.*

Keywords: *no-fault compensation model, unavoidable damage, Commission for the Determination of Damage to Patients' Health, compensation for damage to patient's health.*

III

LIETUVA IR TARPTAUTINĖ TEISĖ

III

3.1. 2022 m. ESTT prejudiciniai sprendimai pagal Lietuvos teismų perduotus klausimus

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Tarptautinės ir ES teisės institutas
Doc. dr. Loreta Šaltinytė
E. paštas: losal@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-22-01-18

Santrauka. Šiame straipsnyje *yra analizuojamos 2022 m. ESTT išnagrinėtos lietuviškos bylos, kurias prejudiciniam sprendimui pagal SESV 267 str. perdavė Lietuvos teismai. Septynis iš šių prašymų perdavė Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, po vieną – Lietuvos Aukščiausiasis teismas, Vilniaus apygardos administracinis teismas ir Mokestinių ginčų komisija.*

Dvi reikšmingiausios 2022 m. bylos buvo susijusios su asmens pagrindinių teisių apsauga. Tai, pirma, ESTT Didžiosios kolegijos išnagrinėta byla prieš Vyriausiąją tarnybinės etikos komisiją dėl viešųjų ir privačių interesų deklaracijų duomenų viešinimo ir, antra, prieglobsčio prašytojo byla dėl jo sulaikymo teisėtumo. Abiem atvejais ESTT konstatavo, kad Lietuvos teisinis reglamentavimas buvo nesuderinamas su ES teise. Ne mažiau svarbi yra ir Baltic Master byla, kurią LVAT perdavė ESTT prejudiciniam sprendimui atnaujinęs procesą byloje po to, kai EŽTT konstatavo, kad Lietuvos Respublika pažeidė įmonės *teisę į teisingą teismą, LVAT tinkamai nemotyvavus savo atsisakymo kreiptis į ESTT dėl prejudicinio sprendimo. Nepaisant įmonei palankaus ES teisės išaiškinimo, LVAT nusprendė nekeisti bylos galutinio rezultato, savo sprendimą pagrindęs kita teisės norma.*

*Straipsnio tikslas – taikant aprašomąjį ir bylų analizės metodus įvertinti, kokias Lietuvos teis*ės tobulinimo kryptis *2022 m. identifikavo ESTT.*

Reikšminiai žodžiai: *Lietuvos teismų prašymai priimti prejudicinius sprendimus, SESV 267 str., ES pagrindinių teisių chartija, asmens duomenų apsauga, viešųjų ir privačių interesų deklaracijos viešinimas, teisė į prieglobstį, prieglobsčio prašytojų sulaikymo pagrindai, teisė į PVM atskaitą, prekiautojo sąvoka, sandorio vertės metodo netaikymo pagrindai.*

Įvadas

Lietuvos teismų prašymu 2022 m. ES Teisingumo Teismas (toliau – ESTT) priėmė 10 prejudicinių sprendimų pagal Sutarties dėl ES veikimo (toliau – SESV) 267 str. Net septyni iš jų buvo priimti to paprašius Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui (toliau – LVAT), po vieną prašymą perdavė Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (toliau – LAT), Vilniaus apygardos administracinis teismas (toliau – VAAT) ir Mokestinių ginčų komisija.

Trijuose iš jų ESTT tikslino, kaip reikėtų aiškinti PVM direktyvą[1], dvejuose – muitų kodeksą[2], vienoje byloje LAT prašymu aiškinta vartotojų teisių apsaugos direktyvoje vartojama pre-

1 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2022 m. spalio 6 d. sprendimas byloje *UAB Vittamed Technologijos prieš Valstybinę mokesčių inspekciją,* C-293/21, EU:C:2022:763; 2022 m. rugsėjo 15 d. sprendimas byloje *HA.EN v. LR finansų ministerija,* C-227/21, EU:C:2022: 687; 2022 m. birželio 30 d. sprendimas byloje *ARVI ir CO prieš Valstybinę mokesčių inspekciją prie LR Vyriausybės*, C-56/21, EU:C:2022:509.

2 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2022 m. balandžio 7 d. sprendimas byloje *UB prieš Kauno teritorinė muitinė,* C-489/20, EU:C:2022:277; 2022 m. birželio 9 d. sprendimas byloje *Baltic Master prieš Muitinės departamentą prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos*, C-599/20, EU:C:2022:457.

kiautojo sąvoka[3]. Vienas sprendimas priimtas dėl maisto gaminių saugos[4], vienas – dėl galimybės riboti prekybą ne maisto gaminiu, kuris gali būti panašus į valgomą produktą[5].

Atsižvelgiant į išnagrinėtų bylų problematiką, pirmojoje straipsnio dalyje analizuojami aštuoniose bylose iškilę ES teisės aiškinimo ir taikymo klausimai. Šios dalies pirmame poskyryje aptariami ESTT išaiškinimai dėl muitų kodekso, antrajame – bylos dėl įmonių teisės į pridėtinės vertės mokesčio (toliau – PVM) atskaitą. Trečiajame poskyryje aptariami ESTT išaiškinimai dėl vartotojų apsaugos ir gaminių saugos direktyvų aiškinimo.

Antroji ir trečioji straipsnio dalys skirtos aptarti dvejoms byloms, kuriose kelti klausimai dėl priemonių, ribojančių pagrindinių teisių apsaugą, suderinamumo su ES teise. Vienoje iš jų Vilniaus apygardos administraciniam teismui kilo klausimų dėl Viešųjų ir privačių interesų deklaravimo įstatymo nuostatos suderinamumo su ES asmens duomenų apsaugos teisės aktais[6]. Antroji buvo dėl užsieniečių teisinės padėties įstatymo pakeitimų, padarytų po vadinamosios hibridinės Baltarusijos atakos prieš Lietuvą, Latviją ir Lenkiją. Šioje byloje keltas klausimas, ar Lietuvos teisės aktais nebuvo nederamai ribojama ES Pagrindinių teisių chartijoje įtvirtinta teisė į prieglobstį[7]. Abiem atvejais ESTT sutiko, kad nacionalinių teismų abejonės dėl Lietuvoje galiojusio teisinio reglamentavimo adekvatumo pagrindinių teisių apsaugos požiūriu buvo pagrįstos. Kadangi atsižvelgiant į šiuos du sprendimus bus būtina keisti Lietuvos teisės aktus, juos tikslinga aptarti kiek plačiau. Tad antrojoje dalyje detaliai išanalizuotas ESTT Didžiosios kolegijos sprendimas VTEK byloje, o trečiojoje dalyje – sprendimas dėl prieglobsčio prašytojų teises apribojusio įstatymo atitikimo ES teisei.

3.1.1. Muitų kodekso, PVM direktyvos ir vartotojų direktyvos aiškinimo klausimai

3.1.1.1. Muitų kodekso aiškinimo klausimai: *Baltic Master* bylos atomazga[8] ir skolos muitinei išnykimo sąlygos

Dar 2019 m. Europos Žmogaus Teisių Teismas (toliau – EŽTT) *Baltic Master* byloje pripažino, kad Lietuvos Respublika pažeidė įmonės teisę į teisingą teismą pagal EŽTK 6 str., nes LVAT deramai nemotyvavo atsisakymo kreiptis į ESTT[9]. Dėl to LVAT atnaujino procesą byloje ir pagaliau perdavė ESTT prejudiciniam sprendimui nagrinėti du klausimus, į kuriuos ESTT atsakė 2022 m.

3 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2022 m. vasario 24 d. sprendimas byloje *UAB „Tiketa" prieš MŠ*, C-536/20, EU:C:2022:112; Direktyva 2011/83/ES dėl vartotojų teisių, OL L 304, 2011 11 22, p. 64–88, 2 str. 2 d. prekiautojas – kiekvienas valstybės ar privačiai valdomas fizinis arba juridinis asmuo, kuris veikia pagal sutartis, kurioms taikoma ši direktyva, siekdamas tikslų, susijusių su jo prekyba, verslu, amatu arba profesija, įskaitant kiekvieną kitą asmenį, veikiantį prekiautojo vardu arba jo naudai.

4 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2022 m. balandžio 28 d. sprendimas byloje *Romega prieš Valstybinę maisto ir veterinarijos tarnybą*, C-89/21, EU:C:2022:313.

5 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2022 m. birželio 2 d. sprendimas byloje *Get Fresh Cosmetics prieš Valstybinę vartotojų teisių apsaugos tarnybą*, C-122/21, EU:C:2022:421.

6 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2022 m. rugpjūčio 1 d. sprendimas byloje *OT prieš Vyriausiąją Tarnybinės etikos komisiją (VTEK)*, C-184/20, EU:C:2022:601.

7 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2022 m. birželio 30 d. sprendimas byloje *M.A. prieš Valstybės sienos apsaugos tarnybą*, C-72/22 PPU, EU:C:2022:505.

8 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2022 m. birželio 9 d. sprendimas byloje *UAB „Baltic Master" prieš Muitinės departamentą prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos,* C-599/20, EU:C:2022:457.

9 Europos Žmogaus Teisių Teismo 2019 m. balandžio 16 d. sprendimas byloje *Baltic Master Ltd v. Lithuania*, pareiškimo Nr.55092/16.

Pagrindinėje byloje įmonė skundėsi dėl to, kad muitinė atsisakė iš Malaizijos importuotų prekių muitinę vertę nustatyti pagal sandorio vertės metodą, savo sprendimą grįsdama tuo, kad pardavėjas ir pirkėjas buvo tarpusavyje susiję. Apie tokią sąsają muitinė sprendė iš netiesioginių aplinkybių, kurios, kaip LVAT aiškino savo prašyme ESTT, paprastai būdingos, kai viena sandorio šalis kontroliuoja kitą arba jos abi yra kontroliuojamos trečiojo asmens[10]. Dėl šių aplinkybių muitinė nesutiko prekių vertės nustatyti pagal sandorio vertės metodą ir jas įvertino gerokai brangiau, atsižvelgusi į Prekių muitinio įvertinimo informacinės sistemos (PREMI) duomenų bazėje esančius duomenis apie kito importuotojo vieną kartą deklaruotas tokio paties pavadinimo ir to paties TARIC kodo, tos pačios kilmės šalies, tačiau neva nepanašias importuotas prekes. Su tokiu vertinimo metodu įmonė taip pat nesutiko, siekdama įrodyti, kad prekės turėjo būti lyginamos su panašiomis prekėmis, atsižvelgiant į visoje Bendrijoje, ne tik Lietuvoje, sukauptus duomenis. Ginčą nagrinėję Lietuvos teismai palaikė muitinės poziciją, o LVAT, konstatavęs, kad klausimas yra visiškai aiškus, nesikreipė dėl prejudicinio sprendimo į ESTT[11].

EŽTT konstatavus teisės į teisingą teismą pažeidimą, LVAT galiausiai kreipėsi į ESTT su prašymu atsakyti į du klausimus, t. y. pirma, ar aptariamu atveju pirkėją ir pardavėją galima laikyti susijusiais asmenimis net ir nesant oficialių duomenų, patvirtinančių šių asmenų verslo partnerystę ar kontrolę ir, antra, ar muitinė prekių vertė gali būti nustatinėjama remiantis vieninteliu PREMI duomenų bazėje esančiu atveju, kai deklaruotos nepanašios, tačiau tos pačios kilmės ir priskiriamų tai pačiai TARIC pozicijai prekių muitinės vertės prekės.

ESTT požiūriu, byloje nebuvo nurodyta pakankamai aplinkybių, kurios būtų deramai patvirtinusios muitinės sprendimą atsisakyti taikyti sandorio vertės metodą nustatant prekių muitinę vertę. Teismas pabrėžė, kad sąsajai tarp pirkėjo ir pardavėjo įrodyti gali pakakti ir faktinės vienos iš šalių kontrolės kitai, tačiau būtina nustatyti, kad abi šalys yra susijusios tokiu būdu, kad viena iš jų gali suvaržyti kitą ar jai vadovauti, arba kad joms tokią įtaką gali daryti trečiasis asmuo[12]. Tačiau generalinis advokatas akcentavo, kad LVAT kreipimesi įvardytos pirkėjo ir pardavėjo bendradarbiavimo aplinkybės liudijo ne tokią sąsają, o tik didelį verslo partnerių pasitikėjimą[13].

Tačiau toks įmonei palankus ESTT išaiškinimas jai laimėti bylos nepadėjo. Nors LVAT sutiko, kad susijusiais asmenimis įmonė ir importuotų prekių pardavėjas pripažinti nepagrįstai[14], jis pasirėmė Įgyvendinimo reglamento 181a str., kuriame įtvirtinta, kad muitinė neprivalo importuotų prekių muitinės vertės nustatyti remdamasi sandorio vertės metodu, jei ji nėra įtikinama, kad deklaruojamoji vertė atspindi sumokėtą arba mokėtiną bendrą sumą[15]. Dėl to LVAT

10 Kreipimesi dėl prejudicinio sprendimo LVAT įvardijo šias aplinkybes: i) pardavėją ir pareiškėją sieja ilgalaikiai komerciniai sandoriai; ii) prekės buvo tiekiamos nesudarius jokių pirkimo–pardavimo sutarčių, kuriose būtų aptartos pristatymo, apmokėjimo, prekių gražinimo ir kitos tokiems sandoriams būdingos sąlygos; iii) prekės buvo tiekiamos be išankstinio apmokėjimo ir nepaisant to, kad pareiškėja buvo daug skolinga pardavėjui už ankstesnius tiekimus; iv) nepaisant ypač didelės ginčo sandorių vertės, nenumatytos jokios įprastinėje komercinėje veikloje būdingos prievolių įvykdymo užtikrinimo ir rizikos mažinimo priemonės (išankstiniai mokėjimai, laidavimai, garantijos, delspinigiai ir kt.); v) nėra duomenų, leidžiančių teigti, kad pardavėjas apskritai būtų vykdęs kokią nors atsiskaitymų ir kitų įsipareigojimų vykdymo kontrolę; vi) nustatyta atvejų, kai pareiškėjos įmonėje dirbantys asmenys įgaliojimo pagrindu veikė pardavėjo vardu ir naudojosi jo spaudu.

11 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. kovo 22 d. nutartis byloje Nr. A-214-261/2016.

12 *Ibid.*, 54–56 punktai.

13 Generalinio advokato Nicholas Emiliou išvada byloje C599/20, EU:C:2022:46, 46–49 punktai, taip pat žr. *Baltic Master*, 42 punktas.

14 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. rugsėjo 28 d. sprendimas byloje Nr. A-926-968/2022, 37 ir 48 punktai.

15 *Ibid.*, 49 punktas. 1993 m. liepos 2 d. Komisijos reglamentas (EEB) Nr. 2454/93, išdėstantis Tarybos reglamento (EEB) Nr. 2913/92, nustatančio Bendrijos muitinės kodeksą, įgyvendinimo nuostatas, Oficialusis leidinys L 253, 11/10/1993 p. 0001 – 0766.

neįžvelgė pagrindo naikinti nutarties dalies, kuria palikti galioti ankstesni sprendimai netaikyti sandorio vertės metodo ginčo prekių muitinei vertei nustatyti.

Antrojoje 2022 m. išnagrinėtoje muitų kodekso aiškinimo byloje *UB prieš Kauno teritorinę muitinę* LVAT prašymu ESTT išaiškino, kad skola muitinei laikoma išnykusia ir tokiu atveju, jei neteisėtai įvežtos prekės yra priverstinai sustabdytos ir sulaikytos[16]. Klausimas LVAT iškilo dėl to, kad iki pakeitimo reglamento Nr. 2913/92 233 straipsnis aiškiai numatė, kad skola muitinei išnyksta, jei kontrabandinės prekės sulaikomos *jų neteisėto įvežimo metu*, tačiau šios aplinkybės po pakeitimo Sąjungos muitinės kodekso 124 str. 1 d. e punkte nebeliko. ESTT patvirtino, kad dėl tokio pakeitimo prekių sulaikymo momentas prarado reikšmę ir kad skola muitinei išnyksta net ir tais atvejais, kai sulaikomos jau įvežtos kontrabandinės prekės[17]. Kita vertus, kaip išaiškino ESTT, skolos muitinei išnykimas nedaro įtakos skolininko prievolei mokėti akcizus ir importo PVM[18].

3.1.2. PVM direktyvos aiškinimo klausimai

Visose trijose su PVM direktyvos aiškinimu susijusiose bylose perduoti klausimai buvo susiję su įmonių teise į PVM atskaitą. *Vittamed* byloje[19] ginčas kilo po to, kai vieninteliam įmonės akcininkui nusprendus likviduoti įmonę mokesčių inspekcija pareikalavo tikslinti pirkimo PVM atskaitą ir grąžinti į biudžetą PVM nuo įmonės ilgalaikiam turtui kurti įsigytų prekių ar paslaugų, nes likvidavus įmonę turtas nebus panaudotas PVM apmokestinamai veiklai vykdyti. Dėl to įmonei nurodyta papildomai sumokėti 87 987 Eur PVM, 230 427 Eur delspinigių ir 10 proc. mokėtino PVM baudą. ESTT patvirtino, kad asmuo privalo patikslinti pirkimo PVM atskaitą, jeigu tokiais pirkimais kurtas ilgalaikis turtas yra nepanaudotas ir likvidavus įmonę niekada nebus realizuotas. Tačiau jei toks turtas galėtų būti realizuotas, PVM tikslinti nereikia.

Antrojoje byloje *HA.EN prieš LR finansų ministeriją*[20] ginčas dėl PVM atskaitos kilo po to, kai UAB „HA.EN“, nekilnojamojo turto pardavėjo kreditorė, iš likviduojamos bendrovės po varžytinių įsigijo nebaigtą statyti pastatą, kuris buvo jai įkeistas hipoteka, ir dėl šio turto pamėgino atlikti PVM atskaitą. Mokesčių administratoriaus manymu, taip ji piktnaudžiavo teise, nes žinojo arba turėjo žinoti, kad pardavėja į biudžetą PVM nesumokės arba negalės sumokėti[21]. ESTT patvirtino LVAT požiūrį, kad aplinkybė, kad pirkėjas žino apie pardavėjo finansinius sunkumus, jo galimą nemokumą arba bankroto bylą ir tokių aplinkybių galimą poveikį sandoriui taikomo PVM sumokėjimui į valstybės biudžetą, savaime nepatvirtina, kad tokiu sandoriu buvo piktnaudžiauta. Tad jos mokesčių administratoriui nepakanka, kad būtų pateisintas atsisakymas suteikti teisę į PVM atskaitą[22]. LVAT padarė išvadą, kad nagrinėjamu atveju pareiškėjo teisė į pirkimo PVM atskaitą buvo nepagrįstai paneigta, todėl sprendimas panaikintas ir klausimas grąžintas spręsti iš naujo[23].

16 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2022 m. balandžio 7 d. sprendimas byloje *UB prieš Kauno teritorinę muitinę*, C-489/20, EU:C:2022:277.

17 Šis Muitų kodekso aiškinimo klausimas praktikoje jau buvo ne kartą iškilęs bylose, pasiekusiose teismus, kurių sprendimų skųsti nebuvo galimybės, tačiau tai pirmas kartas, kai klausimas buvo perduotas ESTT prejudiciniam sprendimui. Žr. Simona Drukteinienė ir Loreta Šaltinytė, „Lithuania“, *European Tort Law 2017* (Berlin/Boston: DeGruyter, 2018); Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2018 m. kovo 2 d. sprendimas baudžiamojoje byloje Nr. 2K-171-696/2017, 10–21 punktai.

18 *“UB prieš Kauno teritorinę muitinę”, supra note* 1, 25 punktas.

19 *“UAB „Vittamed Technologijos“ prieš Valstybinę mokesčių inspekciją”*, *supra note,* 1.

20 *“HA.EN prieš LR finansų ministeriją”, supra note* 1.

21 *Ibid.*, 22 punktas.

22 *Ibid.* 41 punktas.

23 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. lapkričio 30 d. sprendimas byloje eA-958/968/2022.

Panašus klausimas iškilo ir *ARVI ir ko prieš Valstybinę mokesčių inspekciją byloje*[24], tik šiuo atveju buvo kalbama apie nekilnojamojo turto pardavėjo, o ne pirkėjo teisę atskaityti PVM nekilnojamajam turtui, kurio pirkėjas PVM mokėtoju buvo įregistruotas tik praėjus mėnesiui po sandorio sudarymo[25]. Mokestinių ginčų komisija suabejojo, ar PVM direktyvos tikslus ir esmę atitinka Lietuvoje pasirinktas apribojimas taikyti PVM tik tuo atveju, jei nekilnojamojo turto pirkėjas yra įregistruotas PVM mokėtojas. Vis dėlto, ESTT požiūriu, toks pasirinkimas nebuvo ydingas, nes leido užtikrinti teisinį saugumą[26]. Teismas taip pat sutiko, kad PVM įstatyme įtvirtinta taisyklė neprieštaravo ES teisėje įtvirtintiems mokesčių neutralumo, veiksmingumo ir proporcingumo principams.

ARVI byla reikšminga dar ir dėl to, kad dėl prejudicinio sprendimo joje kreipėsi Mokestinių ginčų komisija, kuri yra ikiteisminė ginčų nagrinėjimo institucija. Reikia turėti omenyje, kad pagal SESV 267 str. prejudicinių sprendimų gali prašyti tik teismas ar tribunolas, kuris atitinka ESTT kriterijus. 2010 m. ESTT jau buvo pripažinęs Mokestinių ginčų komisijos teisę tokius prašymus teikti[27], tačiau 2020 m. ESTT Didžioji kolegija atnaujino šiam klausimui taikomus kriterijus[28], tad nebuvo akivaizdu, ar Mokestinių ginčų komisija tokią teisę tebeturėjo. Tuo kiek suabejojo ir generalinė advokatė J. Kokott[29]. Nepaisant to, ESTT sutiko atsakyti į perduotus klausimus ir šiam aspektui visiškai neskyrė dėmesio. Tai reiškia, kad ESTT pripažįsta Mokestinių ginčų komisiją tinkama institucija kreiptis dėl prejudicinių sprendimų, o tai sutvirtina galimybę mokestinių ginčų atvejais greičiau gauti ESTT išaiškinimus byloje reikšmingais ES teisės taikymo ir aiškinimo klausimais.

3.1.3. Vartotojų apsauga ir gaminių sauga

Šioje dalyje aptarti prejudiciniai sprendimai trijose bylose. Pirmoji *Tiketa* byla kilo atšaukus renginį dėl vartotojo patirtos turtinės ir neturtinės žalos kompensacijos iš bilietų pardavėjo UAB „Tiketa“ ir renginio organizatoriaus „Baltic Music“. Apie tai, kad renginys neįvyks, vartotojas sužinojo iš užrašo prie įėjimo, jau atvykęs iš Kauno į renginio vietą Birštone. Teisminio proceso metu UAB „Tiketa“ laikėsi pozicijos, kad ji neturėjo pareigos grąžinti pinigų už neįvykusį renginį ir kompensuoti kitą vartotojo patirtą žalą, nes įsigytame biliete buvo nurodyta, kad ji veikia tik kaip platintojas ir „atsiskleidęs tarpininkas“, kad bilietai nekeičiami ir negrąžinami, o jeigu renginys atšaukiamas ar nukeliamas, už pinigų grąžinimą visiškai atsako renginio organizatorius, kuris buvo nurodytas biliete kartu su jo kontaktine informacija. Tad gavusi vartotojo pretenziją UAB „Tiketa“ vartotojui pasiūlė kreiptis į renginio organizatorių, kuris, deja, į vartotojo pretenziją išvis neatsakė. UAB „Tiketa“ teisinė pozicija žemesnės instancijos teismų visiškai neįtikino. Vis dėlto LAT priėmė kasacinį skundą ir paprašė, kad ESTT išaiškintų, kiek įsigytame biliete nurodyta informacija buvo reikšminga prekiautojo sąvokos taikymui.

ESTT patikslino, kad Vartotojų direktyvos 2011/83[30] 2 str. 2 p. įtvirtinta prekiautojo są-

24 *“ARVI ir Co prieš Valstybinę mokesčių inspekciją prie LR Vyriausybės”, supra note* 1.

25 Lietuvos Respublikos pridėtinės vertės mokesčio įstatymas, *Valstybės žinios*, 2002-04-05, Nr. 35-1271, 32 str.

26 *“ARVI ir Co prieš Valstybinę mokesčių inspekciją prie LR Vyriausybės”, supra note,* 1, 24 punktas.

27 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2010 m. spalio 21 d. sprendimas byloje *Nidera Handelscompagnie BV prieš Valstybinę mokesčių inspekciją prie LR finansų ministerijos,* C-385/09, EU:C:2010:627, 34–40 punktai.

28 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2020 m. sausio 21 d. sprendimas byloje *Banco de Santander,* C-274/14, EU:C:2020:17, 55 punktai.

29 Generalinės advokatės J. Kokott išvada byloje *„ARVI ir Co prieš Valstybinę mokesčių inspekciją prie LR Vyriausybės“*, C-56/21, EU:C:2022:223, 24–26 punktai.

30 Europos Parlamento ir Tarybos Direktyva 2011/83/ES dėl vartotojų teisių, kuria iš dalies keičiamos Tarybos direktyva 93/13/EEB ir Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 1999/44/EB bei panaikinamos Tarybos direktyva 85/577/EEB ir Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 97/7/EB, OL L 304, 2011 11 22, p. 64–88.

voka nepriklauso nuo to, kaip vartotojams save pristato asmuo, atstovaujantis kitam prekiautojui, ir kaip šalys pasiskirsto tarpusavio atsakomybę santykiuose su vartotojais. Todėl aplinkybė, kad tarpininkas informuoja vartotoją apie tai, kad jis tik parduoda bilietus, neturi reikšmės jo kaip prekiautojo statusui[31]. Aiškindamas Direktyvos 8 str. įtvirtintą prekiautojo pareigą suteikti vartotojams Direktyvos 6 str. 1 d. įvardytą informaciją, kuri turi būti pateikiama aiškia ir suprantama kalba, ESTT konstatavo, kad prekiautojai gali tai padaryti tarpininko interneto puslapyje paskelbtose Paslaugų teikimo taisyklėse, su kuriomis vartotojas turi sutikti pažymėdamas tam skirtą varnelę. Ir nors toks sutarties patvirtinimo būdas negali pakeisti sutarties patvirtinimo patvarioje laikmenoje, jis gali būti sudėtinė nuotolinės prekybos sutarties ar ne prekybai skirtose patalpose sudarytos sutarties dalis[32].

Atsižvelgdamas į šį sprendimą LAT iš esmės patvirtino žemesnės instancijos teismų sprendimus, kuriais UAB „Tiketa“ buvo pripažinta solidariai atsakinga už vartotojo patirtą turtinę žalą, ir papildomai pripažino, kad solidari turi būti ir renginio organizatoriaus ir bilietų platintojo atsakomybė už dėl neįvykusio renginio patirtą neturtinę žalą[33].

Kitas dvi su vartotojų interesais susijusias gaminių saugos bylas prejudiciniam sprendimui perdavė LVAT. *Romega* byloje ESTT patvirtino, kad nesaugia galima laikyti ir tokią paukštieną, kurioje yra ne tik Reglamente Nr. 178/2022 aiškiai įvardytų salmonelių stereotipų[34]. LVAT išplėstinė kolegija nusprendė nekeisti žemesnės instancijos teismų sprendimų[35] net dviems iš penkių teisėjų pateikus atskirąsias nuomones.

Get Fresh Cosmetics byloje ESTT išaiškino, kad nors nereikia objektyvių ir pagrįstų duomenų siekiant įrodyti, kad vartotojai, o ypač vaikai, panašius į maisto produktus (byloje – keksiuko formos vonios druskos burbulus) painios su maisto produktais ir gali kilti pavojus, jeigu būtų įdėti į burną, čiulpiami ar ryjami, vis dėlto būtina konkrečiu atveju įvertinti, ar produktas atitinka direktyvos 87/257/EEB 1 str. 2 d. reikalavimus ir tai pagrįsti.[36] Atsižvelgdamas į ESTT išaiškinimus, LVAT panaikino Valstybinės vartotojų teisių apsaugos tarnybos sprendimą, kuriuo penki įmonės „Get Fresh Cosmetics Limited“ gaminiai pripažinti pavojingais kaip klaidinantys vartotojus[37].

2. *VTEK* byla*:* viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymas reikalauja viešinti pernelyg daug asmens duomenų

Bene svarbiausias 2022 metų sprendimas lietuviškoje byloje – ES Teisingumo Teismo Didžiosios kolegijos sprendimas, priimtas pagal Vilniaus apygardos administracinio teismo prašymą išaiškinti jo nagrinėjamoje byloje dėl Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos sprendimo teisėtumo jam iškilusius ES teisės aktų taikymo klausimus dėl asmens duomenų apsaugos.

Pareiškėjas byloje – OT – buvo viešosios įstaigos, kuriai buvo suteiktas finansavimas iš ES struktūrinių fondų, direktorius. Nors pagal Viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymą tokie asmenys ir nebuvo laikomi viešaisiais asmenimis, jie privalėjo pateikti interesų deklaraciją,

31 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2022 m. vasario 24 d. sprendimas byloje *UAB „Tiketa“ v. M.Š*, C-536/20, EU:C:2022:112, 33–34 punktai.

32 *Ibid*.

33 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo byla Nr. e3K-3-247-684/2022, „*UAB „Tiketa“ v. M.Š“, supra note,* 31.

34 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2022 m. balandžio 28 d. sprendimas byloje *UAB „Romega“ prieš Valstybinę maisto ir veterinarijos tarnybą*, C-89/21, EU:C:2022:313.

35 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. rugsėjo 28 d. sprendimas byloje Nr. eA-250-502/2022.

36 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2022 m. birželio 2 d. sprendimas byloje *UAB „Get Fresh Cosmetics“ prieš Valstybinę vartotojų teisių apsaugos tarnybą*, C-122/21, EU:C:2022:421.

37 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. gruodžio 7 d. sprendimas byloje Nr. eA-953-463/2022.

kurioje *inter alia* turėjo būti pateikiami duomenys apie pareiškėjo sutuoktinį arba sugyventinį, taip pat apie didesnės nei 3 000 Eurų vertės sandorius, sudarytus per pastaruosius 12 mėnesių. Kaip ir visos viešųjų ir privačių interesų derinimo deklaracijos, tokios deklaracijos turėjo būti viešinamos Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos svetainėje, pašalinus tik labai minimalų kiekį jose pateikiamų duomenų.

OT tokios deklaracijos nepateikė, nors jo vadovaujama viešoji įstaiga buvo gavusi struktūrinių fondų paramą. VTEK konstatavus, kad taip jis pažeidė Viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymą, OT kreipėsi į Vilniaus apygardos administracinį teismą.

Nagrinėjant šią bylą VAAT kilo abejonių dėl to, ar reikalavimas pateikti asmens duomenis, susijusius su deklaruojančiu asmeniu, jo sutuoktiniu, sugyventiniu ar partneriu ir vaikais, kurie būtų viešinami VTEK interneto svetainėje, yra suderinamas su asmens duomenų apsaugą reglamentuojančiais ES teisės aktais ir ES pagrindinių teisių chartijos 7 ir 8 str. VAAT perdavė du klausimus prejudiciniam sprendimui. Pirmu klausimu jis pasiteiravo, ar duomenų apsaugą reglamentuojantys ES teisės aktai draudžia reikalauti skelbti internete asmens duomenis, nurodytus privačių interesų deklaracijoje, kurią turi teikti kiekvienas viešųjų lėšų gaunančios įstaigos vadovas.

Antru klausimu VAAT paprašė įvertinti, ar valstybė gali teisėtai viešinti internetu neribotam asmenų ratui pareiškėjo partnerio / sutuoktinio / sugyventinio vardą, atsižvelgiant į tai, kad pagal šiuos duomenis galima nustatyti ir tokius asmens duomenis, kurie yra jautrūs ir dėl to netvarkytini, *inter alia* lytinę orientaciją.

Atsakydamas į pirmąjį klausimą, ESTT pirmiausia patvirtino, kad aptariamai situacijai yra taikomas asmens duomenų apsaugos reglamentavimas, nes kalbama apie viešinimą informacijos apie fizinius asmenis, identifikuojant juos vardu ir pavarde. Šio kvalifikavimo nepaveikia aplinkybė, kad informacija yra susijusi su asmens profesine veikla, o asmens duomenų paskelbimas interneto svetainėje laikytinas jų tvarkymu, tad VTEK yra duomenų valdytoja[38].

ESTT taip pat patvirtino, kad teisės į privataus gyvenimo apsaugą ir duomenų apsaugą gali būti ribojamos įstatymu, kai tai nekeičia pagrindinių teisių esmės ir atitinka proporcingumo principą, tad tokie ribojimai galimi tik jei yra būtini ir tikrai atitinka Sąjungos pripažintus bendrojo intereso tikslus arba jų reikia siekiant apsaugoti kitų asmenų teises ir laisves[39]. Jie negali viršyti to, kas yra griežtai būtina, o juos nustatantys teisės aktai turi numatyti aiškias ir tikslias taisykles, reglamentuojančias jų apimtis ir taikymą[40].

ESTT plačiau analizavo tik tai, ar pasirinktas teisės į privataus gyvenimo ir asmens duomenų apsaugą ribojimas buvo proporcingas siekiamam tikslui. Jis sutiko, kad privačių interesų deklaracijų viešinimas interneto svetainėje *neginčytinai* atitinka viešąjį interesą užtikrinti skaidrumą, nešališkumą ir kovą su korupcija[41], be to, kad tai yra tinkama priemonė įvardijamiems tikslams pasiekti, tačiau suabejojo, ar šia priemone neviršijama tai, kas būtina[42]. ESTT įvardijo, kad šiuo tikslu būtina tikrinti, ar tikslą užkirsti kelią interesų konfliktams ir korupcijai viešajame sektoriuje galima taip pat veiksmingai pasiekti kitomis priemonėmis, kurios mažiau ribotų viešąsias lėšas gaunančių įstaigų vadovų teisę į privataus gyvenimo ir asmens duomenų apsaugą[43], ir tai vertinti reikia atsižvelgiant į visas su atitinkama valstybe susijusias teisines ir faktines aplinkybes: kitas priemones, skirtas interesų konfliktams išvengti ir kovai su korupcija, tokių konfliktų

38 *„OT prieš Vyriausiąją Tarnybinės etikos komisiją“*, *supra note,* 6: 65 punktas.

39 *Ibid.*, 70 punktas.

40 *Ibid.*, ten pat, nuoroda į 2021 m. birželio 22 d. sprendimo *Latvijas Republikas Saeima (Baudos taškai)*, C-439/19, EU:C:2021:504, 105 punktas, ir jame nurodytą jurisprudenciją.

41 *Ibid.*, 75, 80 punktai.

42 *Ibid.*, 82 punktas.

43 *Ibid.*, 85 punktas.

ir korupcijos valstybės tarnyboje mastą, nagrinėjamos informacijos pobūdį, duomenis teikiančio asmens užimamas pareigas, viešojo administravimo įgaliojimų apimtį ir įgaliojimus gauti viešąsias lėšas ir priimti sprendimus dėl jų paskirstymo[44].

ESTT nuomone, šiuo atveju siekiant užkirsti kelią interesų konfliktams ir kovoti su korupcija būtų pakakę įtvirtinti struktūrinių fondų paramą gaunančių įmonių vadovų pareigą deklaruoti privačius interesus, suteikiant galimybę atitinkamoms institucijoms kontroliuoti tokių deklaracijų turinį[45]. Nors tam viešosios valdžios institucijai reikia papildomų žmogiškųjų išteklių, jų stoka nepateisina Chartijoje įtvirtintų pagrindinių teisių pažeidimų[46].

ESTT taip pat suabejojo, ar griežtai būtina viešai skelbti viešąsias lėšas gaunančių įstaigų vadovų ir kitų Viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymo 10 str. įvardytų kategorijų pareigūnų deklaracijas, atsižvelgdamas ir į Vyriausybės Teisme išsakytą poziciją, kad toks reikalavimas, taikytas iki 2020 m. sausio 1 d. asmenų grupei, kuriai priklausė ir pareiškėjas, buvo pernelyg griežtas[47].

Be to, ESTT pasigedo duomenų dėl to, ar prieš priimant įstatymo nuostatą buvo atliktas vertinimas, kad viešai skelbti tokius duomenis internete be jokių prieigos apribojimų yra griežtai būtina. ESTT taip pat pasigedo vertinimo, ar įstatymo tikslai nebūtų pasiekti apribojus asmenų, galinčių susipažinti su šiais duomenimis, skaičių. Galiausiai ESTT priminė, kad duomenų tvarkymo būtinumas turi būti vertinamas atsižvelgiant į ES duomenų apsaugos antriniuose teisės aktuose įtvirtintą duomenų kiekio mažinimo principą, pagal kurį asmens duomenys turi būti adekvatūs, susiję su tikslais, kuriais jie yra tvarkomi, ir renkamų duomenų kiekis negali viršyti to, kas būtina teisėtiems tikslams pasiekti[48].

ESTT leido suprasti, kad skirtingai nei nagrinėjamos bylos atveju Lietuvoje pasirinkta viešinimo taisyklė galėtų būti taikoma tik tiems duomenims, kurie griežtai būtini įvardytiems tikslams pasiekti. Šio kriterijaus netenkino nei duomenų apie sutuoktinį rinkimas, nei sisteminga informacijos apie deklaruojančio asmens sudarytus sandorius, kurių vertė didesnė nei 3 000 eurų, viešinimas[49].

Galiausiai ESTT priminė, kad bendrojo intereso tikslo turi būti siekiama deramai atsižvelgiant į ribojimo poveikį pagrindinėms teisėms, todėl jis toliau nustatinėjo, ar siekis užtikrinti viešąjį interesą tvarkant asmens duomenis yra proporcinga siekiamam tikslui priemonė. Vertinant šį poveikį reikia atsižvelgti į tvarkomų asmens duomenų pobūdį, ypač į jų jautrumą, taip pat paties duomenų tvarkymo pobūdį ir ypač į tai, kiek asmenų turi prieigą prie tokių duomenų, ir kokia yra prieigos prie tokių duomenų tvarka[50].

ESTT konstatavo, kad Lietuvoje taikomo tipo suvaržymų pobūdis laikytinas dideliu dėl šių priežasčių: internete viešai skelbiant deklaruojančio asmens sutuoktinio, sugyventinio ar partnerio, taip pat jam artimų ar kitų jam žinomų asmenų, dėl kurių gali kilti interesų konfliktas, asmenvardžių duomenis, taip pat nurodant sandorių, kurių vertė didesnė nei 3 000 eurų, dalyką gali būti atskleista informacija apie tam tikrus jautrius duomenų subjektų privataus gyvenimo aspektus, įskaitant, pavyzdžiui, jų lytinę orientaciją. Ribojimo poveikį dar stiprina asmens duomenų viešinimo kumuliacinis poveikis, nes jų visuma leidžia susidaryti itin išsamų duomenų subjektų privataus gyvenimo vaizdą, o duomenų prieinamumas visai plačiajai visuomenei gali sudaryti galimybes gauti informaciją apie deklaruojančio asmens ir jo šeimos narių turtinę, asmeninę

44 *OT prieš Vyriausiąją Tarnybinės etikos komisiją", supra note,* 6: 86 punktas.
45 *Ibid.*, 87 punktas.
46 *Ibid.*, 89 punktas.
47 *Ibid.*, 91 punktas.
48 *Ibid.*, 93 punktas.
49 *Ibid.*, 94–96 punktai.
50 *Ibid.*, 99 punktas.

ir finansinę padėtį asmenims, kurie siekia tokios informacijos dėl su įstatymo tikslais visiškai nesusijusių priežasčių[51].

ESTT sutiko, kad siekis užkirsti kelią interesų konfliktui ir korupcijai viešajame sektoriuje buvo neginčytinai svarbus, tačiau vertinant, ar toks stiprus asmens privataus gyvenimo ir duomenų apsaugos ribojimas yra proporcingas siekiamam tikslui, reikia atsižvelgti į korupcijos mastą atskiros valstybės viešojoje tarnyboje, todėl nustatyta pusiausvyra valstybėse narėse gali skirtis. ESTT taip pat pabrėžė, kad vertinant reikia atsižvelgti ir į deklaruojančio asmens užimamas pareigas, pavaldumą, valdingų įgaliojimų apimtį[52].

Patikslinęs tai, ESTT konstatavo, kad didžiosios viešųjų lėšų gaunančios įstaigos vadovo privačių interesų deklaracijos duomenų paviešinimas internete yra neproporcinga priemonė, nes jos teigiamas poveikis nenusveria itin neigiamo jos poveikio asmenų teisei į privataus gyvenimo ir duomenų apsaugą, o teisės aktas nenumato apsaugos priemonių nuo galimo piktnaudžiavimo[53].

Tad skaidrumo teikiama nauda viešai skelbiant interesų deklaracijas gali leisti pateisinti reikalavimą šias deklaracijas viešinti, tačiau turi būti laikomasi duomenų kiekio mažinimo principo, be to, būtina atsižvelgti į deklaruojančio asmens vykdomas viešąsias funkcijas[54].

Antruoju klausimu VAAT teiravosi, ar galima laikyti, kad viešas duomenų, kurie netiesiogiai gali atskleisti fizinio asmens politines pažiūras, narystę profesinėse sąjungose ar lytinę orientaciją paskelbimas laikytinas specialių kategorijų asmens duomenų tvarkymu. Šis klausimas teismui kilo dėl to, kad tiek byloje taikoma direktyva, tiek vėliau įsigaliojęs Bendrasis duomenų apsaugos reglamentas (toliau – BDAR) draudžia tvarkyti asmens duomenis, kurie atskleidžia asmens rasinę ar etninę kilmę, politines, religines ar filosofines pažiūras ir priklausymą profesinėms organizacijoms, taip pat duomenis apie fizinio asmens lytinį gyvenimą ir lytinę orientaciją[55]. Nors pagal Viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymą nebuvo reikalaujama nurodyti konkrečiai šių duomenų, tačiau reikalavimas viešinti sutuoktinio, partnerio ar sugyventinio deklaraciją nurodant jo vardą ir pavardę netiesiogiai sudarė galimybes gauti informaciją ir apie asmens lytinį gyvenimą ar jo lytinę orientaciją. Todėl VAAT norėjo sužinoti, ar tokius duomenis taip pat reikėtų priskirti prie specialių kategorijų asmens duomenų, kuriuos tvarkyti draudžiama pagal ES teisę.

Atsižvelgęs pirmiausia į siekį užtikrinti aukštą pagrindinių teisių ir asmens duomenų apsaugos lygį, ESTT aiškino jautrių duomenų sąvoką plačiai, patvirtinęs, kad jautrius duomenis atskleisti įgalinančių duomenų viešinimas taip pat laikytinas duomenų tvarkymu[56].

Teismo sprendimas šioje byloje iš esmės sutapo su Generalinio advokato Priit Pikamae išvada[57], kurioje galima rasti dar konkretesnio vertinimo pavyzdžių. Pvz., joje aiškiai įvardijama, kad asmenų vardo ir pavardės atskleidimas plačiajai visuomenei, taip pat artimų asmenų ar jam žinomų asmenų, dėl kurių gali kilti interesų konfliktas, nurodymas viršija tai, kas griežtai būtina, nes viešojo intereso tikslams pasiekti interesų deklaracijoje pakaktų tik bendrai nurodyti sutuoktinį, sugyventinį ar partnerį, susiejant jį su jų interesais dėl veiklos, prieš tai sumažinus duomenų kiekį, pasinaudoti pseudonimais[58]. Generalinio advokato nuomone, esant poreikiui rinkti informaciją apie per paskutinius metus gautas dovanas, jei jų vertė didesnė nei 150 eurų, ar reikalauti

51 *„OT prieš Vyriausiąją Tarnybinės etikos komisiją“, supra note,* 6: , 100–104 punktai.
52 *Ibid.*, 109–111 punktai.
53 *Ibid.*, 112–113 punktai.
54 *Ibid.*, 115 punktas.
55 1995 m. spalio 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 95/46/EB dėl asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo, http://data.europa.eu/eli/dir/1995/46/oj, 8 str.1 d., Europos Parlamento ir Tarybos Bendrasis duomenų apsaugos reglamentas 2016 (679) 9 str. 1 d.
56 *„OT prieš Vyriausiąją Tarnybinės etikos komisiją“, supra note,* 6: 121–128 punktai.
57 Generalinio advokato Priit Pikamae išvada byloje *OT prieš Vyriausiąją Tarnybinės etikos komisiją*, EU:C:2021:991.
58 *Ibid.*, 66, 67 punktai.

nurodyti detalią informaciją apie didesnės nei 3 000 eurų vertės sandorius, pakaktų reikalauti nurodyti dovanotojus ir sandorių šalis, nors to viešinti nederėtų.

Generalinis advokatas taip pat aiškiai pasisakė, kad neproporcinga taikyti tas pačias deklaracijų viešinimo taisykles įmonių, gavusių struktūrinių fondų paramą, vadovams kaip ir valstybės politikams, valstybės pareigūnams ir valstybės tarnautojams, teisėjams, akcinių bendrovių ir uždarųjų akcinių bendrovių, kurių akcijos, suteikiančios daugiau kaip pusę balsų, nuosavybės teise priklauso valstybei ar savivaldybei, vadovams, valstybės ar savivaldybės viešųjų įmonių valdybų nariams arba politinių partijų pirmininkams ir jų pavaduotojams, nes jų ryšys su visuomene yra gerokai silpnesnis, jie susiduria ir su mažesnėmis prielaidomis korupcijai ar interesų konfliktams[59].

Taigi *VTEK* byla aiškiai išsiskiria iš kitų ESTT sprendimų lietuviškose bylose tiek dėl to, kad ją nagrinėjo ESTT Didžioji kolegija, bet taip pat ir dėl to, kad joje aiškiai konstatuota, kad Lietuvoje seniai įtvirtintas viešųjų ir privačių deklaracijų viešinimo modelis neabejotinai buvo nesuderinamas su ES teise. Skirtingai nei prejudiciniai sprendimai kitose bylose, šis sprendimas reikalauja iš esmės reformuoti Lietuvoje jau įprastą skaidrumo sistemą deramai atsižvelgiant į poreikį tinkamai užtikrinti asmens duomenų apsaugą.

3. *MA* byla: hibridinė Baltarusijos ataka valdyta ir neleistinomis priemonėmis

Šioje byloje ESTT kritiškai įvertino Lietuvos teisės aktus, leidžiančius sulaikyti migrantus vien dėl to, kad šie į valstybės teritoriją pateko neteisėtai.

Byla kilo dėl liūdnai pagarsėjusių Baltarusijos priemonių skatinti migrantus į Europą vykti per jos teritoriją, neteisėtai kertant Lietuvos, Latvijos arba Lenkijos sienas. Dėl jų nuo 2021 m. pavasario ryškiai išaugo prieglobsčio prašytojų skaičiai[60]. Reaguodama į tai, 2021 m. liepos 2 d. Lietuvos Respublika paskelbė ekstremaliąją padėtį visoje teritorijoje[61], o 2021 m. rugpjūčio 10 d. priėmė užsieniečių teisinės padėties įstatymo (toliau – UTPĮ) pakeitimus, įtvirtinusius, kad kai valstybėje paskelbta karo padėtis, nepaprastoji padėtis, taip pat ekstremalioji situacija ar ekstremalusis įvykis dėl masinio užsieniečių antplūdžio, užsieniečiai prašymus suteikti prieglobstį galėtų pateikti tik pasienio kontrolės punktuose ar tranzito zonose Valstybės sienos apsaugos tarnybai, o jei asmuo atvykęs teisėtai – ir Migracijos departamentui[62]. Be to, numatyta, kad užsienietis gali būti sulaikytas vien dėl to, kad atvyko į šalį neteisėtai. Nepaprastoji padėtis dėl masinio migrantų antplūdžio paskelbta 2021 m. lapkričio 10 d.

MA, pareiškėjas LVAT apeliacine tvarka nagrinėjamoje byloje dėl jo sulaikymo teisėtumo, buvo vienas iš aptartomis aplinkybėmis iš Baltarusijos atvykusių asmenų. Lietuvoje jis buvo sulaikytas tol, kol bus priimtas sprendimas dėl jo teisinės padėties. Praėjus kelioms dienoms po to, kai Lenkijos institucijos jį perdavė Lietuvai, jis pateikė tarptautinės apsaugos prašymą, kurį sausio mėn. vėl pakartojo. Šis prašymas atmestas kaip nepriimtinas, nes pateiktas nesilaikant tokių prašymų pateikimo tvarkos, t. y. jis buvo pateiktas ne pasienio kontrolės punkte ar tranzito zonoje. Tad pagal naująjį reglamentavimą MA buvo laikomas atvykusiu į šalį neteisėtai ir tai buvo pagrindas jį sulaikyti remiantis UTPĮ 40 [17] str.

59 *Ibid.*, 71 punktas.

60 Žr. Laurynas Biekša ir Ilona Ivašauskaitė, „Lietuvos reakcija į prieglobsčio prašytojų antplūdį tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės kontekste“, iš *Lietuvos teisė: esminiai pokyčiai* (2021), 156–167. https://doi.org/10.13165/lt-21-01-15.

61 Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 517 „Dėl valstybės lygio ekstremaliosios situacijos paskelbimo ir valstybės lygio ekstremaliosios situacijos operacijų vadovo paskyrimo“, TAR, 2021-07-03, Nr. 15235.

62 Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ Nr. IX-2206 67 straipsnio pakeitimo įstatymas Nr. XIV-515, TAR, 2021-08-11, Nr. 17359.

Tai, kad tokios priemonės yra nesuderinamos su ES teise, vargu ar kam nors kėlė abejonių dar prieš jas priimant, nes tiek asmenų sulaikymo klausimais, tiek ir procedūriniais prieglobsčio prašymo pateikimo aspektais ESTT praktika buvo gerai išplėtota[63]. Tačiau tai nebuvo didesnė kliūtis priimti aptartus teisinio reguliavimo pakeitimus nei Lietuvoje, nei Lenkijoje, o tokį sprendimą aiškiai lėmė klausimo politizavimas. Atitinkamai, kadangi teisiniu požiūriu klausimas buvo aiškus, LVAT taip pat neprivalėjo kreiptis dėl prejudicinio sprendimo, tačiau jis vis dėlto tai padarė paprašęs išaiškinti, ar aptarti teisės aktai yra suderinami su ES Prieglobsčio procedūrų[64] ir Priėmimo sąlygų direktyvomis[65].

Skubos tvarka priimtame prejudiciniame sprendime ESTT pripažino, kad tiek galimybė sulaikyti asmenį vien dėl to, kad jis pateko į valstybės teritoriją neteisėtai, tiek ir reikalavimas, kad prašymas dėl tarptautinės apsaugos būtų pateiktas tik konkrečioje vietoje, buvo nesuderinami su ES teise[66].

ESTT pažymėjo, kad teisė prašyti tarptautinės apsaugos valstybės narės teritorijoje turi būti užtikrinta tiek pasienyje, tiek ir tranzito zonose, net jei asmuo ten yra neteisėtai[67]. Nuo to priklauso galimybė pasinaudoti tarptautinės apsaugos suteikimo procedūra pagal Prieglobsčio procedūrų Direktyvą, taip pat ir ES Pagrindinių teisių chartijos 18 str. įtvirtintos teisės į prieglobstį veiksmingumas. Tad atsisakymas priimti prieglobsčio prašymą, jei šis pateikiamas ne nustatytose vietose, užkerta asmeniui galimybę pasinaudoti teise į prieglobstį[68].

Be to, ESTT konstatavo, kad tokio ribojimo negalima pateisinti grėsme viešajai tvarkai ar vidaus saugumui pagal SESV 72 str.[69], jei remiamasi bendra situacija, t. y. masiniu trečiųjų šalių piliečių antplūdžiu. ESTT taip pat atkreipė dėmesį į tai, kad Prieglobsčio procedūrų direktyvoje įtvirtinta valstybių narių teisė taikyti specialias procedūras, kuriomis siekiama įvertinti tarptautinės apsaugos prašymų priimtinumą tais atvejais, kai prašytojo elgesys rodo, kad jo prašymas yra akivaizdžiai nepagrįstas arba juo piktnaudžiaujama, tad tokiu atveju nėra poreikio remtis SESV 72 str.[70]

Pasisakydamas dėl galimybės sulaikyti asmenį vien dėl to, kad jis į valstybės narės teritoriją atvyko neteisėtai, ESTT priminė, kad bet koks asmenų sulaikymas leidžiamas tik kiekvieną atvejį įvertinus individualiai ir tik tada, kai tai būtina, jei švelnesnio poveikio priemonės yra neefektyvios. ESTT taip pat priminė, kad Priėmimo sąlygų direktyvoje įtvirtintas galimas sulaikymo pagrindų sąrašas yra baigtinis, o neteisėtas buvimas valstybės narės teritorijoje nėra vienas iš jų[71].

Galiausiai, ESTT pabrėžė, kad esant masiniam užsieniečių antplūdžiui sprendimą sulaikyti asmenį valstybė gali grįsti nacionalinio saugumo ar viešosios tvarkos užtikrinimo pagrindais tik su sąlyga, kad realų, tuo metu esantį ir pakankamai didelį pavojų pagrindiniam visuomenės interesui arba jos vidaus ar išorės saugumui kelia konkretaus asmens individualus elgesys. Buvimo šalyje neteisėtumas savaime nerodo tokios grėsmės, nors neteisėtai esantis valstybėje asmuo gali būti laikomas ją keliančiu, jei nustatytos konkrečios asmens pavojingumą patvirtinančios

63 Biekša ir Ivašauskaitė, *supra note,* 60: 156–167.

64 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/32/ES dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos (OL L 180, 2013, p. 60).

65 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/33/ES, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo (OL L 180, 2013, p. 96).

66 *"M.A. prieš Valstybės sienos apsaugos tarnybą", supra note,* 7: 75, 93 punktai..

67 *Ibid.*, 63, 64 punktai.

68 *Ibid*.

69 *Ibid.*, 68–75 punktai. SESV 72 str. įtvirtinta: Ši antraštinė dalis neatleidžia valstybių narių nuo pareigos palaikyti viešąją tvarką ir užtikrinti vidaus saugumą.

70 *Ibid.*, 74 punktas.

71 *Ibid.*, 84–86 punktai.

aplinkybės[72].

Atsižvelgdamas į šį sprendimą LVAT konstatavo, kad sprendimas sulaikyti užsienietį buvo nepagrįstas[73].

Išvados

Apibendrinant 2022 m. svarbiausius ESTT sprendimus bylose pagal Lietuvos teismų prašymus, išskirtini šie reikšmingiausi ES teisės aiškinimo ir taikymo lietuviškose bylose aspektai:

1. ESTT dar kartą patvirtino, kad teisę kreiptis prejudicinio sprendimo dėl ES teisės taikymo ir aiškinimo turi ir Mokestinių ginčų komisija, t. y. nekvestionavęs šios institucijos teisės perduoti tokius prašymus ESTT ją netiesiogiai pripažino „teismu" SESV 267 str. prasme.
2. Kaip rodo *Baltic Master* byla, sėkmingos pareiškėjui bylos baigties neužtikrina nei jam palankus EŽTT sprendimas dėl teisės į teisingą teismą pažeidimą, nei palankus ES teisės išaiškinimas ESTT prejudiciniame sprendime. Nerimą kelia tai, kad nors LVAT sutiko atnaujinti bylą po EŽTT sprendimo ir kreiptis į ESTT dėl prejudicinio sprendimo toje byloje, galutinį sprendimą jis pagrindė nuostata, dėl kurios taikymo galimybės jis nesiteiravo. Dėl to, viena vertus, nėra visiškai aišku, kiek galimybė taikyti tą nuostatą buvo nagrinėta teisminio proceso metu ir ar pareiškėjas buvo deramai išklausytas dėl galimybės ją taikyti. Kita vertus, ESTT turi teisę atsisakyti nagrinėti prašymą priimti prejudicinį sprendimą, jei perduodamas klausimas neturėtų įtakos galutiniam bylos rezultatui[74]. Dėl to galima suabejoti, ar ESTT apskritai būtų sutikęs atsakinėti į LVAT perduotus klausimus, jei būtų žinojęs, kad galutinis rezultatas nuo jo atsakymo niekaip nepriklausys. Kadangi nacionaliniai teismai veikia kaip pirminė sąsaja tarp piliečių ir ES teismų, jų dialogas turėtų užtikrinti efektyvią ir daugialypę teisminę apsaugą[75], todėl naujas teisinio vertinimo posūkis tokioje byloje kaip ši neatrodo įtikinamai. Vis dėlto siekiant visapusiškai įvertinti šį sprendimą reikia detalesnės diskusijos nei tai leidžia šio straipsnio apimtis ir tikslai.
3. Prieglobsčio prašytojų teisių apimtis Lietuvoje išlieka itin politizuotas klausimas. Tad nors tarptautinis ir ES teisinis reglamentavimas yra gana stabilus ir gerai išplėtotas, nacionalinis teisinis reglamentavimas šioje srityje siaurinant prieglobsčio prašytojų teises gali keistis labai greitai, net jei yra aišku, kad priimami pakeitimai neatitinka ES teisės. Šio klausimo politinį jautrumą dar labiau pabrėžia aplinkybė, kad LVAT šioje byloje kreipėsi dėl prejudicinio sprendimo, nors ir neprivalėjo to daryti: ESTT sprendimas leido LVAT atsiriboti nuo atsakomybės už prieglobsčio prašytojui palankų sprendimą ir dėl to išvengti politinio nepasitenkinimo.
4. Atskirai reikėtų aptarti *VTEK* sprendimą ir jo pasekmes Lietuvos teisės sistemai. Šiame sprendime ESTT ne tik aiškiai įvardijo kriterijus, į kuriuos turėtų atsižvelgti teismas, vertinantis reikalavimo viešinti asmens duomenų proporcingumą, jis taip pat padarė aiškią išvadą, kad bylos aplinkybėmis jam neatrodė, kad buvo priimtina viešinti tokių asmenų, kaip pareiškėjas pagrindinėje byloje, duomenis. Nors sprendime tiesiogiai buvo vertinamas tik reikalavimas viešinti struktūrinių fondų paramą gavusių įmonių vadovų viešųjų ir privačių interesų deklaracijas, taikyta vertinimo logika rodo, kad poreikis reorganizuoti Lietuvoje jau įprastą deklaracijų

72 *M.A. prieš Valstybės sienos apsaugos tarnybą", supra note,* 7: 85–93 punktai.

73 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. liepos 28 d. sprendimas byloje A-1091-822/2022.

74 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2021 m. spalio 6 d. sprendimas byloje *Consorzio Italian Management, Catania Multiservizi*, C-561/19, EU:C:2021:799.

75 Marta Cartabia, „Europe and Rights: Taking Dialogue Seriously", *European Constitutional Law Review* 5, no. 1 (2009): 5, https://doi.org/10.1017/s1574019609000054; Tuomas Ojanen, „Making the Essence of Fundamental Rights Real: The Court of Justice of the European Union Clarifies the Structure of Fundamental Rights under the Charter", *European Constitutional Law Review* 12, no. 2 (2016): 318, https://doi.org/10.1017/s1574019616000225.

viešinimo teisinį reglamentavimą ir praktiką yra neišvengiamas. Tai reiškia, kad bus būtina atsisakyti šiuo metu Viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymo 10 str. įtvirtintos bendros taisyklės, kad deklaracijų duomenys yra vieši, išskyrus tuos atvejus, kai įstatymas numato kitaip, ir šią taisyklę pakeisti taisykle, kuri atitiktų ES duomenų apsaugos teisinį reglamentavimą, t. y. kad tik tie deklaracijų duomenys yra vieši, kurie yra būtini siekiant užtikrinti politinės sistemos skaidrumą.

5. *VTEK* sprendimas neturėtų reikšmingai paveikti galimybės viešinti deklaracijų asmenų, kurie turi didžiausią įtaką priimant sprendimus dėl viešųjų lėšų skirstymo. Vis dėlto ESTT sprendimas leidžia suprasti, kad net ir šie asmenys gali tikėtis, kad keisis nuostatos dėl reikalaujamos pateikti informacijos apie sudarytus sandorius, kurių vertė didesnė nei 3 000 eurų, taip pat šie duomenys nebeturėtų būti sistemingai viešinami. Galiausiai, turėtų būti nuasmeninti ir duomenys apie sutuoktinio / partnerio / sugyventinio ir jo / jos vaikų vardus ir pavardes.
6. Tai neeilinis sprendimas ne vien dėl to, kad jį priėmė Didžioji ESTT kolegija, tačiau ir dėl to, kad skirtingai nei paprastai, ESTT pateikė gana detalias gaires dėl toleruotinos asmens duomenų viešinimo apimties. ESTT dažniausiai vengia pasisakyti vertinimo klausimais, nes ESTT ir nacionalinius teismus sieja ne pavaldumo, o bendradarbiavimo santykiai, tad konkretus pasiūlytas vertinimas galėtų būti suprastas kaip tokiam bendradarbiavimui būdingos pusiausvyros pažeidimas.
7. Dar viena išskirtinė šio sprendimo ypatybė – dar iki tol, kol nusprendė kreiptis dėl prejudicinio sprendimo į ESTT, VAAT buvo kreipęsis į Konstitucinį Teismą su prašymu įvertinti Viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymo 10 str. dėl pareigos viešai skelbti su privačiais interesais susijusius duomenis konstitucingumą, tačiau Konstitucinis Teismas atsisakė šį klausimą nagrinėti konstatavęs, kad įvardytas straipsnis byloje buvo netaikytinas, nes teismas turėjo vertinti ne tai, ar deklaracija buvo teisėtai viešinama, o tai, ar jos nepateikęs asmuo nepažeidė įstatymo[76]. Sutikęs nagrinėti klausimą, ar Viešųjų ir privačių interesų derinimo įstatymas Konstitucijai neprieštarauja ta apimtimi, kuria jame nesureglamentuota viešųjų įstaigų vadovų deklaracijų teikimo tvarka, jis pripažino legislatyvinę omisiją[77].
8. Galima suabejoti, ar Konstitucinis Teismas ne pernelyg formaliai pažvelgė į klausimą, kiek aptariamoje byloje vertinimui, ar asmuo turėjo pareigą pateikti viešųjų ir privačių interesų deklaraciją, buvo reikšmingas viešinimo teisėtumo klausimas. Vis dėlto neginčytina yra tai, kad nors tiek Konstitucinis Teismas, tiek ir ESTT įžvelgė su žmogaus teisių apsauga nesuderinamų įstatymo nuostatų, Konstitucinio Teismo nutarimas aiškiai nublanksta prieš ES Teisingumo Teismo sprendimą tiek poveikiu, tiek ir požiūrio į žmogaus teisių apsaugą apimtimi. Tad šią bylą galima įsiminti kaip vieną iš konstitucinės reikšmės pavyzdžių, iliustruojančių ES pagrindinių teisių santykį su nacionaline konstitucine teise[78], šįkart ieškant pusiausvyros tarp asmens duomenų apsaugos ir viešojo intereso užkirsti kelią korupcijai. Tenka apgailestauti, kad byloje iškilusiu kertiniu asmens duomenų apsaugos klausimu Konstitucinis Teismas liko nuošaly.

76 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2018 m. rugsėjo 20 d. sprendimas, cituota pagal ESTT sprendimą VTEK byloje.

77 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2019 m. gruodžio 19 d. nutarimas, TAR, 2019-12-19, Nr. 20629.

78 Plačiau žr. Danutė Jočienė, „Tarptautinės teisės ir Europos Sąjungos teisės įtaka Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo oficialiajai konstitucinei doktrinai“, *Kelyje su Konstitucija* (Vilniaus universiteto leidykla, 2022), 91–117, https://www.journals.vu.lt/open-series/article/view/29794.

2022 CJEU Preliminary Rulings in Cases Referred by Lithuanian Courts

Mykolas Romeris University Law School
International and EU Law Institute
Assoc. Prof. Loreta Šaltinytė
E-mail: losal@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-22-01-18

Summary. *This Article focuses on ten CJEU preliminary rulings under Article 267 of the TFEU in cases which were referred by Lithuanian courts. Seven of these cases were referred by the Lithuanian Supreme Administrative Court, while the Supreme Court of the Republic of Lithuania, the Vilnius district administrative court and the Tax dispute commission each referred one case.*

The two most important cases of 2022 concerned the protection of fundamental rights. The first was decided by the Grand Chamber of the CJEU, and concerned the publication of data from public and private interest declarations. The second case concerned the question of the legality of the detention of asylum seekers. On both occasions, the CJEU found that Lithuanian legal regulation was in conflict with EU law.

The Baltic Master case was also significant. This was referred to the CJEU by the Lithuanian Supreme Administrative Court in renewed proceedings after the finding of the European Court of Human Rights that Lithuania breached the right to fair procedure under Article 6 of the ECHR because of its failure to adequately justify refusal to refer the case to the CJEU for a preliminary ruling. Although the CJEU interpreted EU law in a manner which was in the interest of the company, the Lithuanian Supreme Administrative Court left the contested decision intact by invoking a different legal provision to justify the result in the case.

The purpose of this article is to assess the areas of legal regulation that call for improvement as identified by the CJEU in 2022.

Keywords: *references of Lithuanian courts for preliminary rulings, Article 267 of the TFEU, EU Charter of Fundamental Rights, data protection, the prevention of conflicts of interest and of corruption in the public sector, right to asylum under EU law, grounds for the detention of asylum seekers, deductions of input VAT, the determination of customs value.*

3.2. Sankcijų prieš Rusiją paketų dėl agresijos Ukrainoje teisiniai aspektai ir Lietuva

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės institutas
Prof. dr. Saulius Katuoka
E. paštas: skatuoka@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-22-01-19

Santrauka. *Dar niekada Lietuvos valstybė netaikė tarptautinių sankcijų taip gausiai kaip 2022 metais. Į Rusijos pradėtą agresiją prieš Ukrainą tarptautinė bendrija sureagavo labai greitai. Nuo pat karo prieš Ukrainą pradžios buvo pradėtos taikyti tarptautinės sankcijos Rusijai, kurios palaipsniui darė vis didesnį poveikį. Šioje srityje gana aktyvų vaidmenį vaidina Europos Sąjunga, dėl kurios pastangų Rusijai buvo pritaikyti net devyni sankcijų paketai. Sankcijų taikymo procesas pareikalavo iš Lietuvos valstybės kardinaliai atnaujinti norminę bazę, kurios pagrindu būtų sėkmingai užtikrintas tinkamas ir veiksmingas sankcijų taikymo procesas. 2022 metais Lietuvos valstybė padarė esmines korekcijas 2004 metais priimtame Ekonominių ir kitų tarptautinių sankcijų įgyvendinimo įstatyme. Buvo pakeistas ne tik įstatymo pavadinimas, bet ir padaryti svarbūs įstatymo pakeitimai: įstatyme pateikiamos pagrindinės sąvokos, išskiriamos ekonominės, finansinės, socialinės, politinės, susisiekimo sankcijų rūšys. Gana detaliai įstatymas reglamentavo tarptautinių sankcijų koordinavimo ir užtikrinimo klausimus. Šioje srityje yra reikšminga Tarptautinių sankcijų koordinavimo komisija. Svarbus sankcijų taikymo dokumentas – Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2022 metų gegužės 25 dienos nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos tarptautinių sankcijų įstatymo įgyvendinimo". Straipsnyje keliamas tikslas apžvelgti Lietuvos valstybės norminę bazę tarptautinių sankcijų įstatymo klausimais, apibūdinti devynis Europos Sąjungos sankcijų paketus, taikomus Rusijai dėl agresijos prieš Ukrainą, taip pat siekiama atsakyti į klausimą, ar būtinas Tarptautinis tribunolas dėl Rusijos agresijos prieš Ukrainą.*

Reikšminiai žodžiai: *tarptautinės sankcijos, individualios sankcijos, Tarptautinių sankcijų koordinavimo komisija, Europos Sąjungos sankcijų paketai, Tarptautinis tribunolas dėl Rusijos agresijos prieš Ukrainą.*

Įvadas

Norint aptarti tarptautinių sankcijų taikymo klausimą konkrečiai valstybei, būtina trumpai pasiaiškinti tarptautinės teisės, kaip teisinės sistemos, reguliuojančios tarptautinių santykių klausimus, išskirtinį bruožą. Tarptautinės teisės doktrinoje neretai tarptautinė teisė sankcijų klausimu apibūdinama terminu anglų kalba *soft law* (minkštoji teisė). Vienas iš dažniausių argumentų, patvirtinančių *soft law* požymį, yra tai, kad tarptautinėje teisėje nėra galutinai išspręsti tarptautinių sankcijų taikymo ir užtikrinimo klausimai. Tačiau tarptautinės teisės pokyčiai, ypač įvykę po Antrojo pasaulinio karo, iš esmės teigiamai išsprendė šį klausimą. Remdamosi tarptautine teise tarptautines sankcijas taiko didelės valstybių grupės, sankcijos taikomos per tarptautines organizacijas. Taip pat galima pastebėti ir konkretų reiškinį – atsirado tarptautinės teisės normos, nustatančios konkrečias tarptautines sankcijas. Pavyzdžiui, Tarptautinio baudžiamojo teismo Romos statuto 37 straipsnyje nurodoma, kad už genocido, karo, agresijos nusikaltimus ir nusikaltimus žmoniškumui gali būti skirtas laisvės atėmimas, bet ne ilgiau nei 30 metų, arba laisvės atėmimas iki gyvos galvos, jei tai pateisinama labai sunkiu nusikaltimu ar nuteistojo asmenybe.

Remiantis statutu taip pat gali būti skirtos baudos ar turto konfiskavimas. Taikant atsakomybę už tarptautinius nusikaltimus be Niurnbergo, Tokijo karinių tribunolų, buvo įkurti tarptautiniai tribunolai buvusiai Jugoslavijai ir Ruandai. Taigi, galima konstatuoti, kad tarptautinių sankcijų taikymas tapo įprastu reiškiniu tarptautinėje teisėje. Šis reiškinys privertė pasitempti ir tarptautinės teisės mokslininkus, kurių tyrimų objektu tapo tarptautinių sankcijų aktualijos. Tiesa, fundamentalių darbų gausos šiuo klausimu nebuvo pastebėta. Tačiau su šiuo reiškiniu susidūrusios valstybės privalėjo sukurti nacionalinės teisės pagrindus, kurie padėtų užtikrinti tarptautinių sankcijų įgyvendinimą. Taigi, šiame straipsnyje nagrinėjami trys klausimai: analizuojama Lietuvos valstybės norminė bazė sankcijų taikymo klausimais, apibūdinami Europos Sąjungos (toliau – ES) devynių sankcijų paketai, taikomi Rusijai, ir svarstoma, ar reikia Tarptautinio baudžiamojo tribunolo, kuris įvertintų Rusijos agresijos nusikaltimą prieš Ukrainą.

3.2.1. Lietuvos valstybės norminė bazė, užtikrinanti tarptautinių sankcijų įgyvendinimą

Vienas iš pagrindinių norminę bazę sudarančių aktų tarptautinių sankcijų įgyvendinimo klausimais yra 2004 m. balandžio 22 dieną priimtas Lietuvos Respublikos ekonominių ir kitų tarptautinių sankcijų įgyvendinimo įstatymas[1]. Šis įstatymas buvo keistas 2022 metais, jo pakeitimo iniciatorė buvo Užsienio reikalų ministerija kaip institucija, koordinuojanti tarptautinių sankcijų įgyvendinamą Lietuvos Respublikoje. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad, visų pirma, pasikeitė įstatymo pavadinimas: vietoje Lietuvos Respublikos ekonominių ir kitų tarptautinių sankcijų įgyvendinimo įstatymo atsirado Lietuvos Respublikos tarptautinių sankcijų įstatymas (toliau – *Į*statymas). Įstatymo pavadinimo pakeitimas buvo grindžiamas faktu, kad beveik visas teisiškai privalomas tarptautines sankcijas Lietuvos valstybė įgyvendina kartu su ES valstybėmis narėmis per ES bendrosios užsienio politikos instrumentus, tiesiogiai taikomus Europos Sąjungos teisės aktus[2]. Manytina, kad senasis įstatymo pavadinimas iš dalies buvo ir netikslus: kažkodėl pirmoje vietoje buvo išskirtos ekonominės sankcijos, o po to ir kitos tarptautinės sankcijos. Tenka pažymėti, kad, atsižvelgus į įstatymą, pagrindo išskirti atskirą ekonominių sankcijų grupę savaime nebuvo, nes ekonominės sankcijos – tik viena iš tarptautinių sankcijų rūšių.

Įstatymo 2 straipsnis pateikia pagrindines įstatymo sąvokas. Visų pirma, sutikslinami subjektai, kuriems taikomos sankcijos. Subjektų ratas išplėstas, į jį patenka ne tik valstybės, bet ir fiziniai, juridiniai asmenys ar šių asmenų grupės. Straipsnyje taip pat apibrėžiamos tarptautinės sankcijos. Tarptautinės sankcijos – Europos Sąjungos teisės aktais, Jungtinių Tautų ar kitų tarptautinių organizacijų, kurių narė yra arba kuriose dalyvauja Lietuvos Respublika, sprendimais, kurie Lietuvos Respublikoje taikomi tiesiogiai arba įgyvendinami įstatymo nustatyta tvarka, nustatytų apribojimų ir įpareigojimų visuma. Tai labai lakoniškas tarptautinių sankcijų apibūdinimas.

Tarptautinės teisės doktrinoje tarptautinių sankcijų sampratai skiriama nemažai dėmesio. Galima paminėti keletą autorių, kurie bandė atskleisti tarptautinių sankcijų požymius: tai profesorius Eliche Tukatsu[3], grupė autorių Vera Gowland-Debbas, Mariano Garcia Rubio,

1 Lietuvos Respublikos tarptautinių sankcijų įstatymas. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 68-2369

2 Yra numatytos sankcijos, kurios įgyvendinamos savarankiškai ir kurių nereglamentuoja Europos Sąjungos teisės aktai. Pavyzdžiui, draudžiama prekiauti ginklais su Kinijos Liaudies Respublika, draudžiama tiekti ginklus į Armėnijos ir Azerbaidžano Respubliką kalnų Karabacho konflikte dalyvaujančioms pajėgoms.

3 Eliche Tukatsu, „Coersion and the Theory of Sanctions in International Law“, iš *The Structure and Process of International Law: Essays in Legal Philosophy, Doctrine, and Theory*, red. Ronald St. J. Macdonald ir Douglas M. Johnston (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1986), 1187–1205.

Hassiba Hady Sahraouira[4], kurių pateiktos įžvalgos sąvokiniu tarptautinių sankcijų klausimu yra išsamiausios. Pritartina vokiečių mokslininkų nuomonei, kurie, apibendrinę doktrininės tarptautinių sankcijų nuostatas, pateikė tokį tarptautinių sankcijų apibrėžimą. Tarptautinės sankcijos – tai specifinės priemonės, kurios taikomos atsakant į tarptautinės teisės pažeidimus ir kurių pagrindinis tikslas – paveikti valstybę pažeidėją, nutraukti tarptautinės teisės pažeidimą, ir dėl kurių pažeidėjas patenka į jam nepalankią aplinką, netekdamas tam tikrų privilegijų ir teisių[5].

Įstatymo 3 straipsnis nustato tarptautinių sankcijų rūšis. Straipsnyje nurodoma, kad Lietuvos Respublikoje įgyvendinamos ekonominės, finansinės, politinės, susisiekimo, socialinės, taip pat kitokius apribojimus ir įpareigojimus nustatančios tarptautinės sankcijos. Toks sankcijų išvardijimas gali būti pateisinamas tuo aspektu, kad už atskirų sankcijų įgyvendinimą yra atsakingi konkretūs subjektai. Tenka pažymėti, kad ir tarptautinės teisės doktrinoje tarptautinės sankcijos klasifikuojamos atsižvelgiant į jų turinį (ekonominės, socialinės, finansinės ir t. t.), bet taip pat ir pagal tai, kas sankcijas taiko. Šiuo aspektu išskiriamos individualios, kolektyvinės ar tarptautinių organizacijų taikomos sankcijos. Taigi, šiuo aspektu galima pastebėti įstatymo spragą. Įstatymo leidėjas nereglamentuoja individualių sankcijų. Aišku, kad individualių sankcijų taikymas yra probleminis klausimas. Dažniausiai individualias sankcijas taiko nukentėjusi šalis. Nukentėjusi šalis šiuo atveju veikia kaip *iudex in causa propria* (teisėjas savo byloje). Tokios rūšies sankcijų taikymą lemia keli momentai. Tokios rūšies sankcijas leidžia taikyti Jungtinių Tautų (toliau – JT) Chartija. Tai leidžiama išimtiniais atvejais, kada ginamos valstybių pamatinės teisės ir gyvybiškai svarbūs interesai.

Kaip teisingai pastebi austrų profesorius Hans Kohler, individualių sankcijų taikymas yra *realpolitik* instrumentas. Jis gali būti efektyvus tik tada, kai yra galimybė pažeisti jėgų balansą. Todėl mažosios valstybės, nepaisant visuotinai pripažinto tarptautinėje teisėje suverenios lygybės principo, kažin ar gali individualiomis sankcijomis paveikti, pavyzdžiui, ekonominiu požiūriu kur kas didesnes ir stipresnes valstybes. Taikydama individualias sankcijas valstybė privalo atsižvelgti į įvairius niuansus, o svarbiausia – ar sankcijomis pagerins savo padėtį, ar atstatys *status quo* iki teisės pažeidimo[6].

Štai Lietuvos spaudoje pasirodė informacija apie Kinijos Liaudies Respublikos taikytas susisiekimo viceministrei Agnei Vaiciukevičiūtei asmenines sankcijas po jos apsilankymo Taivane. Po šio viceministrės vizito Kinija paskelbė, kad ji taip pat nutraukia ryšius su Lietuvos Respublika susisiekimo srityje[7].

Manytina, kad labai svarbus Įstatymo IV skyrius, reglamentuojantis tarptautinių sankcijų koordinavimo ir užtikrinimo klausimus. Šio skyriaus 10 straipsnyje nurodoma, kad pasiūlymams dėl tarptautinių sankcijų nustatymo teikti ir svarstyti, įstatymo įgyvendinimui užtikrinti ir koordinuoti Vyriausybė sudaro Tarptautinių sankcijų koordinavimo komisiją (toliau – Komisija). Komisijai vadovauja užsienio reikalų ministras ar jo įgaliotas asmuo. Komisiją aptarnauja Užsienio reikalų ministerija. Tarptautinių sankcijų koordinavimo komisija buvo sudaryta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2022 metų gegužės 25 dienos nutarimu Nr. 535 „Dėl Lietuvos Respublikos tarptautinių sankcijų įstatymo įgyvendinimo“. Komisiją sudaro 25-ių valstybės institucijų

4 Vera Gowland-Debbas, Mariano Garcia Rubio, Hassiba Hady Sahraouira, *United Nations Sanctions and International Law* (Kluver Law International, 2001).

5 Витцтум Вольфганг Граф и др., „Международное право“ (Москва: Берлин, 2007).

6 Plačiau apie šiuos ir kitus individualių sankcijų taikymo niuansus žr.: H. Kochler, „Sanctions and International Law“, *International Organisations Research Journal* 14, 3 (2019): 30, 32, 39. DOI: 10.17323/1996-7845-2019-03-02.

7 „Po viceministrės vizito Taivane Kinija nutraukia ryšius su Lietuva susisiekimo srityje“, *Verslo žinio*s, 2022-08-12, https://www.lrt.lt/naujienos/verslas/4/1759383/po-viceministres-vizito-taivane-kinija-nutraukia-rysius-su-lietuva-susisiekimo-srityje

atstovai. Komisijai vadovauja Užsienio reikalų viceministras Mantas Adomėnas, į ją įeina kitų ministerijų viceministrai ir kitų institucijų vadovai.

Kitas labai svarbus yra 11 įstatymo straipsnis, nurodantis kompetentingų institucijų funkcijas pagal tarptautinių santykių įgyvendinimo sritį. Pavyzdžiui, remdamasis įstatymu Migracijos departamentas privalo užtikrinti apribojimą atvykti į Lietuvos Respubliką ar keliauti per jos teritoriją tranzitu asmenims, kuriems taikomos tarptautinės sankcijos; Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba koordinuoja, prižiūri ir užtikrina finansinių sankcijų įgyvendinimą Lietuvos Respublikoje. Tais atvejais, kai tarptautinių sankcijų įgyvendinimas nepatenka į įstatyme išvardytų institucijų veiklos sritį, Vyriausybė paskiria kompetentingą tarptautinių sankcijų įgyvendinimą užtikrinančią instituciją. Neretai Tarptautinių sankcijų koordinavimo komisijai iškyla daug klausimų, dėl kurių reikia konsultuotis su Europos Komisija. Antai 2022 m. liepos 19 dienos posėdyje buvo aptartos Europos Komisijos gairės dėl ribojamųjų priemonių taikymo tranzitu per ES teritoriją gabenamoms Rusijos prekėms.

Komisija suformulavo tokias rekomendacines nuostatas. Kompetentingos institucijos, vykdydamos tranzitu gabenamų prekių kontrolę, turi vadovautis tokiais kriterijais:

1) prekybos apimtys skaičiuojamos pagal geležinkeliais pervežamų būtinųjų prekių apimtis;
2) metiniai leistinų pervežti prekių vidurkiai nustatomi kalendoriniais metais nuo sausio 1 dienos iki gruodžio 31 dienos;
3) metiniai vidurkiai 2022 metams skaičiuojami imant rodiklius už trejus metus nuo 2019 metų sausio 1 dienos;
4) vidurkis skaičiuojamas atsižvelgiant į ES Reglamento 833/2014 ir jo priedų nustatytas prekių grupes ir būtinosioms prekėms priskirtus prekių kodus.

Komisijoje iškilo klausimas, ar prabangos prekės yra priskirtos būtinųjų prekių kategorijai. Šiuo klausimu Komisija nusprendė pasikonsultuoti su Europos Komisija[8].

Šiuo laikotarpiu, kai tarptautinės sankcijos aktyviai yra taikomos tiek Rusijai, tiek Baltarusijai, verslo subjektams egzistuoja pareiga atidžiai sekti informaciją apie įgyvendinamas tarptautines sankcijas. Tokią pareigą verslo subjektams numato įstatymo 12 straipsnis, nurodydamas, kad tiek fiziniai, tiek juridiniai asmenys privalo 11 straipsnyje išvardytoms institucijoms teikti duomenis, kurių reikia tarptautinėms sankcijoms įgyvendinti. Informacijos pateikimas valstybinėms institucijoms nėra laikomas komercinės ar profesinės paslapties ar kitos konfidencialios informacijos atskleidimu. Taigi, kaip nurodo teisininkas Tautvydas Užkuras, verslo subjektai turi gerai įvertinti visus jų veiklai taikomus teisinius reikalavimus, tinkamai nustatyti teisinių verslo partnerių tapatybę ir reputaciją, efektyviai sustiprinti vidaus kontrolės procedūras ir politiką, kad būtų užtikrintas tinkamas tarptautinių sankcijų valdymas ir kontrolė[9]. Kadangi reaguojant į Rusijos veiksmus Ukrainoje priimamos naujos tarptautinės sankcijos ar keičiamas taikomų sankcijų turinys, verslo subjektai privalo stebėti ir analizuoti pokyčius, – taigi sankcijų valdymas yra nuolatinis, nepertraukiamas procesas. Pritartina Lietuvos banko rekomendacijai, kad finansų rinkos dalyviai turėtų paskirti atsakingus darbuotojus tarptautinių sankcijų vidaus kontrolei užtikrinti. Tam tikslui turi būti skiriama pakankamai lėšų ir informacinių technologijų išteklių. Turi būti sukurta reikiama duomenų bazė ir numatytos priemonės, užtikrinančios sankcijų valdymą ir kontrolę[10]. Manytina, kad kiekviena valstybinė institucija, atsakinga už tarptautinių sankcijų įgyvendinimą, savo kompetencijos ribose turėtų realizuoti Lietuvos banko rekomendaciją, pri-

8 Plačiau apie tai žr.: https://www.minfo.lt. Tarptautinių sankcijų koordinavimo komisija aptarė EK gaires dėl prekių tranzito per Lietuvą.

9 Tautvydas Užkuras, „Tarptautinių sankcijų įgyvendinimas Lietuvoje – kas keičiasi?“, *Verslo žinios*, 2022-05-17.

10 Lietuvos bankas, „Tarptautinių sankcijų įgyvendinimas finansų įstaigose. Analizė ir tyrimai“, 2022, Nr. 19, p. 7.

sitaikydama prie savo darbo specifikos. Tenka pastebėti, kad visi Tarptautinių sankcijų įstatymo pakeitimai įsigaliojo nuo 2022 m. gegužės 17 d. Gegužės 25 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybė priėmė nutarimą „Dėl Lietuvos Respublikos tarptautinių sankcijų įstatymo įgyvendinimo“, kurio pagrindu buvo patvirtintas Tarptautinių sankcijų tvarkos aprašas. Apraše buvo sutikslinta keletas su įstatymo įgyvendinimu susijusių aspektų. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Užsienio reikalų ministerija buvo įpareigota ne vėliau kaip kitą darbo dieną skelbti savo svetainėje informaciją apie Jungtinių Tautų Saugumo Tarybos skelbiamas sankcijas.

Apraše sutikslinamas finansinių sankcijų ir sektorinių sankcijų įgyvendinimas. Apraše atsirado VII skyrius, detaliai reglamentuojantis laikinojo administratoriaus skyrimą. Remiantis įstatymu laikinąjį administratorių skiria finansų ministras. Administratorius skiriamas juridiniam asmeniui, kai laikinasis administravimas yra būtinas. Administratoriaus būtinybė yra grindžiama aplinkybėmis, kurios gali sukelti neigiamų socialinių, ekonominių, ekologinių ir kitų svarbių pasekmių dėl taikomų Lietuvos Respublikoje tarptautinių sankcijų konkrečiam juridiniam asmeniui. Toks juridinis asmuo vertinamas kaip didelė įmonė, kurios vidutinis metinis darbuotojų skaičius didesnis negu 500 (Aprašo 44.2 punktas).

Apžvelgus pagrindinius norminius aktus, reglamentuojančius tarptautinių sankcijų įgyvendinimą, galima konstatuoti, kad Lietuvos Respublikoje sukurta tinkama teisinė bazė, leidžianti sėkmingai taikyti tarptautines sankcijas. Kalbant apie tarptautines sankcijas Rusijos valstybei nereikia pamiršti, kad taikomos kolektyvinės sankcijos ES iniciatyva. Todėl labai svarbu vadovautis tinkamais ES teisės aktais. Reikėtų išskirti bendro pobūdžio ES teisės aktus ir konkrečias direktyvas sankcijų klausimais. Prie bendrųjų teisės aktų reikėtų priskirti 2018 metų gegužės 4 dienos ES Tarybos dokumentą „Ribojamųjų priemonių (sankcijų) pagal ES bendrą užsienio ir saugumo politiką įgyvendinimo ir vertinimo gairės“[11]. Svarbus yra ir ES Tarybos dokumentas „Geriausia ES veiksmingo ribojamųjų priemonių įgyvendinimo praktika“[12]. Tiesiogiai tarptautines teisines sankcijas gali nustatyti konkretūs ES reglamentai, pavyzdžiui, 2014 m. kovo 17 d. Tarybos reglamentas Nr. 269/2014 dėl ribojamųjų priemonių taikymų, atsižvelgiant į veiksmus, kuriais kenkiama Ukrainos teritoriniam vientisumui, suverenitetui ir nepriklausomybei arba kėsinimąsi į juos[13].

Galima pastebėti teigiamus pokyčius Užsienio reikalų ministerijos svetainėje, skirtoje tarptautinių sankcijų įgyvendinimo informacijai skelbti. Svetainė buvo sukurta 2013 m. gruodžio 5 dieną ir nuolat atnaujinama skelbiant aktualią informaciją. Svetainėje yra keturi skyriai: „Europos Sąjungos sankcijos privalomos Lietuvos Respublikos subjektams“, „Informacija apie ES sankcijas Rusijai ir Baltarusijai“, „JAV sankcijos“, „Tarptautinių sankcijų įgyvendinimas Lietuvoje“.

3.2.2. Europos Sąjungos sankcijų paketai prieš Rusiją

Europos Vadovų Taryba, reaguodama į Rusijos veiksmus, nukreiptus prieš Ukrainą, palaipsniui taikė sankcijas. Sankcijos buvo taikomos už tokius Rusijos veiksmus:

a) už 2014 m. įvykdytą neteisėtą Krymo aneksiją;

b) už nuo 2022 m. vasario 24 dieną vykdomą Rusijos agresiją prieš Ukrainą;

c) už 2022 m. Rusijos įvykdytą Ukrainos regionų Donecko, Luhansko, Zaporižios, Cher-

11 Ribojamųjų priemonių (sankcijų) pagal ES bendrą užsienio ir saugumo politiką įgyvendinimo ir vertinimo gairės. Europos Sąjungos Taryba. 2022 m. gegužės4 d. (doc.15579/03).

12 Geriausia ES veiksmingo ribojamųjų priemonių įgyvendinimo praktika. Europos Sąjungos Taryba. 2022 m. birželio 27 d. (doc.10572/22).

13 Europos Sąjungos oficialus leidinys. Tarybos reglamentas (ES Nr. 269/2014). 2014 m. kovo17 d.

sono aneksiją.

Atsižvelgiant į tai, kad Rusijos veiksmų mastas Ukrainos atžvilgiu didėjo, kad buvo daromi įvairūs tarptautiniai nusikaltimai, sankcijos buvo priimamos palaipsniui jas griežtinant. Sankcijų priėmimo procesas apima įvairias stadijas. Visos siūlomos sankcijos pirmiausia aptariamos Tarybos parengiamuosiuose organuose: Patarėjų užsienio santykių klausimais darbo grupėje; RELEX darbo grupėje; poreikiui esant sankcijos aptariamos Politiniame ir saugumo komitete, Nuolatiniame valstybių atstovų komitete (Coreper).

Po šių institucijų išvadų Vadovų Taryba vieningai priima sprendimus dėl sankcijų Rusijai reglamento forma[14]. Apie Tarybos patvirtintą reglamentą informuojamas ES Parlamentas. Nuo 2022 m. vasario 24 d. iki 2022 m. gruodžio 17 dienos Rusijos atžvilgiu buvo priimti 9 sankcijų paketai[15].

2022 m. vasario 24 d. buvo priimtas pirmasis sankcijų paketas. Šio paketo pagrindu buvo pritaikytos individualios sankcijos 351 Rusijos valstybės Dūmos nariui: užšaldytas turtas ir uždrausta atvykti į ES valstybių teritoriją. Buvo nustatyti draudimai importuoti prekes iš Ukrainos nekontroliuojamų Donecko ir Luhansko sričių, sektorinis draudimas finansuoti Rusiją, vyriausybę, Centrinį banką.

2022 m. vasario 25 dieną priimtas platesnis antrasis sankcijų paketas, jungiantis 8 draudimus. Buvo įšaldytas Rusijos prezidento Vladimiro Putino ir užsienio reikalų ministro Sergėjaus Lavrovo turtas užsienyje. Nustatytos ribojamosios priemonės Nacionalinės saugumo tarybos nariams. Draudžiama parduoti naftos perdirbimo prekes ir technologijas, parduoti orlaivius, atsargines dalis ar įrangą Rusijos bendrovėms, draudžiama eksportuoti puslaidininkius ir pažangias technologijas.

2022 m. vasario 28 – kovo 2 dienomis buvo priimtas trečiasis sankcijų paketas. Paketas apėmė sankcijas finansų srityje: uždrausta sudaryti sandorius su Rusijos centriniu banku, 7 Rusijos bankai pašalinti iš SWIFT sistemos, uždrausta parduoti, tiekti, eksportuoti euro banknotus į Rusiją ar bet kuriam subjektui Rusijoje. Draudžiama investuoti į Rusijos investicinius fondus. Uždrausta Rusijos vežėjams skristi per ES oro erdvę. Sustabdyta 7 Rusijos televizijos kanalų transliacija.

2022 m. kovo 15 dieną buvo priimtas ketvirtasis sankcijų paketas. Buvo uždrausti visi sandoriai su Rusijos valstybės valdomomis įmonėmis, draudžiamos kredito reitingų paslaugų teikimas Rusijos subjektams, draudžiamos investicijos į Rusijos energetikos sektorių. Nustatyti prekybos apribojimai, susiję su anglimi, plienu ir prabangos prekėmis.

2022 m. balandžio 8 dieną priimtas penktasis sankcijų paketas. Buvo uždrausta su Rusijos vėliava plaukiojantiems laivams patekti į ES uostus. Draudžiama visoms Rusijos ir Baltarusijos transporto įmonėms vežti prekes keliais ES viduje ar vykstant tranzitu. Išimtis tiek laivams, tiek tranzito įmonėms gali būti taikomos, kai vežami žemės ūkio ar maisto produktai ar teikiama humanitarinė pagalba. Buvo įvesti papildomi eksporto draudimai reaktyviniams degalams, kvantiniams kompiuteriams, pažangiems puslaidininkiams, medienai, cementui, trąšoms, jūrų gėrybėms, alkoholiniams gėrimams.

Kalbant apie kitus sankcijų paketus reikia pastebėti, kad šie sankcijų paketai kai kuriais sankcijų taikymo klausimais buvo kompromisinio pobūdžio. Šeštojo sankcijų paketo, priimto 2022 m. birželio 3 d. vienas iš labiausiai diskutuotinų klausimų buvo susijęs su nafta ir jos produktais. Pirminiame šių sankcijų pakete buvo siūloma uždrausti importuoti rusišką naftą tiek

14 Plačiau apie ES sankcijų priėmimo ir peržiūros procedūrą žr.: https://www.consilium.europa.eu/lt/policies/sanctions/

15 Konsoliduotą ES individualių sankcijų sąrašą galima rasti ES svetainėje adresu: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT arba LR Užsienio reikalų ministerijos svetainėje adresu https://urm.lt/es-sankcijos-rusijai-.

tanklaiviais, tiek naftotiekiais. Išimtys atsisakyti rusiškos naftos būtų taikomos Vengrijai. Galutiniame variante buvo įtvirtintas draudimas importuoti jūra gabenamą žalią naftą. Išimtis laikinai bus taikoma naftotiekiais tiekiamai rusiškai naftai. Tačiau valstybės susitarė, kad naftos bus atsisakoma laipsniškai, per 6 mėnesius bus atsisakyta žalios naftos, o per 8 mėnesius – kitų perdirbtų naftos produktų. Nepateko į sankcijų paketą draudimas Rusijos piliečiams ar subjektams įsigyti nekilnojamojo turto ES valstybėse. Buvo uždrausta papildomai trims Rusijos bankams naudotis SWIFT tarptautinių mokėjimų sistema. Uždrausta dar trijų žiniasklaidos priemonių („Rossija RTR/RTR Planeta“, „Rossija24/Rusia24“, ir „TV Center International“) veikla Europos Sąjungoje.

2022 m. liepos 21 dieną buvo priimtas septintasis sankcijų paketas. Pagrindinis draudimas buvo skirtas Rusijos kilmės aukso, įskaitant juvelyrinius dirbinius, pirkimui uždrausti. Sustiprinta dvejopo naudojimo prekių eksporto kontrolė.

2022 m. spalio 6 dieną buvo priimtas aštuntasis sankcijų paketas. Jis buvo priimtas reaguojant į Donecko, Luhansko, Zaporižios ir Chersono regionų aneksiją, Kremliaus paskelbtą mobilizaciją, toliau vykdomus Ukrainoje karo nusikaltimus. Šiame pakete buvo pratęstas importo draudimas plieno gaminiams, kurių kilmės šalis yra Rusija, draudžiamas cigarečių, plastiko, kosmetikos importas, ribojamas aviacijos sektoriuje naudojamų papildomų prekių pardavimas, tiekimas ar eksportas. Asmeninės sankcijos buvo pritaikytos asmenims, kurie prisidėjo prie neteisėtų referendumų organizavimo, gynybos sektoriaus atstovams, asmenims, skleidusiems dezinformaciją apie karą. Apibendrintai galima pasakyti, kad individualios sankcijos buvo pritaikytos daugiau nei 1200 asmenų ir 100 Rusijos įmonių bei institucijų. Formuojant šį sankcijų paketą dėl rusiškos naftos kainų lubų pastabų turėjo Graikija, Malta, Kipras ir Vengrija. Šių valstybių įmonės bendradarbiauja su Rusijos naftos įmonėmis, todėl valstybių atstovai baiminosi dėl galimo neigiamo poveikio ekonomikai. Neliko aštuntajame pakete siūlymo drausti rusiškų deimantų importą. Su šiuo siūlymu nesutiko Belgija[16]. Lietuvos užsienio reikalų ministro Gabrieliaus Landsbergio nuomone, Europos Sąjungos šalių pasiektas susitarimas dėl aštuntojo sankcijų paketo yra silpnokas, bet geresnis nei jokio[17].

2022 m. gruodžio 17 dieną Europos Sąjunga paskelbė, kad priimtas devintasis sankcijų paketas. Tą pačią dieną 27 ES valstybės narės patvirtino priimtą sankcijų paketą. Formuojant šį sankcijų paketą aktyvios buvo Baltijos šalys ir Lenkija, nesutikdamos švelninti sankcijas Rusijos trąšų ir maisto eksportui, suteikiant galimybę verslininkams panaudoti privačias įšaldytas lėšas. Sankcijų švelninimas buvo siejamas su galima pasauline maisto krize. Vadovų Taryboje pavyko sušvelninti numatytas sankcijų išimtis, todėl valstybės narės pritarė 9-ajam sankcijų paketui. Pakete numatytos individualios sankcijos Rusijos ginkluotųjų pajėgų karininkams, ministrams, gubernatoriams, politinėms partijoms, asmenims, susijusiems su Rusijos raketų smūgiais, nukreiptais prieš civilius gyventojus, susijusiems su Ukrainos vaikų grobimu, Ukrainos žemės ūkio produktų vagystėmis. Planuojama įvesti griežtesnę eksporto kontrolę dvejopo naudojimo pobūdžio prekėms, kuriomis gali pasinaudoti Rusijos karinė pramonė. Kaip teigia eurokomisaras Virginijus Sinkevičius, 9 sankcijų paketas koncentruojasi ne į naujas ekonomikos ir energetikos sritis, o labiau detalizuoja atskiras detales. Jo nuomone, sankcijos pasiekė lubas, todėl kažkokių naujovių, inovacijų sankcijose būti negali[18].

Apskritai, apibūdinant visų devynių sankcijų paketų Rusijai visumą, galima pastebėti, kad siekiami tikslai padaryti neigiamą poveikį Rusijai yra palaipsniui realizuojami. Visų pirma,

16 Konsoliduotą ES individualių sankcijų sąrašą galima rasti ES svetainėje adresu: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT arba LR užsienio reikalų ministerijos svetainėje adresu https://urm.lt/es-sankcijos-rusijai-.

17 „G. Landsbergis apie 8-ąjį ES sankcijų paketą Rusijai: geriau negu nieko“, *Verslo žinios*, 2022 m. gruodžio5 d.

18 „Sinkevičius apie 9-ąjį ES sankcijų paketą“, *Verslo žinios*, 2022 m. gruodžio22 d.

sankcijų paketai užtikrina Rusijos valstybės, taip pat jos institucijų izoliaciją[19], užtikrina Rusijos pareigūnų, atsakingų kariškių, oligarchų izoliaciją. Antra, pasiekta, kad Rusijai nebus tiekiamos iš ES valstybių medžiagos, pažangios technologijos, kurios leido Rusijai gamintis ginklus. Trečia, ES valstybės *de facto* palaipsniui tampa nepriklausomos nuo Rusijos žaliavų. Tiesa, šioje srityje dar yra nemažai kompromisinio pobūdžio nuostatų, išimčių, tačiau pirmieji realūs žingsniai ir šioje srityje žengti.

Aišku, kad šimtu procentų įgyvendinti tarptautines sankcijas – tai pageidautinas, tačiau vargu ar įmanomas realiai įgyvendinti uždavinys. Sankcijų įgyvendinimo procese galimos įvairios kliūtys, tačiau tarptautinių sankcijų įgyvendinimo kontrolė yra Lietuvos Respublikos atsakingų institucijų akiratyje. Nuo jų kruopštaus ir atsakingo darbo priklausys realios sankcijų įgyvendinimo apimtys.

3.2.3. Ar būtinas Tarptautinis tribunolas dėl Rusijos agresijos prieš Ukrainą?

Iš pirmo žvilgsnio atrodo, kad iniciatyva dėl Tarptautinio tribunolo steigimo nėra susijusi su sankcijų prieš Rusiją klausimu. Tačiau taip nėra. Kaip parodė Tarptautinių tribunolų praktika, būtent tribunolai pritaikė konkrečias sankcijas už įvykdytus tarptautinius nusikaltimus konkretiems asmenims. Tarptautinėje teisėje atsiranda nauji subjektai, kuriems pavedama vykdyti teisingumą, bausti už tarptautinius nusikaltimus. Jau minėta, kad Romos statuto pagrindu buvo įkurtas Tarptautinis Baudžiamasis Teismas kaip nuolat veikianti institucija, reziduojanti Hagoje. Remiantis Romos statuto 5 straipsniu Teismo jurisdikcijai priklauso šie nusikaltimai: 1) genocido nusikaltimas; 2) nusikaltimai žmoniškumui; 3) karo nusikaltimai; 4) agresijos nusikaltimas. Tenka pažymėti, kad iki 2010 metų atsakomybė už agresijos nusikaltimą nebuvo taikoma, nes statute nebuvo įtvirtintas agresijos apibrėžimas. Ši spraga buvo užpildyta, nes 2010 metais birželio 10–11 dienomis statutas buvo papildytas 8 bis straipsniu, kuriame buvo pateiktas agresijos nusikaltimo apibrėžimas, ir 15 bis straipsniu „Jurisdikcijos vykdymas agresijos nusikaltimų atžvilgiu (valstybės kreipimasis *proprio motu*), 15 ter straipsniu „Jurisdikcijos vykdymas agresijos nusikaltimo atžvilgiu (Saugumo Tarybos kreipimasis). Labai svarbus ir statuto 25 straipsnio 3 dalies papildymas, nurodantis „kai tai susiję su agresijos nusikaltimu, šio straipsnio nuostatos taikomos tik asmenims, galintiems veiksmingai kontroliuoti politinius ar karinius veiksmus arba jiems vadovauti“[20]. Deja, nepaisant šių nuostatų, reikia pabrėžti, kad Rusija nėra Romos statuto dalyvė, tad jos neįmanoma patraukti atsakomybėn už agresiją Romos statuto sutartinių nuostatų pagrindu.

Išstudijavus 15 bis ir 15 ter straipsnių pataisas galima pastebėti, kad svarbų vaidmenį konstatuojant agresijos faktą vaidina JT Saugumo Taryba. Remiantis JT Chartija galima teigti, kad Chartijos VII skyrius „Veiksmai, kai kyla grėsmė taikai, ji pažeidžiama, ar įvykdomi agresijos aktai“ fiksuoja Saugumo Tarybos pareigą nustatyti grėsmes taikai, jos pažeidimo ar agresijos akto pavojų ir teikti rekomendacijas arba spręsti, kokių reikia imtis priemonių siekiant palaikyti arba atkurti tarptautinę taiką ir saugumą. Priėmus Romos statuto pataisas Saugumo Taryba turi teisę kreiptis į Tarptautinį Baudžiamąjį Teismą dėl teisingumo vykdymo agresijos nusikaltimo atveju. Ir čia susiduriama su paradoksalia situacija. Saugumo Tarybos sprendimai dėl Rusijos agresijos prieš Ukrainą yra nepriimami dėl to, kad Rusija kaip nuolatinė Saugumo Tarybos narė pasi-

19 2014 metais buvo atšaukti ES ir Rusijos aukščiausiojo lygio susitikimai. Aukščiausiojo lygio susitikimai G-8 formatu, rengiami G-7 formatu. Sustabdytos derybos dėl Rusijos prisijungimo prie Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (EBPO) ir prie Tarptautinės energetikos agentūros (TEA).

20 Šie Romos statuto pakeitimai Lietuvos valstybei įsigaliojo nuo 2016 m. gruodžio 7 dienos, kada buvo deponuoti ratifikaciniai raštai. (TAR, 2015-12-03, į.k. 2015-19274).

naudoja veto teise. Taigi, viena vertus, galima konstatuoti, kad Romos statuto pakeitimai leidžia taikyti teismo jurisdikciją agresijos atveju, tačiau egzistuojančios Saugumo Tarybos sprendimų priėmimo taisyklės neleidžia konstatuoti akivaizdaus agresijos fakto. Taigi galima daryti išvadą, kad Saugumo Taryba sprendžiant Rusijos agresijos fakto konstatavimo klausimą yra visiškai neveiksni.

Galima pasidžiaugti faktu, kad Tarptautinio Baudžiamojo Teismo prokuroras Karimas Khanas (Karim Chan) pradėjo įtariamų karo nusikaltimų ir nusikaltimų žmoniškumui Ukrainoje tyrimą. Todėl ES Parlamentas ragina teikti paramą Tarptautinio Baudžiamojo Teismo prokurorui tiriant karo nusikaltimus ir nusikaltimus žmoniškumui bei vykdant įtariamų asmenų baudžiamąjį persekiojimą. Turi būti teikiama tiek politinė parama, tiek suteikiant galimybę susipažinti su visais turimais įrodymais, įskaitant atviruųjų šaltinių žvalgybos informacijos duomenis, palydovinę informaciją, pasiklausymo būdu gautą informaciją (6 Rezoliucijos punktas).

Vis dėlto reikia atskirti ir akcentuoti tai, kad minėtas Tarptautinio Baudžiamojo Teismo tyrimas neapima ir negali apimti agresijos nusikaltimo dėl anksčiau minėtų priežasčių, vadinasi, Tarptautinis Baudžiamasis Teismas nėra tinkama institucija Rusijos ir Baltarusijos atsakomybei už agresijos nusikaltimą realizuoti.

Taigi, nesant galimybės Rusiją ir Baltarusija patraukti atsakomybėn už agresijos nusikaltimą panaudojant esamas institucijas, reikia aptarti kitą valstybių ir tarptautinių institucijų praktiką reaguoti į tai, kas vyksta Ukrainoje, ir remiantis tarptautine teise siūlyti veiksmingas priemones, įskaitant specialiojo tarptautinio tribunolo steigimą.

Pirmiausia, nagrinėtina ES Parlamento priimta rezoliucija „Dėl kovos su nebaudžiamumu už karo nusikaltimus Ukrainoje“[21]. Rezoliuciją pateikė politinių partijų frakcijų grupės, taip pat ir Lietuvos atstovai: Rasa Juknevičienė, Andrius Kubilius, Aušra Maldeikienė, Liudas Mažylis. Šioje Rezoliucijoje įtvirtinta visų galimų veiksmų programa dėl Rusijos agresijos prieš Ukrainą. Pagrindinis Rezoliucijos tikslas – atitinkamais veiksmais stiprinti teisingumą pasaulyje (23 Rezoliucijos punktas). Rezoliucijoje pritariama: Parlamentinės Asamblėjos raginimui įsteigti *ad hoc* Tarptautinį Baudžiamąjį Tribunolą, kuris tirtų Rusijos Federacijos politinės ir karinės vadovybės tariamai įvykdytą agresijos nusikaltimą ir vykdytą baudžiamąjį persekiojimą, ir ragina valstybės nares remti šio tribunolo steigimą (22 Rezoliucijos punktas). Aišku, kad tribunolo steigimu nebūtina apsiriboti, ES raginama imtis visų būtinų veiksmų tarptautinėse institucijose ir teisminiuose procesuose, taip pat ir Tarptautiniame Baudžiamajame Teisme ar kituose tarptautiniuose tribunoluose ar teismuose, kad būtų patraukti baudžiamojon atsakomybėn politiškai atsakingi asmenys Rusijoje ir Baltarusijoje už karo nusikaltimus ir nusikaltimus žmoniškumui, už genocido ar agresijos nusikaltimus ir aktyviai dalyvauti tiriant šiuos nusikaltimus (19 Rezoliucijos punktas).

Negalima nepastebėti ir vienos neigiamos informacijos. Apgailestaujama dėl sprendimo nebetęsti ESBO specialios stebėjimo misijos Ukrainoje veiklos po to, kai 2022 m. kovo 31 d. ESBO Nuolatinėje Taryboje nebuvo pasiektas susitarimas dėl misijos įgaliojimų pratęsimo (Rezoliucijos 8 punktas).

Lietuvos Respublikos pasiūlymai steigti specialųjį tribunolą Rusijos agresijos nusikaltimams prieš Ukrainą tirti nuskambėjo įvairiuose lygmenyse. Pirmiausia ši iniciatyva nuskambėjo iš Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos. Teisingumo ministrė Ewelina Dobrowolska dar 2022 m. kovo 16 dieną kreipėsi į Europos Komisijos teisingumo komisarą, ragindama ES lygiu svarstyti specialaus tribunolo steigimą Rusijos ir Baltarusijos diktatorių bei kitų atsakingų asmenų, planavusių ir įgyvendinusių agresiją pieš Ukrainą tarptautinei baudžiamajai atsakomybei už-

21 Rezoliucijos tekstą žr.: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2022-0281_EN.pdf .

tikrinti[22]. Idėją palaikė Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerija, ėmusi aktyvių veiksmų burti valstybes siekiant įgyvendinti iškeltus tikslus. Jau 2022 metų spalį pasirodė bendras Baltijos šalių ministrų pareiškimas dėl Specialaus tribunolo steigimo Rusijos agresijos nusikaltimui vertinti[23]. Lietuvos Respublikos prezidentas Gitanas Nausėda Europos vadovų tarybos sesijoje kvietė Europos valstybių lyderius palaikyti Specialaus tribunolo Rusijos agresijos nusikaltimams tirti steigimą[24].

Tenka pastebėti, kad iki šiol tokio pobūdžio tribunolai buvo steigiami JT Saugumo Tarybos iniciatyva. Tačiau šiai dienai konstatuota, kad Saugumo Taryba Specialaus tribunolo steigimo Rusijos agresijos nusikaltimams tirti klausimu yra neveiksni. Tokiu atveju suprantamas Lietuvos valstybės noras Specialųjį tribunolą steigti per Europos Sąjungą. Kaip minėta, šiai idėjai pritaria ir ES Parlamentas.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad idėjai steigti Specialųjį tribunolą, kuris vykdytų teisingumą tirdamas agresijos prieš Ukrainą nusikaltimus, pritarė ir tarptautinės teisės mokslininkai. Ukrainos tarptautinės teisės asociacija, Didžiosios Britanijos ir Lietuvos tarptautinės teisės specialistai bendru pareiškimu kreipėsi į Europos valstybes, siūlydami ne tik steigti Specialų tribunolą, bet ir pridėdami galimo Specialaus tribunolo metmenis. Šiai iniciatyvai pritarė Ukrainos užsienio reikalų ministras Dmytro Kuleba[25]. Aišku, kad Specialaus tribunolo įkūrimas apeinant JT Saugumo tarybą būtų naujas reiškinys tarptautinėje teisėje. Pats tribunolo kūrimo procesas susidurtų su įvairiomis kliūtimis, kurių įveikimas galimas tik bendromis valstybių pastangomis. Dėl to pasisako įvairių valstybių ekspertai[26].

Tačiau, nepaisant galimų kliūčių, į iškeltą klausimą, ar būtinas Tarptautinis tribunolas dėl Rusijos agresijos prieš Ukrainą, atsakytina teigiamai.

Išvados

1. Tarptautinės teisės doktrinoje egzistuoja įvairūs tarptautinių sankcijų sampratos modeliai. Pritartina vokiečių tarptautinės teisės specialistų pateiktam apibendrinančio pobūdžio tarptautinių sankcijų apibrėžimui, kad tai – specifinės priemonės, kurios taikomos atsakant į tarptautinės teisės pažeidimus; šių sankcijų pagrindinis tikslas yra paveikti valstybę pažeidėją, siekiant nutraukti tarptautinės teisės pažeidimą; dėl šių sankcijų pažeidėjas patenka į jam nepalankią aplinką, netekdamas tam tikrų privilegijų ir teisių.
2. 2022 metais iš esmės pasikeitė Lietuvos Respublikos norminė bazė, kurios pagrindu yra vykdomas tarptautinių sankcijų įgyvendinimo procesas. Norminės bazės pagrindą tarptautinių sankcijų srityje sudaro Tarptautinių sankcijų įstatymas ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2022 m. gegužės 25 dienos nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos tarptautinių sankcijų įstatymo įgyvendinimo“. Šiuose norminiuose aktuose buvo padaryti pakeitimai, leidžiantys Lietuvos valstybei sėkmingai taikyti tarptautines sankcijas. Tačiau minėtame Tarptautinių sankcijų įstatyme egzistuoja spraga, nes įstatymo leidėjas nenumatė individualių sankcijų ir nereglamentavo jų taikymo.

22 Plačiau apie tai žr.: https://tm.lrv.lt/lt/naujienos/e-dobrovolska-kartu-su-ukraina-sieksime-rusijos-atsakomybes-tarptautiniame-teisingumo-teisme

23 „Baltijos šalių ministrai ragina steigti Specialųjį Tribunolą Rusijos vadovų nusikaltimams“, *Kauno diena*, 2022 m.spalio 26 d.

24 „Nausėda: palaikome idėją steigti specialųjį tribunolą Rusijos agresijos nusikaltimams tirti“, LRT.lt, 2022 m. spalio21 d.

25 Plačiau apie tai žr.: https://tm.lrv.lt/lt/naujienos/tarptautineje-konferencijoje-atsakymai-i-klausima-kaip-uztikrinti-putino-ir-lukasenkos-baudziamaja-atsakomybe-uz-agresija-ukrainoje, 2022 m. gegužės 6 d.

26 „Ekspertai: tribunolas Rusijai teisti susiduria su didelėmis kliūtimis“, ELTA, 2022 m. gruodžio 5 d.

3. Už tarptautinių sankcijų laikymąsi yra atsakingi tiek fiziniai, tiek juridiniai asmenys, veikiantys verslo srityje, taip pat valstybės institucijos, atsakingos už sankcijų įgyvendinimo kontrolę. Verslo subjektai privalo stebėti ir analizuoti tarptautinių sankcijų pokyčius, taigi sankcijų valdymas yra nuolatinis ir nepertraukiamas procesas. Valstybės institucijos turėtų paskirti atsakingus darbuotojus tarptautinių sankcijų vidaus kontrolei užtikrinti. Kontrolės užtikrinimui turi būti skirta pakankamai lėšų ir informacinių technologijų išteklių.
4. Europos Sąjunga nuo 2022 m. vasario 24 dienos iki 2022 m. gruodžio 17 dienos Rusijos atžvilgiu priėmė 9 sankcijų paketus. Rusijai taikomi sankcijų paketai palaipsniui griežtėjo, atsižvelgiant į Rusijos valstybės daromus tarptautinio pobūdžio nusikaltimus Ukrainos atžvilgiu. Rusijos valstybei taikomi sankcijų paketai užtikrino Rusijos valstybės ir jos institucijų izoliaciją. Dėl individualių sankcijų buvo užtikrinta Rusijos valstybės pareigūnų, atsakingų kariškių ir oligarchų izoliacija. Sankcijomis pasiekta, kad Rusijos valstybei nebus tiekiamos iš ES valstybių medžiagos, pažangios technologijos, kurios leido Rusijai gamintis ginklus. Dėl sankcijų ES valstybės palaipsniui tampa nepriklausomos nuo Rusijos žaliavų. Tiesa, šioje srityje sankcijų paketuose yra dar nemažai kompromisinio pobūdžio nuostatų. Tačiau pirmieji žingsniai tiek naftos, tiek dujų srityje, mažinant priklausomybę nuo Rusijos, yra žengti.
5. Į iškeltą klausimą, ar būtinas Tarptautinis tribunolas dėl Rusijos agresijos prieš Ukrainą, galima atsakyti teigiamai. Užtikrinant tarptautinį teisingumą, grąžinant pasitikėjimą tarptautine teise, užpildant teisinę spragą JT Saugumo tarybos veikloje tarptautinio tribunolo dėl Rusijos agresijos prieš Ukrainą steigimas yra būtinas.

Legal Aspects of the Round of Sanctions Applied to Russia over Aggression against Ukraine

Mykolas Romeris University Law School
Institute of International and European Union Law
Prof. dr. Saulius Katuoka
E-mail: skatuoka@mruni.eu
DOI: 10.13165/LT-22-01-19

Summary. *Never before has Lithuania imposed international sanctions on such a large scale as in 2022. The international response to Russia's aggression against Ukraine was swift. Since the outbreak of the war against Ukraine, international sanctions have been imposed on Russia, with progressively greater impact. The European Union has been quite active in this area, with as many as nine rounds of sanctions imposed on Russia thanks to its efforts. The sanctions process has required the radical overhaul of the Lithuanian regulatory framework in order to successfully ensure a proper and effective sanctions process. In 2022, Lithuania made substantial changes to its Law on International Sanctions. In addition to the change in the name of the law, important changes were made to the law, including the introduction of basic concepts and the distinction between economic, financial, social, political, and transport sanctions. The law covers the coordination and enforcement of international sanctions in considerable detail. The International Sanctions Coordination Commission plays an important role in this area. An important document on the application of sanctions*

is the Resolution of the Government of the Republic of Lithuania of 25 May 2022 "On Implementation of the Law on International Sanctions of the Republic of Lithuania". The aim of this article is to provide an overview of the normative framework of Lithuanian law on international sanctions, to describe the nine rounds of European Union sanctions imposed on Russia as a result of aggression against Ukraine, and to answer the question of whether an international tribunal is necessary to address Russia's aggression against Ukraine.

Keywords: *international sanctions, individual sanctions, International Sanctions Coordination Commission, European Union sanction rounds, International Tribunal on Russian aggression against Ukraine.*

3.3. 2022 m. Europos Sąjungos ribojamųjų priemonių (sankcijų) įgyvendinimo Lietuvoje tendencijos

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Viešosios teisės institutas
Dmitrij Mačiugin
E. paštas: dmaciugin@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-22-01-20

Santrauka. *Šiame straipsnyje analizuojamas 2022 m. teisėkūros procedūros būdu priimtų Europos Sąjungos (ES) Tarybos teisės aktų dėl ribojančių priemonių (sankcijų) taikymo Rusijos Federacijai, Baltarusijos Respublikai ir Irano Islamo Respublikai dėl Rusijos vykdomos karinės agresijos prieš Ukrainą ir Baltarusijos ir Irano prisidėjimo prie šios agresijos reglamentavimas. Atlikus analizę nustatyta, kad iki 2022 m. Taryba neturėjo patirties per trumpą laiką (per beveik 9 mėnesius) savarankiškai taikyti tokio masto ES sanacijas, kurios Tarybos buvo pritaikytos Rusijai. Šios ES sankcijos ir jų mastas buvo diskutuojamas tarp ES valstybių narių siekiant surasti priimtiną balansą tarp šių sankcijų siekiamų tikslų ir ES valstybių narių siekio užtikrinti būtiniausių viešųjų paslaugų tiekimo nepertraukiamumą nacionaliniams ūkio subjektams ir vartotojams, inter alia, jos buvo derinamos ir tuo pačiu metu taikomos kartu su ES partneriais (Jungtinėmis Amerikos Valstijomis ir Jungtine Karalyste). Taip buvo siekiama padaryti didesnį poveikį Rusijos valdžios atstovams, kad jie nutrauktų karinę agresiją prieš Ukrainą. Analizuojamas ES sankcijų taikymo reglamentavimas ypatingas ir tuo, kad jis nustatė naujų rūšių ES sankcijas, kurios dar nebuvo Tarybos taikomos jokiai kitai valstybei ir buvo išplėstos gretutinėms valstybėms už jų prisidėjimą prie Tarybos sankcionuotos valstybės karinės agresijos Europos žemyne, nematytos nuo Antrojo pasaulinio karo pabaigos. Atliktus analizę taip pat nustatyta, kad Lietuvos nacionaliniai teisėkūros subjektai ėmėsi 2022 m. priimtų ES sankcijų įgyvendinimo reglamentavimo pakeitimų, kurių reglamentavimas buvo papildytas naujomis teisės nuostatomis. Tačiau šių teisės nuostatų neišsamumas tapo virtinės skirtingų instancijų Lietuvos teismų procesinių sprendimų priėmimo priežastimi. Dėl to šiame straipsnyje atlikta analizė buvo sukoncentruota ir į esminių Lietuvos nacionalinio reguliavimo pokyčių nustatymą. Juos paveikė 2022 m. Tarybos nustatytas neregėtas masto ES sankcijų reglamentavimas Rusijai ir gretutinėms valstybėms.*

Reikšminiai žodžiai: *ribojamosios priemonės, sankcijos, Europos Sąjungos Taryba, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba, egzekvatūra.*

Įvadas

2022 m. vasario 24 d. Rusijos pradėta karinė agresija prieš Ukrainą tapo tikru išbandymu Europos Sąjungos (toliau – ES) valstybių narių vieningumui dėl griežto ir proporcingo ES atsako Rusijai dėl jos pradėtos karinės agresijos Europos žemyne, kadangi pagal ES teisę tik veikdamos vieningai ES valstybės narės galėjo nustatyti atitinkamai griežtus ir efektyvius ES sankcijų režimus[1] Rusijai ir ją palaikančioms gretutinėms valstybėms, *inter alia*, kurie priverstų visas šias valstybes nutraukti karinę agresiją prieš Ukrainą ir (ar) atsisakyti prisidėti šios agresijos.

1 Šiame straipsnyje terminu „ES sankcijų režimas“ siekiama į vieną terminą sujungti visų rūšių sankcijas, kurias Taryba pritaikė konkrečiai valstybei (pavyzdžiui, sankcionuotų asmenų lėšų ir turto įšaldymo priemones, prekių importo ir eksporto draudimus ir kt.).

Šiame straipsnyje analizuojama 2022 m. Tarybos teisėkūros veikla rodo, kad ES valstybės narės Rusijos vykdomos karinės agresijos akivaizdoje veikė vieningai. Per trumpą laiką Taryba priėmė per 10 reglamentų, kuriais Taryba pirmąsyk nustatė plačiausio masto ES sankcijų režimą Rusijai, kurio savarankiškai nėra nustačiusi jokiai kitai valstybei per visą ES sankcijų taikymo istoriją. Nepriklausomai nuo to, sudarydama ES sankcijų rinkinius (paketus), Taryba, kaip ir visos ES valstybės narės *in corpore*, ieškojo tinkamų ir proporcingų ES sankcijų ir jų taikymo masto, kurie tuo pačiu metu leistų apginti ES tikslus ir vertybes, kadangi tai sudaro vieną iš pagrindinių ES sankcijų taikymo tikslų lygiagrečiai su siekiu priversti Tarybos sankcionuotą valstybę nutraukti ES tikslams ir vertybėms prieštaraujančius veiksmus, *inter alia*, sustabdytų karinį konfliktą Europos žemyne, kurie taip pat leistų ES ir ES valstybėms narėms užtikrinti būtiniausių ir viešųjų paslaugų teikimą nacionalinio ūkio subjektams ir vartotojams (tokių kaip dujų ar elektros energijos tiekimą per valstybines ar privačias įmones ir pan.).

Tačiau naują ES sankcijų reglamentavimo praktiką plėtojo ne tik Taryba, ES valstybių nacionaliniai teisėkūros subjektai taip susidūrė su poreikiu nustatyti (atnaujinti) 2022 m. ES sankcijų reglamentavimą atitinkančius ES sankcijų įgyvendinimo mechanizmus. Ne išimtis ir Lietuvos teisėkūros subjektai, kurie iš naujo apsvarstė esamą nacionalinį ES ir tarptautinių sankcijų įgyvendinimo reglamentavimą, *inter alia*, per trumpą laiką priėmė atitinkamus teisės aktų pakeitimus siekdami užtikrinti efektyvesnį ES sankcijų įgyvendinimą. Šie subjektai taip pat turėjo užtikrinti nacionaliniam ūkio sektoriui svarbių ūkio subjektų veiklos tęstinumą, jei tokių ūkio subjektų atžvilgiu būtų išplėstas ES sankcijų poveikis dėl jų priklausymo nuosavybės teise ar esamos kontrolės iš Tarybos sankcionuotų asmenų.

2022-ieji tapo tikru išbandymu Lietuvos teismams taikant ir aiškinant ES sankcijų taikymo ir įgyvendinimo reglamentavimą. Konkrečiai – Lietuvos teismams teko spręsti Lietuvos teisėkūros subjektų padarytas klaidas, o jie pagirtinai (nors ir su klaidomis) operatyviai patobulino nacionalinį ES sankcijų įgyvendinimo reglamentavimą, taip pat atskirų nacionalinio ES sankcijų įgyvendinimo reglamentavimo santykį vienu iš fundamentaliu teisės kreiptis į teismą principu, ES sankcijų taikymo poveikį nacionalinei egzekvatūros procedūrai, o tai iš tikrųjų neturi jokių analogų visoje ES.

Šio straipsnio pagrindinis tikslas – atlikti detalią analizę, kaip 2022 m. ES sankcijų taikymo reglamentavimas pakeitė nusistovėjusį požiūrį į minėtus įprastus teisinius santykius, kuo šis reglamentavimas skyrėsi nuo ankstesnės Tarybos suformuotos ES sankcijų taikymo praktikos ir kokios teisinės naujovės lydėjo Lietuvos nacionalinį teisinį reguliavimą, užtikrinantį 2022 m. ES sankcijų reglamentavimo įgyvendinimą Lietuvoje.

3.3.1. 2022 m. ES sankcijų taikymo reglamentavimo tendencijos ir naujovės

ES išimtinė kompetencija priimti sprendimus ES vardu bendros užsienio ir saugumo politikos (toliau – BUSP) srityje, įskaitant sprendimų dėl ES sankcijų taikymo priėmimą, priklauso Tarybai[2]. Pagal ES Sutartį (toliau – ESS) ir Sutartį dėl Europos Sąjungos veikimo (toliau – SESV), Tarybos kompetencija taikant ES sankcijas pagrįsta visišku konsensusu tarp visų ES valstybių na-

2 ESS 28 straipsnio 1–2 dalys, 29 straipsnis, 31 straipsnio 1 dalis; SESV 2 straipsnio 4 dalis, 215 straipsnis; taip pat žiūrėti: „Answer given by Vice-President Mogherini on behalf of the European Commission“, European Parliament, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-8-2018-002800-ASW_EN.html; „EU Restrictive Measures“, Global Investigations Review, https://globalinvestigationsreview.com/guide/the-guide-sanctions/third-edition/article/eu-restrictive-measures; „ES sankcijų priėmimo ir peržiūros procedūra“, Europos Vadovų Taryba / Europos Sąjungos Taryba, https://www.consilium.europa.eu/lt/policies/sanctions/adoption-review-procedure/; „Dažnai užduodami klausimai. Ribojamosios priemonės (sankcijos)“, Europos Komisija, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/lt/qanda_22_1401.

rių[3]. Tai reiškia, kad ES turi priimti tik vieningus sprendimus dėl ES sankcijų taikymo, o vienos iš ES valstybių narių prieštaravimas konkrečios ES sankcijos taikymui ir (ar) jos taikymo apimčiai suspenduoja atitinkamo Tarybos sprendimo priėmimą[4]. Analogiško išaiškinimo dėl ES valstybių narių balsavimo vieningumo Taryboje laikosi tiek pati Taryba, tiek Europos Komisija[5]. Taigi tam, kad Taryba taikytų ES sankcijas konkrečiai valstybei ir (ar) jos rezidentams ar tokios valstybės kilmės teisinių santykių objektams (prekėms) dėl pastarosios valstybės veiksmų, prieštaraujančioms ES tikslams ir vertybėms, visos ES valstybės narės turi vieningai pritarti tokių priemonių taikymui ir jų taikymo apimčiai.

Prieš Tarybai balsuojant dėl konkrečių ES sankcijų taikymo jų taikymo ir taikymo apimties klausimas privalomai sprendžiamas įvairių Tarybos organų. Patį pasiūlymą dėl ES sankcijų taikymo ir jų apimties Tarybai teikia ES vyriausiasis įgaliotinis užsienio reikalams ir saugumo politikai, po to šį pasiūlymą vertina Tarybos parengiamieji organai: Tarybos darbo grupė, atsakinga už geografinį regioną, kuriam priklauso šalis, kuriai nustatomos ES sankcijos; patarėjų užsienio santykių klausimais darbo grupė (RELEX darbo grupė); prireikus politinis ir saugumo komitetas (PSK); nuolatinių atstovų komitetas (COREPER II)[6]. Šia teisėkūros stadija yra užtikrinama, kad kiekviena ES valstybė narė per savo atstovus Tarybos parengiamuose organuose turėtų galimybę išreikšti savo nuomonę dėl planuojamų taikyti ES sankcijų ir pateiktų savo konkrečius pasiūlymus šiais klausimais. Po Tarybos parengiamuosiuose organuose svarstymų Taryba vieningai priima konkretų sprendimą dėl ES sankcijų taikymo. Toks sprendimas gali būti pagrindas Tarybos priimti reglamentą, jei Tarybos priimtas sprendimas numato turto įšaldymo ir (ar) kitų rūšių ekonomines ir (ar) finansines sankcijas[7]. Kaip rodo Tarybos teisės aktų priėmimo praktika dėl ES sankcijų taikymo, Taryba tą pačią dieną priima ir sprendimą, ir reglamentą, kurie abu tuo pačiu metu yra išviešinami ES oficialiame leidinyje ir kurie kartu įsigalioja nuo jų paskelbimo minėtame leidinyje momento[8]. Taip yra užtikrinamas ES sankcijų netikėtumas ir efektyvumas, kad asmenys, kuriems bus taikomos ES sankcijos, turėtų kuo mažiau galimybių išvengti ES sankcijų taikymo ir prisiimti jų neigiamas pasekmes, nebent pati Taryba nuspręs, kad atitinkamos ES sankcijos įsigalios vėliau nei Tarybos atitinkamas teisės aktas bus išviešintas ES oficialiame leidinyje.

Tarybos ES sankcijų taikymo praktika iki 2022 m. vasario mėnesio pabaigos rodo, kad

3 ESS 28 straipsnio 1–2 dalys, 29 straipsnis, 31 straipsnio 1 dalis; SESV 2 straipsnio 4 dalis, 215 straipsnis; taip pat žiūrėti: „Answer given by Vice-President Mogherini on behalf of the European Commission“, European Parliament, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-8-2018-002800-ASW_EN.html; „EU Restrictive Measures“, Global Investigations Review, https://globalinvestigationsreview.com/guide/the-guide-sanctions/third-edition/article/eu-restrictive-measures; „ES sankcijų priėmimo ir peržiūros procedūra“, Europos Vadovų Taryba / Europos Sąjungos Taryba, https://www.consilium.europa.eu/lt/policies/sanctions/adoption-review-procedure/; „Dažnai užduodami klausimai. Ribojamosios priemonės (sankcijos)“, Europos Komisija, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/lt/qanda_22_1401.

4 *Ibid*.

5 *Ibid*.

6 „ES sankcijų priėmimo ir peržiūros procedūra“, Europos Vadovų Taryba / Europos Sąjungos Taryba, https://www.consilium.europa.eu/lt/policies/sanctions/adoption-review-procedure/

7 *Ibid*.

8 Žiūrėti, pavyzdžiui, 2022 m. spalio 6 d. ES oficialų leidinį Nr. L 259I („Europos Sąjungos oficialusis leidinys, L 259I, 2022 m. spalio 6 d.“, EUR-lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=OJ:L:2022:259I:TOC); 2022 m. liepos 21 d. ES oficialų leidinį Nr. L 193 („Europos Sąjungos oficialusis leidinys, L 193, 2022 m. liepos 21 d.“, EUR-lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=OJ:L:2022:193:TOC) ir kt.

Taryba turėjo dvejopą patirtį taikant ES sankcijas ir (ar) įgyvendinant tarptautines sankcijas[9]. *Pirmu atveju* Taryba perkeldavo į ES teisę Jungtinių Tautų Saugumo Tarybos (toliau – JT Saugumo Taryba) rezoliucijomis nustatytas ir taikomas tarptautines sankcijas konkrečioms valstybėms su nežymiais šių sankcijų taikymo apimties papildymais, taip siekdama suvienodinti šių sankcijų taikymo praktiką tarp visų ES valstybių narių[10]. JT Saugumo Tarybos rezoliucijų dėl tarptautinių sankcijų taikymo perkėlimas į ES teisę iš Tarybos reikalavo minimalių teisėkūros pastangų, kurios neabejotinai pagreitindavo teisėkūros ir sprendimų priėmimo procesą pačioje Taryboje, kadangi Saugumo Tarybos rezoliucijos ir taip yra privalomos visoms ES valstybėms narėms kaip JT narėms[11]. *Antru atveju* Taryba taikydavo savarankiškas ES sankcijas konkrečioms valstybėms, kai dėl jų sankcionavimo JT Saugumo Taryba nepriėmė jokios atitinkamos rezoliucijos arba šių rezoliucijų priėmimo klausimas buvo suspenduotas tam tikrų nuolatinių JT Saugumo Tarybos narių[12].

Išanalizavus „ES Sankcijų žemėlapio“[13] tinklapyje pateiktas 31 valstybės[14] paskyras nustatyta, kad:

1. 15 valstybių atvejais Taryba tik įgyvendindavo įvairias JT Saugumo Tarybos rezoliucijas dėl tarptautinių sankcijų taikymo konkrečioms valstybėms su nežymiais šių sankcijų taikymo apimties papildymais ir šias sankcijas perkeldavo į ES teisę. Tarybos perkeltos JT Saugumo Tarybos rezoliucijomis nustatytos tarptautinės sankcijos didžiąja dalimi buvo susijusios su ginklų embargu, sankcionuotų asmenų nuosavybėje esančių, jų valdomų ar kontroliuojamų lėšų ir (ar) ekonominių išteklių įšaldymu, draudimu sankcionuotiems asmenims atvykti į ES teritoriją ar vykti per ją tranzitu, konkrečių prekių ar paslaugų importo ir (ar) eksperto į ES teritoriją ar į konkrečias valstybes draudimu, įskaitant prekes, kurios gali būti naudojamos represijoms vykdyti, draudimu tenkinti bet kokius susitarimus arba sandorius, susijusius su sankcionuotais asmenimis ir kurių vykdymui turi įtakos taikytinos sankcijos. Šios JT Saugumo Tarybos pritaikytos ir Tarybos perkeltos į ES teisę sankcijos pritaikytos valstybėms dėl esamos padėties jų teritorijoje, kuri kelia grėsmę tarptautinei ar nacionalinei taikai, saugumui ir stabilumui dėl karinių perversmų, susitarimų dėl ugnies nutraukimo pažeidimų, valstybės lėšų grobimo, šiurkščių žmogaus teisių ir (ar) humanitarinės teisės pažeidimų, išpuolių prieš taikius žmones, jų turtą, karinius puolimus ar antskrydžius konkrečiuose regionuose.

   Prie minėtų valstybių priskiriamos: Afganistanas, Centrinė Afrikos Respublika,

9 Kai kurie autoriai išskiria tris Tarybos praktikos dėl sankcijų taikymo grupes: (1) Taryba visiškai perkėlė į ES teisę JT Saugumo Tarybos rezoliucijomis nustatytas tarptautines sankcijas; (2) JT Saugumo Tarybos rezoliucijomis nustatytos tarptautinės sankcijos tapo pagrindu Tarybai taikyti ES sankcijas su tam tikrais papildymais; (3) Taryba taikė savarankiškas ir autonomines ES sankcijas (Paul James Cardwell ir Erica Moret, „The EU, sanctions and regional leadership“, *European Security* (2022): 4–5, https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09662839.2022.2085997?needAccess=true).

10 Akcentuotina, kad tyrimo metu nebuvo plačiai analizuoti Tarybos patvirtinti tam tikri į ES teisę perkeltų JT Saugumo Tarybos rezoliucijomis taikomų sankcijų sugriežtinimai skirtingoms valstybėms ir (ar) jų rezidentams.

11 Pavyzdžiui, JT Chartijos 25 straipsnis; taip pat žiūrėti: „Member States“, United Nations, https://www.un.org/en/about-us/member-states.

12 Žiūrėti, pavyzdžiui: „Russia, China block Security Council action on use of chemical weapons in Syria“, UN News, https://news.un.org/en/story/2017/02/552362.

13 Šiame tinklapyje pateikiama išsami informacija apie visus ES sankcijų režimus ir atitinkamus teisės aktus, taip pat tuos sankcijų režimus, kuriuos priėmė JT Saugumo Taryba ir kurie perkelti į ES teisę („Overview of sanctions and related tools“, Europos Komisija, https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/overview-sanctions-and-related-tools_lt; „EU Sanctions Map“, Sanctions Map, https://www.sanctionsmap.eu/#/main?search=%7B%22value%22:%22%22,%22searchType%22:%7B%7D%7D).

14 Tyrimas neapėmė Ukrainos ir Jungtinių Amerikos Valstijų paskyrų analizės, tai iš esmės neturės jokios įtakos šio straipsnio išvadoms.

Kongo Demokratinė Respublika, Haitis, Korėjos Liaudies Demokratinė Respublika (Šiaurės Korėja) (toliau – KLDR), Iranas, Irakas, Libija, Malis, Juodkalnija, Serbija, Somalis, Pietų Sudanas, Sudanas ir Jemenas.

2. 16 valstybių atvejais Taryba taikė savarankiškas ES sankcijas, kuriuos nebuvo nustatytos JT Saugumo Tarybos rezoliucijomis. Tarybos nustatytos ir taikytos ES sankcijos pagal savo mastą ir priemonių įvairovę didžiąja dalimi buvo iš esmės labai panašios į JT Saugumo Tarybos nustatytas ir Tarybos perkeltas į ES teisę tarptautines sankcijas, nurodytas aukščiau. Šios Tarybos nustatytos ES sankcijos pritaikytos valstybėms dėl jų veiklos, kuri kenkia konkrečių valstybių suverenumui (dėl organizuotų perversmų), konstitucinei tvarkai ir tarptautiniam teisiniam subjektiškumui, kelia rimtą grėsmę saugumo padėčiai konkrečiose valstybėse, smurto ir represinių veiksmų, šiurkščių žmogaus teisių ir (ar) humanitarinės teisės pažeidimų, dėl vykdomos gręžimo veiklos rytinėje Vidužemio jūros dalyje neturint tam leidimo.

   Prie minėtų valstybių priskiriamos: Bosnija ir Hercegovina, Burundis, Gvinėja, Bisau Gvinėja, Libanas, Moldova, Mianmaras, Nikaragva, Sirija, Tunisas, Turkija, Venesuela, Zimbabvė, Rusija ir Baltarusija.

Aukščiau nurodytų ES sankcijų tikslas – pakeisti konkrečios valstybės valdžios atstovų elgesį dėl jų vykdomos politikos ir kitų veiksmų išimtinai tos valstybės teritorijoje. Taigi ES sankcijų poveikis buvo ribojamas išimtinai konkrečios valstybės „rėmais“ (buvo ribojamas šios valstybės kilmės prekių importas į ES, sankcionuojami šios valstybės kilmės asmenys ir subjektai ir pan.). Todėl visuose Tarybos teisės aktuose (sprendimuose ar reglamentuose) buvo naudojamos panašios žodinės konstrukcijos su nuoroda į konkrečią valstybę „dėl ribojamųjų priemonių [konkrečiai valstybei]“. Tačiau savo ES sankcijų praktikoje Taryba taip pat yra nustačiusi atskirus ES sankcijų režimus neapibrėžtam asmenų ar subjektų ratui jų nesiejant su konkrečia valstybe ir už konkrečių nusikaltimų padarymą, pavyzdžiui, už kibernetinius išpuolius[15], terorizmą[16], cheminių ginklų panaudojimą ar kūrimą[17], žmogaus teisių pažeidimus[18]. Taigi Tarybos taikomos savarankiškos ES sankcijos pasižymi tiek teritoriniu, tiek ekstrateritoriniu poveikiu ir nebūtinai gali būti apribotos konkrečios valstybės „rėmų“.

Aukščiau pateikta trumpa Tarybos ES sankcijų taikymo praktika padės paaiškinti, kaip ši praktika pasikeitė 2022 m., kai Taryba ėmėsi naujos ES sankcijų taikymo praktikos, konkrečiai dėl Rusijos, taip pat Baltarusijos ir Irano, dėl Rusijos pradėtos ir vykdomos karinės agresijos prieš Ukrainą ir Rusiją palaikančių valstybių veiksmų prisidedant prie šios karinės agresijos.

3.4.1.1. Spartus naujų ES sankcijų priėmimas ir jų taikymas Taryboje atsižvelgiant į ES ir ES valstybių narių interesus būtinųjų viešųjų paslaugų teikimo sferoje ir kitose srityse

15 „Konsoliduotas tekstas: 2019 m. gegužės 17 d. Tarybos reglamentas (ES) 2019/796 dėl ribojamųjų priemonių, skirtų kovai su kibernetiniais išpuoliais, keliančiais grėsmę Sąjungai arba jos valstybėms narėms“, EUR-lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A02019R0796-20220413.

16 „Konsoliduotas tekstas: 2002 m. gegužės 27 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 881/2002„ kuriuo nustatomos tam tikros specialios ribojamosios priemonės, taikomos tam tikriems asmenims ir subjektams, susijusiems su ISIL (Da'esh) ir Al-Qaida organizacijomis“, EUR-lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX-%3A02002R0881-20220604.

17 „Konsoliduotas tekstas: 2018 m. spalio 15 d. Tarybos reglamentas (ES) 2018/1542 dėl ribojamųjų kovos su cheminio ginklo platinimu ir naudojimu priemonių“, EUR-lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A02018R1542-20220413.

18 „Konsoliduotas tekstas: 2020 m. gruodžio 7 d. Tarybos reglamentas (ES) 2020/1998 dėl ribojamųjų kovos su šiurkščiais žmogaus teisių pažeidimais priemonių“, EUR-lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A02020R1998-20220413.

Iki 2022 m. vasario mėnesio pabaigos Taryba sukaupė reikšmingos sankcijų taikymo patirties taikydama plačios apimties sankcijas tik trims valstybėms dėl jų teritorijose vykdomų tarptautinės teisės pažeidimų: KLDR, Iranui ir Sirijai. Taryba, priimdama sprendimus dėl sankcijų taikymo KLDR ir Iranui, nekūrė naujų ES sankcijų, o palaipsniui perkėlė į ES teisę su išimtiniais papildymais JT Saugumo Tarybos atitinkamas rezoliucijas dėl tarptautinių sankcijų taikymo šioms valstybėms, *inter alia*, su tikslu užtikrinti, kad ekonominės veiklos vykdytojai visose ES valstybėse narėse jas taikytų vienodai[19]. Skirtingai nei KLDR ir Irano atvejais Taryba Sirijai nustatė savarankišką ES sankcijų režimą, kuris buvo griežtinamas 2012–2016 m. dėl plačiai paplitusių ir sistemingų žmogaus teisių ir tarptautinės humanitarinės teisės pažeidimų, vykdomų Sirijos režimo[20].

Tarybos ES sankcijų taikymo praktika pasikeitė, kai 2022 m. vasario 21 d. Rusijos prezidentas pasirašė įsakymą dėl Donecko ir Luhansko teritorijų pripažinimo nepriklausomomis nuo Ukrainos ir 2022 m. vasario 24 d. Rusija įsiveržė į Ukrainos teritoriją, pažeisdama Ukrainos teritorinį vientisumą, ir joje iki šios dienos tebevykdo tiesioginius karinius veiksmus. Iki 2022 m. dėl ekstrateritorinių karinių veiksmų Taryba niekados nesankcionavo jokios valstybės. Nors Taryba taikė tam tikras ES sankcijas Rusijai jau nuo 2014 m., kai Rusija neteisėtai aneksavo Ukrainos teritorinį vienetą – Krymo pusiasalį[21], Taryba nesiėmė drastiško ES sankcijų režimo Rusijos atžvilgiu griežtinimo. Tačiau per trumpą 10 mėnesių laikotarpį (nuo 2022 m. vasario 23 d.) Taryba patvirtino net 13 beprecedenčių ES sankcijas sugriežtinusių reglamentų[22]. Šiais Tarybos reglamentais buvo įvestos papildomos ES sankcijos Rusijai, dalies kurių Taryba nėra pritaikiusi jokiai valstybei per visą istoriją. Taip pat 2022 m. vasario 23 d. Taryba priėmė reglamentą, draudžiantį ES valstybėms narėms ir jų rezidentams prekiauti su Donecko ir Luhansko teritorijose esančiais asmenimis ir subjektais[23]. Be Tarybos nustatytų papildomų ES tikslinių ir sektorinių sankcijų, Taryba taip pat nustatė lėšų ir ekonominių išteklių įšaldymo sankcijas papildomiems Rusijos kilmės asmenims ir subjektams (konkretiems verslininkams, jų šeimos nariams, politikams ir aukščiausias pareigas Rusijoje užimantiems pareigūnams ir t. t.) dėl jų prisidėjimo prie Rusijos vykdomo karo Ukrainos teritorijoje veiksmų[24].

19 Žiūrėti, pavyzdžiui, 2017 m. rugsėjo 14 d. Tarybos reglamento Nr. (ES) 2017/1548 preambulės 4 punktą: „(4) tos priemonės patenka į Sutarties taikymo sritį, todėl visų pirma siekiant užtikrinti, kad ekonominės veiklos vykdytojai visose valstybėse narėse jas taikytų vienodai, būtina imtis reguliavimo veiksmų Sąjungos lygmeniu“ („2017 m. rugsėjo 14 d. Tarybos reglamentas (ES) 2017/1548, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2017/1509 dėl ribojamųjų priemonių Korėjos Liaudies Demokratinei Respublikai“, EUR-lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=celex%3A32017R1548).

20 „Konsoliduotas tekstas: 2012 m. sausio 18 d. Tarybos reglamentas (ES) Nr. 36/2012 dėl ribojamųjų priemonių, atsižvelgiant į padėtį Sirijoje, kuriuo panaikinamas Reglamentas (ES) Nr. 442/2011“, EUR-lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A02012R0036-20220721.

21 „Konsoliduotas tekstas: 2014 m. birželio 23 d. Tarybos reglamentas (ES) Nr. 692/2014 dėl ribojamųjų priemonių atsakant į neteisėtą Krymo ir Sevastopolio prijungimą“, EUR-lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0692-20141220; „Konsoliduotas tekstas: 2014 m. liepos 31 d. Tarybos reglamentas (ES) Nr. 833/2014 dėl ribojamųjų priemonių atsižvelgiant į Rusijos veiksmus, kuriais destabilizuojama padėtis Ukrainoje“, EUR-lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0833-20221217 (toliau – Reglamentas Nr. (ES) Nr. 833/2014).

22 *Ibid*.

23 „Tarybos reglamentas (ES) 2022/263 2022 m. vasario 23 d. dėl ribojamųjų priemonių, taikytinų reaguojant į vyriausybės nekontroliuojamų Ukrainos Donecko ir Luhansko sričių teritorijų pripažinimą ir nurodymą į tas teritorijas įvesti Rusijos ginkluotąsias pajėgas“, EUR-lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A32022R0263.

24 „Konsoliduotas tekstas: 2014 m. kovo 17 d. Tarybos reglamentas (ES) Nr. 269/2014 dėl ribojamųjų priemonių, taikytinų atsižvelgiant į veiksmus, kuriais kenkiama Ukrainos teritoriniam vientisumui, suverenitetui ir nepriklausomybei arba į juos kėsinamasi“, EUR-lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0269-20221020 (toliau – Reglamentas Nr. (ES) Nr. 269/2014).

Neatsižvelgiant į tai, kad 2022 m. nustatytas ES sankcijų režimas Rusijai pagal savo mastą pranoksta ES sankcijų režimą, nustatytą Sirijai ir gali prilygti tik ES ir tarptautinių sankcijų režimui, nustatytam KLDR, kuris visiškai paralyžiavo KLDR galimybes nepriklausomai veikti pasaulinėje prekyboje, Taryba susilaikė nuo visiškos Rusijos finansų / prekybos blokados (izoliacijos) dar griežtesnėmis ES sankcijomis. Priežastis slypi glaudžiuose ES ir atskirų ES valstybių narių ekonominiuose santykiuose su Rusija, klestėjusiuose iki Rusijos neteisėtos invazijos į Ukrainą momento. Tai patvirtina statistika, pagal kurią 2021 m. Rusija buvo penkta pagal dydį ES prekybos partnerė, su kuria ES valstybės narės plėtojo nuolatinius prekybos santykius[25]. Nė su viena iš ankščiau Tarybos sankcionuotų valstybių ES neturėjo ekvivalentiškų ekonominių santykių. Ekonominių ryšių tarp ES ir Rusijos klestėjimo nesustabdė net Tarybos pritaikytos ES sankcijos Rusijai po neteisėtos Ukrainos Krymo pusiasalio aneksijos 2014 m. Europos Komisija pripažino, kad ES per daug priklausoma nuo Rusijos tiekiamų gamtinių išteklių ES: „Neišprovokuota ir nepateisinama Rusijos karinė agresija prieš Ukrainą smarkiai sutrikdė pasaulio energetikos sistemą. Ji sukėlė problemų dėl didelių energijos kainų ir dėl jos padidėjo susirūpinimas dėl energetinio saugumo: tapo akivaizdu, kad ES yra pernelyg priklausoma nuo dujų, naftos ir anglių importo iš Rusijos. Didelės sumos, mokamos už Rusijos iškastinį kurą, padeda Rusijai tęsti karą prieš Ukrainą“[26]. Būtent 2022 m. ES sankcijų režimo griežtinimas per naujų ES sankcijų įvedimą ES pasireiškė per augančias energetinių išteklių kainas, maisto produktų pabrangimą, paspartinusių atskirų valstybių infliacijos rodiklius, prekių tiekimo grandinių sutrikimą ir t. t.[27].

Dėl šios priežasties pagal savo mastą rekordinis Tarybos kada nors savarankiškai taikytas ES sankcijų režimas Rusijai Tarybos buvo didinamas ir griežtinamas palaipsniui, pirmiausia atsižvelgiant į jų galimą poveikį ES ir ES valstybių narių ekonomikoms. Be to, Taryba taip pat buvo priversta atsižvelgti ir į ES ir ES valstybių narių pajėgumus užtikrinti būtiniausių viešųjų paslaugų teikimą, įskaitant dujų tiekimą ES valstybių narių ūkio subjektams ir vartotojams per valstybines ar privačias įmones. Pavyzdžiui, Taryba nenustatė draudimo teikti specializuotas finansinių mokėjimų pranešimų paslaugas kai kuriems Rusijos bankams, tai lemtų jų atjungimą nuo SWIFT sistemos taip užtikrinant galimybę vykdyti mokėjimus konkretiems Rusijos bankams už Rusijos tiekiamas dujas ES, *inter alia*, taip užtikrinant pakankamai laiko ES surasti alternatyvių dujų tiekėjų visai ES[28] ir sumažinti rusiškų dujų pateikimą į ES remiantis programa REPowerEU[29].

Taigi pirmas Tarybos naujausios 2022 m. ES sankcijų taikymo reglamentavimo (praktikos) požymis yra tas, kad Taryba pirmą kartą pritaikė ES sankcijas (tiksliau, sugriežtino ES sankcijų režimą) valstybei [Rusijai] už jos vykdomą karinę agresiją prieš kitą valstybę [Ukrainą] per rekordiškai trumpą laiką. Taryba taip pat nėra taikiusi ES sankcijų vienai iš pagrindinių savo prekybos partnerių, dėl to Taryba buvo privesta ieškoti tokių ES sankcijų, kurios sykiu garantuotų šių sankcijų taikymo tikslus (karinės agresijos pabaigą) ir užtikrintų ES ir ES valstybėms narėms

25 „Russia“, Europos Komisija, https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/russia_en.

26 „Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Europos Vadovų Tarybai, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui Planas „REPowerEU““, EUR-lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0230&from=EN.

27 Bartolomeus Prathama ir Putra Novianto, „European Union Sanctions Against Russia as Impact of Russia-Ukraine Conflict“, *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding* 9, 6 (2022), https://ijmmu.com/index.php/ijmmu/article/view/3920.

28 Žiūrėti, pavyzdžiui, „EU's sanctions against Russia less effective; EU may not impose more“, Global Times, https://www.globaltimes.cn/page/202207/1270849.shtml..

29 Wolff Guntram B., „Editorial: The EU Without Russian Oil and Gas“, *Intereconomics* 2, 57 (2022), https://www.econstor.eu/bitstream/10419/262940/1/s10272-022-1030-0.pdf; „Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Europos Vadovų Tarybai, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui Planas „REPowerEU““, *supra note*, 26.

galimybes teikti būtiniausias viešąsias paslaugas nacionaliniams ūkio subjektams ir vartotojams. Remiantis aptartais požymiais konstatuotina, kad Tarybos 2022 m. pritaikytos ES sankcijos Rusijai neturi analogų per visą Tarybos ES sankcijų taikymo praktikos istoriją. Be to, 2022 m. ES sankcijų taikymo reglamentavimas pasižymi ir kitais požymiais, kurių nebuvo per ankstesnę Tarybos ES sankcijų taikymo praktiką.

3.3.1.2. ES sankcijų taikymas gretutinėms valstybėms už jų prisidėjimą prie Rusijos vykdomos agresijos prieš Ukrainą

Kita išskirtinė ir nauja Tarybos praktika taikant ES sankcijas 2022 m. Tarybai nustatant ES sankcijas Rusijai – ES sankcijų taikymas Baltarusijai ir Iranui už šių valstybių prisidėjimą prie Rusijos vykdomos karinės agresijos prieš Ukrainą. Konkrečiai Baltarusijai Taryba nustatė plataus masto ekonomines, finansines, sektorines ES sankcijas, įskaitant ES sankcijas konkretiems asmenims ir subjektams už jų vykdomą prisidėjimą prie Rusijos karinės agresijos prieš Ukrainą[30]. O Iranui Taryba nustatė ES sankcijas konkretiems asmenims ir subjektams už tai, kad „Irano režimas teikia karinę paramą [dronus] neišprovokuotam ir nepateisinamam Rusijos agresijos karui prieš Ukrainą“[31].

3.3.1.3. ES sankcijų ir jų masto taikymo Rusijai ir Baltarusijai derinimas su ES tarptautiniais partneriais

Dar vienas 2022 m. Tarybos ES sankcijų Rusijai taikymo ypatumas yra tas, kad praktiškai visi ES sankcijų paketai, taikyti Rusijai, buvo derinami ir plačiai aptariami tarp ES institucijų ir ES tarptautinių partnerių, tokių kaip Jungtinės Amerikos Valstijos ir Jungtinė Karalystė[32]. Tokios tarpinstitucinės ir net tarpvalstybinės konsultacijos leido ES, Jungtinės Amerikos Valstijoms ir Jungtinei Karalystei suvienodinti ES sankcijų taikymo mastą ir konkrečias taikytas priemones,

30 Žiūrėti, pavyzdžiui, „Konsoliduotas tekstas: 2006 m. gegužės 18 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 765/2006 dėl ribojamųjų priemonių atsižvelgiant į padėtį Baltarusijoje ir į Baltarusijos įsitraukimą į Rusijos agresiją prieš Ukrainą“, EUR-lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A02006R0765-20220720 (toliau – Reglamentas Nr. (EB) 765/2006); taip pat žiūrėti: „ES ribojamosios priemonės Baltarusijai“, Europos Vadovų Taryba / Europos Sąjungos Taryba, https://www.consilium.europa.eu/lt/policies/sanctions/restrictive-measures-against-belarus/.

31 „Tarybos sprendimas (BUSP) 2022/1986 2022 m. spalio 20 d. kuriuo iš dalies keičiamas Sprendimas 2014/145/BUSP dėl ribojamųjų priemonių, taikytinų atsižvelgiant į veiksmus, kuriais kenkiama Ukrainos teritoriniam vientisumui, suverenitetui ir nepriklausomybei arba į juos kėsinamasi“, EUR-lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.LI.2022.272.01.0005.01.LIT&toc=OJ%3AL%3A2022%3A272I%3ATOC; „Tarybos įgyvendinimo reglamentas (ES) 2022/1985 2022 m. spalio 20 d. kuriuo įgyvendinamas Reglamentas (ES) Nr. 269/2014 dėl ribojamųjų priemonių, taikytinų atsižvelgiant į veiksmus, kuriais kenkiama Ukrainos teritoriniam vientisumui, suverenitetui ir nepriklausomybei arba į juos kėsinamasi“, EUR-lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.LI.2022.272.01.0001.01.LIT&toc=OJ%3AL%3A2022%3A272I%3ATOC; taip pat žiūrėti: „Ukraina. ES nustatė sankcijas trims asmenims ir vienam subjektui dėl Irano dronų naudojimo Rusijai vykdant agresiją“, Europos Vadovų Taryba / Europos Sąjungos Taryba, https://www.consilium.europa.eu/lt/press/press-releases/2022/10/20/ukraine-eu-sanctions-three-individuals-and-one-entity-in-relation-to-the-use-of-iranian-drones-in-russian-aggression/.

32 Pavyzdžiui, 2022 m. vasario 28 d. Taryba, Jungtinės Karalystės Vyriausybė ir Jungtinių Amerikos Valstijų Iždo Departamentas tuo pačiu metu nustatė sankciją, pagal kurią šių valstybių kilmės asmenys ir subjektai negali sudaryti jokių sandorių su Rusijos centriniu banku (žiūrėti: Reglamentą Nr. (ES) Nr. 833/2014; „Directive 4 under Executive Order 14024“, Department of the Treasury, https://home.treasury.gov/system/files/126/eo14024_directive_4_02282022.pdf; „UK Statement on Further Economic Sanctions Targeted at the Central Bank of the Russian Federation“, Government of the United Kingdom, https://www.gov.uk/government/news/uk-statement-on-further-economic-sanctions-targeted-at-the-central-bank-of-the-russian-federation).

inter alia, keičiantis aktualia informacija, kurios reikia norint formuoti konkrečius sankcijų paketus.

3.3.1.4. Naujų rūšių ES sankcijų taikymas Rusijai

2022 m. Tarybos išplėstas ES sankcijų režimas Rusijai pasižymi naujų ES sankcijų rūšių taikymu, kurios nebuvo taikytos Sirijai, Iranui ar KLDR ar bet kuriai kitai valstybei. Pavyzdžiui, ES sankcijų režimai Sirijai, Iranui ar KLDR neapima ES sankcijų režime Rusijai nustatytų draudimų šiose valstybėse įsisteigusioms kelių transporto įmonėms transportuoti prekes keliais ES teritorijoje, *inter alia*, vykstant tranzitu[33]; priimti bet kokius indėlius iš šių valstybių piliečių ar šiose valstybėse gyvenančių fizinių asmenų, arba šiose valstybėse įsisteigusių juridinių asmenų, subjektų ar organizacijų[34]; teikti kredito reitingų paslaugas bet kuriam šių valstybių piliečiui ar fiziniam asmeniui, gyvenančiam šiose valstybėse, ar bet kuriam šiose valstybėse įsisteigusiam juridiniam asmeniui, subjektui ar organizacijai arba dėl tų asmenų, subjektų ar organizacijų[35] ir kt.

3.3.2. 2022 m. Tarybos nustatytų ES sankcijų įgyvendinimo Lietuvoje tendencijos ir naujovės

3.3.2.1. 2022 m. Lietuvos teisinio reglamentavimo pokyčiai ir teisminiai procesai Lietuvoje, susiję su Lietuvos teisėkūros ir teisės taikymo subjektų veikla įgyvendinant ES sankcijas

Reaguojant į Tarybos išplėstas didelio masto ES sankcijas Rusijai ir Baltarusijai dėl Rusijos vykdomos karinės agresijos prieš Ukrainą ir Baltarusijos prisidėjimo prie šių veiksmų[36], Lietuvos Respublikos Seimas 2022 m. balandžio 19 d. priėmė Lietuvos Respublikos ekonominių ir kitų tarptautinių sankcijų įgyvendinimo įstatymo pakeitimus ir išdėstė šį įstatymą nauja redakcija, sykiu pakeisdamas minėto įstatymo pavadinimą į Lietuvos Respublikos tarptautinių sankcijų įstatymo (toliau – Tarptautinių sankcijų įstatymas)[37], kuris įsigaliojo 2022 m. gegužės 1 d. Įgyvendindama Tarptautinių sankcijų įstatymą Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2022 m. gegužės 25 d. priėmė nutarimą Nr. 535 „Dėl Lietuvos Respublikos Tarptautinių sankcijų įstatymo įgyvendinimo“, įsigaliojusį 2022 m. gegužės 28 d., kuriuo patvirtino Tarptautinių sankcijų įgyvendinimo tvarkos aprašą (toliau – Tarptautinių sankcijų įgyvendinimo tvarkos aprašas arba Aprašas)[38].

Lietuvos Respublikos finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos (toliau – FNTT) direktorius, vadovaudamasis Tarptautinių sankcijų įstatymo 11 straipsnio 4 dalimi ir Aprašo 13.2 papunkčiu, 2022 m. liepos 20 d. priėmė įsakymą Nr. V-174, įsigaliojusį 2022 m. liepos 22 d., kuriuo

33 Reglamento Nr. (ES) Nr. 833/2014 3l straipsnis.

34 *Ibid.*,5b straipsnis.

35 *Ibid.*,5j straipsnis.

36 Lietuvos Respublikos ekonominių ir kitų tarptautinių sankcijų įgyvendinimo įstatymo pakeitimo aiškinamajame rašte nurodyta, kad šis įstatymas pildomas naujais institutais išimtinai dėl Tarybos išplėstų didelio masto ES sankcijų Rusijai ir Baltarusijai, kurios pradėtos taikyti ir Lietuvoje veikiančioms didelėms įmonėms. Dėl to atsirado poreikis įstatymo pagrindu užtikrinti šių įmonių veiklą („Aiškinamasis raštas dėl Ekonominių ir kitų tarptautinių sankcijų įgyvendinimo įstatymo Nr. IX-2160 pakeitimo įstatymo projekto“), E-Seimas, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/fba2a390b63311ec9f0095b4d96fd400?jfwid=13vf82osmf).

37 „Lietuvos Respublikos ekonominių ir kitų tarptautinių sankcijų įgyvendinimo įstatymo Nr. IX-2160 pakeitimo įstatymas“, E-Seimas, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/070e0c82c16d11ec9f0095b4d96fd400

38 „Dėl Lietuvos Respublikos Tarptautinių sankcijų įstatymo įgyvendinimo“, E-Seimas, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/ae89cad1dd7911ecb1b39d276e924a5d?jfwid=bkaxn79t

nustatė sąrašą asmenų, kurie nuosavybės teise priklauso arba kontroliuojami subjekto, kuriam taikomos ES sankcijos (toliau – Sąrašas)[39]. Minėtame Sąraše iš viso nurodyti 15 nacionalinių ūkio subjektų[40]. 2022 m. spalio 14 d. FNTT direktorius priėmė naują įsakymą Nr. V-222, įsigaliojusį 2022 m. lapkričio 18 d., kuriuo panaikino įsakymą Nr. V-174 ir patvirtino naujos redakcijos Sąrašą, išplėsdamas ūkio subjektų sąrašą iki 16 subjektų[41].

FNTT dar nuo 2022 m. balandžio 28 d. (iki įsakymo Nr. V-174 priėmimo) savo tinklapyje internete pradėjo skelbti minėtą Sąrašą, kuris buvo nuolatos pildomas įvairiais ūkio subjektais[42]. Šis Sąrašas, atitinkantis įsakymą Nr. V-222, FNTT tinklapyje yra skelbiamas ir šiandien, *inter alia*, jame taip pat nurodoma, kokios konkrečios priemonės (lėšų, turto ar akcijų įšaldymas) yra taikomos konkretiems ūkio subjektams ir nurodomas konkretus Tarybos priimtas teisės aktas ir subjektas (-ai), kuriam Taryba pritaikė konkrečias ES sankcijas, t. y. su kuriuo FNTT sieja su į Sąrašą įtrauktu ūkio subjektu pagal nuosavybės ar kontrolės kriterijus[43]. Ši informacija prieinama tik FNTT tinklapyje skelbiamame Sąraše, *inter alia*, jos nėra nei įsakymo Nr. V-174, nei įsakymo Nr. V-222 tekstuose.

FNTT tinklapyje 2022 m. balandžio 28 d. paskelbus Sąrašą Lietuvoje užfiksuoti keli administraciniuose teismuose inicijuoti teisminiai procesai dėl: (1) FNTT atsisakymų išbraukti konkrečius ūkio subjektus iš FNTT tinklapyje paskelbto Sąrašo ir (2) 2022 m. liepos 20 d. įsakymo Nr. V-174 panaikinimo. Taigi šiuo metu Lietuvos administraciniai teismai sprendžia du esminius klausimus: (1) ar FNTT pagrįstai įtraukė konkrečius ūkio subjektus į Sąrašą, paskelbtą iki 2022 m. liepos 20 d. įsakymo Nr. V-174 priėmimo ir paskelbimo; (2) ar FNTT pagrįstai įtraukė konkrečius ūkio subjektus į Sąrašą, patvirtintą 2022 m. liepos 20 d. įsakymu Nr. V-174.

Pirmuoju klausimu susiklostė tokia faktinė situacija, kai, kaip nustatyta Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (toliau – LVAT), FNTT nepriėmė jokio oficialaus įsakymo (administracinio teisės akto) dėl konkrečių nacionalinio ūkio subjektų įtraukimo į Sąrašą ir lėšų, turto ir akcijų įšaldymo priemonių jų atžvilgiu taikymo. Tada keli ūkio subjektai[44], FNTT įtraukti į tinklapyje paskelbtą Sąrašą, kreipėsi į FNTT ir prašė juos išbraukti iš jo. Gavę neigiamus FNTT atsakymus minėti ūkio subjektai šiuos atsakymus apskundė Vilniaus apygardos administraciniam teismui (toliau – VAAT). VAAT 2022 m. liepos 1 d. ir 2022 m. rugsėjo 12 d. nutartimis (teisminio proceso Nr. 3-61-3-02708-2022-6; 3-61-3-02709-2022-7; 3-61-3-03621-2022-1) atsisakė priimti minėtų asmenų skundus, kadangi jie neskundė FNTT pirminio administracinio akto, kuriuo šie ūkio subjektai buvo įtraukti į FNTT skelbiamą Sąrašą, ir kuris sukėlė jiems teisinius padarinius, bet skundė FNTT atsakymus, kurie nepakeičia jų teisių ir pareigų, turėtų iki FNTT atsakymų

39 „Dėl Juridiniam asmeniui ar kitoms organizacijoms, neturinčioms juridinio asmens statuso, nuosavybės teise priklausančio arba kontroliuojamo subjekto, kuriam taikomos sankcijos, sąrašo patvirtinimo“, E-Seimas, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/d218ae72092b11edbfe9c72e552dd5bd?positionInSearchResults=8&searchModelUUID=166534fb-359c-4500-b50a-2b05f1427bbe

40 *Ibid*.

41 „Dėl Juridinių asmenų ar kitų organizacijų, neturinčių juridinio asmens statuso, kurios nuosavybės teise priklauso arba yra kontroliuojamos subjekto, kuriam taikomos sankcijos, sąrašo patvirtinimo“, E-Seimas, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/35c768f266b811ed8a47de53ff967b64?positionInSearchResults=4&searchModelUUID=3de23c2c-3268-446f-a792-0e1d76711c15.

42 Žiūrėti, pavyzdžiui: „FNTT skelbia įmonių sąrašą, kurioms pritaikytos tarptautinės sankcijos“, DELFI, https://www.delfi.lt/verslas/verslas/fntt-skelbia-imoniu-sarasa-kurioms-pritaikytos-tarptautines-sankcijos.d?id=90089147

43 „Juridinių asmenų ar kitų organizacijų, neturinčių juridinio asmens statuso, kurios nuosavybės teise priklauso arba yra kontroliuojamos subjekto, kuriam taikomos sankcijos, sąrašas“, FNTT, https://www.fntt.lt/lt/tarptautines-finansines-sankcijos/4166

44 Kiek prieinama iš teismų praktikos paieškos sistemų: UAB „PhosAgro Baltic“; AB „Inter Rao Lietuva“ ir UAB „Prekybos namai BMZ-Baltija“.

priėmimo[45].

2022 m. rugsėjo 28 d., 2022 m. spalio 12 d. ir 2022 m. lapkričio 23 d. nutartimis LVAT panaikino minėtas VAAT nutartis ir grąžino minėtų ūkio subjektų skundų priėmimo klausimą VAAT nagrinėti iš naujo[46]. LVAT nustatė, kad FNTT atsakymai, kuriais FNTT atsisakė išbraukti minėtus ūkio subjektus iš Sąrašo, sukėlė jiems nepalankius sprendimus Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo (toliau – VAĮ) 2 straipsnio 5 dalies ir 10 straipsnio prasme, o teisė ginčyti tokius FNTT viešojo administravimo veiksmus yra įtvirtinta tiek VAĮ 14 straipsnyje, tiek Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 5 straipsnio 3 dalies 1 punkto ir 23 straipsnio 1 dalies nuostatose[47]. Teismas taip pat atkreipė dėmesį į tai, kad minėtų ūkio subjektų kreipimosi į teismą metu neegzistavo joks FNTT administracinis sprendimas, kuriuo jie būtų įrašyti į FNTT skelbiamą Sąrašą[48]. Po minėtų LVAT nutarčių priėmimo 2023–2024 m. laukiama naujos ir iki šiol nesuformuotos Lietuvos teismų praktikos dėl FNTT veiksmų, kuriais ji be administracinio teisės akto įtraukė į Sąrašą nacionalinius ūkio subjektus ir išplėtė ES sankcijas jų atžvilgiu, teisėtumo ir pagrįstumo įvertinimo.

Antruoju klausimu susiklostė priešinga faktinė situacija, kai FNTT 2022 m. liepos 20 d. įsakymo Nr. V-174 (administracinio teisės akto) pagrindu įtraukė 15 ūkio subjektų į Sąrašą. Keli ūkio subjektai[49], įtraukti į šį Sąrašą, kreipėsi į VAAT su skundais dėl 2022 m. liepos 20 d. įsakymo Nr. V-174 panaikinimo ir (ar) jų išbraukimo iš šio įsakymo pagrindu patvirtinto Sąrašo. VAAT 2022 m. rugpjūčio 25 d., 2022 m. rugpjūčio 29 d. ir 2022 m. rugpjūčio 30 d. nutartimis (teisminio proceso Nr. 3-61-3-03470-2022-3, 3-61-3-03474-2022-7 ir 3-61-3-03475-2022-8) atsisakė priimti šių ūkio subjektų skundus, kadangi Aprašo 15 punkte nurodyta, kad FNTT įsakymai, nurodyti šio Aprašo 13.2 papunktyje, yra norminiai teisės aktai. Atitinkamai, VAAT padarė išvadą, kad pagal Lietuvos teisinį reglamentavimą 2022 m. liepos 20 d. įsakymas Nr. V-174 yra norminis teisės aktas, todėl minėti ūkio subjektai neturi teisės ginčyti šio įsakymo teisėtumo ir pagrįstumo[50].

2022 m. lapkričio 3 d. ir 2022 m. lapkričio 16 d. nutartimis LVAT panaikino minėtas VAAT nutartis ir grąžino minėtų ūkio subjektų skundų priėmimo klausimą VAAT nagrinėti iš naujo[51]. Šį kartą LVAT, įvertinęs 2022 m. liepos 20 d. įsakymo Nr. V-174 turinį ir LVAT praktikoje nustatytus norminių teisės aktų požymius, pažymėjo, kad šis įsakymas yra individualus administracinis aktas, nes yra skirtas apibrėžtam ūkio subjektų ratui. Taigi LVAT *de facto* pripažino, kad minėti ūkio subjektai turi teisę skųsti 2022 m. liepos 20 d. įsakymą Nr. V-174.

Paskutinė atskiro dėmesio verta administracinė byla susijusi su Lietuvos Respublikos finansų ministro 2022 m. gegužės 23 d. įsakymo Nr. 1K-183 dėl laikinojo administratoriaus skyrimo AB „Lifosa“ atžvilgiu apskundimu. Konkrečiai, AB „Lifosa“, viena iš stambiausių trąšų gamintojų įmonių Lietuvoje, siekė panaikinti minėtą įsakymą, kuriuo jai Lietuvos Respublikos finansų ministerija nustatė laikiną administravimą (dėl įmonės sudaromų sandorių, valdymo or-

45 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. rugsėjo 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-622-556/2022; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. spalio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-624-662/2022; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. lapkričio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-755-821/2022.

46 *Ibid*.

47 *Ibid*.

48 *Ibid*.

49 Kiek prieinama iš teismų praktikos paieškos sistemų: UAB „PhosAgro Baltic“, UAB „SUEK Baltic“ ir UAB „Eurochem Logistics International“.

50 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. lapkričio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-704-415/2022; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. lapkričio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-715-629/2022 ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. lapkričio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-717-442/2022.

51 *Ibid*.

ganų priimamų sprendimų revizijos ir pan.) vien šios įmonės įtraukimo į Sąrašą pagrindu. Prieš išspręsdamas AB „Lifosa“ skundo priėmimo klausimą VAAT nusprendė kreiptis į specialiąją teisėjų kolegiją dėl bylos rūšinio teismingumo nustatymo, kadangi VAAT kilo klausimų dėl teismingumo klausimo išsprendimo, kai AB „Lifosa“ skundė tiek patį įsakymą, tiek savo skunde nurodė abejones dėl paskirto laikinojo administratoriaus kompetencijos ir patirties, *inter alia*, skunde nurodė, kad laikinojo administratoriaus atrankos ir skyrimo procedūra buvo vykdoma aplaidžiai ir neskaidriai[52]. Specialioji teisėjų kolegija 2022 m. rugpjūčio 10 d. nutartimi byloje Nr. T-41/2022 nustatė, kad ginčo pobūdis kyla iš administracinių teisinių santykių, todėl nagrinėjamas ginčas turi būti priskirtas administracinių teismų kompetencijai[53].

Po specialiosios teisėjų kolegijos nutarties priėmimo 2022 m. rugpjūčio 23 d. nutartimi VAAT atsisakė priimti AB „Lifosa“ skundą, nes bylai AB „Lifosa“ nepateikė jos atstovų atstovavimą patvirtinančių ir pasirašytų dokumentų, *inter alia*, nepateikė teismui įrodymų, kad laikinasis administratorius raštu pritarė dėl skundo teismui pateikimo ir dėl atstovavimo sutarties sudarymo[54]. Taigi byloje kilo klausimas dėl tinkamų įgaliojimų suteikimo AB „Lifosa“ atstovams teikti skundą, kai laikinasis administratorius nesuteikė leidimo AB „Lifosa“ valdymo organams sudaryti su jos atstovais atstovavimo sutarčių ir teikti skundą Lietuvos teismams.

LVAT 2022 m. lapkričio 16 d. nutartimi administracinėje byloje Nr. eAS-705-552/2022 panaikino minėtą VAAT nutartį konstatuodamas, kad teismas tik formaliai atsisakė priimti skundą, neatsižvelgdamas į bylos faktines aplinkybes teisės kreiptis į teismą įgyvendinimo kontekste. LVAT pažymėjo, kad atstovavimo sutartis iš tikro nebuvo tinkamai pasirašyta, tačiau ši aplinkybė negalėjo tapti formaliu pretekstu VAAT nepriimti skundo. Anot LVAT, VAAT turėjo įvertinti, ar pagal esamą teisinį reglamentavimą AB „Lifosa“ turėjo teisinę pareigą gauti laikinojo administratoriaus pritarimą AB „Lifosa“ realizuojant savo teisę kreiptis į teismą[55]. Be to, LVAT papildomai nurodė, kad įsakymo Nr. 1K-183 2.1 punkte nenumatyta, kad paskyrus laikinąjį administratorių nutrūksta AB „Lifosa“ valdymo organų įgaliojimai ir įmonės valdymo organai nebegali atstovauti įmonei teisme, *inter alia*, Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatymas nenumato, kad įmonės valdymo organui kreipiantis įmonės vardu į teismą turi būti gautas konkretus paskirto įmonės laikinojo administratoriaus pritarimas tokiam veiksmui[56]. Taigi VAAT iš naujo sprendžiant dėl AB „Lifosa“ skundo pateikimo reikės nustatyti, ar esamas teisinis reglamentavimas, įskaitant Tarptautinių sankcijų įstatymą, įpareigoja AB „Lifosa“ gauti išankstinį laikinojo administratoriaus sutikimą skundui pateikti Lietuvos teismams, *inter alia*, jei toks reikalavimas nustatytas, – ar jis yra proporcingas.

Ši byla nebuvo vienintelė, kurioje buvo sprendžiamas klausimas dėl AB „Lifosa“ pateikto skundo priimtinumo dėl nesamo išankstinio laikinojo administratoriaus sutikimo. LVAT teko išspręsti ir kitą administracinę bylą, kurioje VAAT atsisakė tenkinti AB „Lifosa“ prašymą dėl skundo pateikimo termino atnaujinimo ir priimti skundą dėl įsakymo Nr. V-222 panaikinimo, kadangi minėta bendrovė praleido šio įsakymo apskundimo terminą nepriklausomai nuo to, kad šis skundas buvo pateiktas po apskundimo termino suėjimo dėl laikinojo administratoriaus delsimo pritarti skundo pateikimui. LVAT šioje byloje atnaujino skundo pateikimo terminą konstatuodamas, kad skundo padavimo terminas buvo praleistas dėl svarbių priežasčių[57].

52 Specialiosios teisėjų kolegijos teismingumui 2022 m. rugpjūčio 10 d. nutartis Nr. T-41/2022.
53 *Ibid*.
54 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. lapkričio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-705-552/2022.
55 *Ibid*.
56 *Ibid*.
57 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2023 m. sausio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-11-442/2023.

Kaip aptarta aukščiau, 2022 m. Tarybos išplėstas ES sankcijų režimų mastas Rusijai ir Baltarusijai paspartino tarptautinių ir ES sankcijų įgyvendinimo reglamentavimo pokyčius Lietuvoje, kurių metų buvo priimtas naujos redakcijos Tarptautinių sankcijų įstatymas ir jį įgyvendinantis Aprašas. Tačiau, kaip matyti iš aukščiau nurodytų Lietuvos teismų praktikos pavyzdžių 2022 m. rugpjūčio – 2023 m. sausio mėnesiais, naujas Lietuvos tarptautinių ir ES sankcijų įgyvendinimo reglamentavimas konkrečiais klausimais Lietuvos teismams yra neišsamus ar neaiškus, sukūrė skirtingų instancijų teismų priešingų procesinių sprendimų priėmimo prielaidas. Vienu atveju nauju nacionaliniu teisiniu reglamentavimu teisėkūros subjektų patvirtinta nacionalinių institucijų, atsakingų už ES sankcijų įgyvendinimą, kompetencija nedera su ES teise, pagal kurią Tarybos sankcionuoti asmenys turi teisę per nustatytą laikotarpį pateikti ES Bendrajam Teismui skundus dėl Tarybos veiksmų (sprendimų ir reglamentų)[58], *inter alia*, ir yra informuojami apie ES sankcijų jIEMS taikymą[59]. O nacionalinė institucija, įgyvendindama Tarybos teisės aktus dėl ES sankcijų taikymo konkretiems asmenims, pagal 2022 m. priimtą teisinį reglamentavimą priima norminį administracinį aktą dėl nacionalinių ūkio subjektų įtraukimo į Sąrašą, sykiu atimdama iš šių ūkio subjektų teisę skųsti tokių veiksmų teisėtumą ir pagrįstumą, *inter alia*, būti informuojamiems apie jiems taikomas konkrečias priemones. Kitu atveju teisėkūros subjektai Lietuvos teisėje nustatė visiškai naują laikinojo administratoriaus institutą, kuriam nėra analogų ES teisėje. Minėtas institutas taip pat sukėlė sumaišties Lietuvos teismų praktikoje dėl laikinojo administratoriaus įgaliojimų apimties ir jų suderinamumo su laikinai administruojamo subjekto teise į teisminę gynybą.

3.3.2.2. Tarybos sankcionuotų prekių tranzito per ES teritoriją, arba Tarybos teisės aktų interpretavimo ir įgyvendinimo, problematika

2022 m. Tarybai plečiant ES sankcijas Rusijai konkrečiai dėl tam tikrų prekių importo į ES teritoriją (pavyzdžiui, dėl keleto geležies ir plieno, cemento ir medienos, akmens anglių ir žalios naftos ir naftos produktų[60]) ir draudimo Rusijoje įsteigtoms kelių transporto įmonėms transportuoti prekes keliais ES teritorijoje, *inter alia*, vykstant tranzitu, 2022 m. birželio viduryje Lietuvos žiniasklaidos portalai paskelbė, kad Lietuvos valstybės valdomų „Lietuvos geležinkelių“ krovinių vežimo bendrovė „LTG Cargo“ informavo Rusijos Kaliningrado srities geležinkelių pareigūnus, kad dėl ES sankcijų [Lietuva] uždraudžia daugelio [sankcionuotų] prekių tranzitą geležinkeliais per Lietuvos kaip ES valstybės narės teritoriją[61].

Po Lietuvos nustatyto draudimo dėl sankcionuotų Rusijos kilmės prekių gabenimo tranzitu Europos Komisija 2022 m. liepos 12 d. paskelbė nuomonę, kurioje išaiškino, kad pagal Rusijai taikomą ES sankcijų režimą Rusijoje įsteigtoms kelių transporto įmonėms iš tikro drau-

58 SESV 256 ir 263 straipsniai; taip pat žiūrėti, pavyzdžiui: „2022 m. kovo 16 d. Bendrojo Teismo (ketvirtoji kolegija) sprendimas“, EUR-lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:62020TJ0249; „2020 m. liepos 8 d. Bendrojo Teismo (ketvirtoji kolegija) sprendimas (Ištraukos)“, EUR-lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:62019TJ0186 ir kt.

59 Žiūrėti, pavyzdžiui, Reglamento Nr. (ES) Nr. 269/2014 14 straipsnio 2 dalį: „2. Taryba tiesiogiai, jei adresas žinomas, arba netiesiogiai, t. y. viešai paskelbdama pranešimą, 1 dalyje nurodytam fiziniam ar juridiniam asmeniui, subjektui ar įstaigai praneša apie savo sprendimą, įskaitant įrašymo priežastis, taip suteikdama tokiam fiziniam ar juridiniam asmeniui, subjektui ar įstaigai pateikti savo pastabas“.

60 „Guidance to EU Member States on the transport of goods in transit through the Union between the Kaliningrad Oblast and Russia“, Europos Komisija, https://finance.ec.europa.eu/publications/transport-goods-transit-through-union-between-kaliningrad-oblast-and-russia_lt

61 Žiūrėti, pavyzdžiui: „Lietuva uždraudė sankcionuotų prekių tranzitą geležinkeliu į Kaliningradą“, LRT, https://www.lrt.lt/naujienos/verslas/4/1722629/lietuva-uzdraude-sankcionuotu-prekiu-tranzita-gelezinkeliu-i-kaliningrada.

džiama transportuoti krovinius kelių transportu ES teritorijoje, įskaitant tranzitą[62]. Tačiau Europos Komisija taip pat nurodė, kad šis specialus ES sankcijų režimas netaikomas transportavimui geležinkeliu tuo pačiu tranzitiniu maršrutu[63]. Tokio Europos Komisijos išaiškinimo pagrindinis motyvas glūdi minėtos nuomonės 7 punkte, kuriame Europos Komisija mini, kad „*šis draudimas netaikomas vežant prekes tranzitu tarp Kaliningrado srities ir Rusijos, jeigu tokių prekių vežimas nėra draudžiamas pagal Reglamentą*“[64]. Kaip pavyzdį savo pozicijai pagrįsti Europos Komisija nurodė, kad sankcionuotų karinių ir dvejopo naudojimo prekių ir technologijų tranzitas, kaip apibrėžta Reglamente Nr. (ES) 2021/821, yra draudžiamas visais atvejais. Europos Komisija taip pat nurodė, kad Bendrojo susitarimo dėl muitų tarifų ir prekybos V straipsnyje[65] ir Partnerystės ir bendradarbiavimo susitarimo, nustatančio Europos Bendrijų ir jų valstybių narių ir Rusijos Federacijos partnerystę (toliau – PCA), 12 straipsnyje[66], taip pat 2004 ES ir Rusijos deklaracijoje[67] įtvirtintas bendrasis tranzito laisvės principas, o šio draudimo išimtys nustatytos PCA 19 straipsnyje.

Autoriaus nuomone, minėtas Europos Komisijos išaiškinimas gali būti interpretuojamas kaip nustatantis, kad ES sankcijų režimas gali leisti viską, ko jis tiesiogiai nedraudžia, t. y. nesant tiesioginės nuostatos dėl Tarybos sankcionuotų prekių tranzito geležinkeliu draudimo, nėra teisinio pagrindo ES valstybės narėms drausti vykdyti tokias transportavimo operacijas, *inter alia*, kurios yra užtikrinamos ES tarptautiniais įsipareigojimais. Tačiau nėra aišku, ar Europos Komisija prieitų prie kitos nuomonės, jei, pavyzdžiui, ES nebūtų prisiėmusi tarptautinių įsipareigojimų užtikrinti minėto tranzito laisvės? Tai neabejotinai yra diskusinis klausimas. Viešojoje erdvėje net esama nuomonių, kad Europos Komisija galėjo paskelbti kitokią nuomonę nagrinėjamu klausimu, analizuojant ankstesnių Europos Komisijos nuomonių turinį dėl, pavyzdžiui, sąvokos „perduoti“ (angl. *transfer*) apimties[68].

Tačiau reikia atkreipti ypatingą dėmesį į tai, kad pagal ES sankcijų režimą Rusijai yra uždrausta bet kokia ES kilmės asmenų ir subjektų veikla, kuria siekiama apeiti ES sankcijų režimą[69]. Taigi nors ES sankcijų režimas gali nenustatyti konkrečių draudimų, tai *per se* nereiškia, kad ES kilmės asmenys ir subjektai turi absoliučią laisvę pasinaudoti tokių draudimų nenustatymu ES sankcijų taikymo reglamentavime. Minėti asmenys ir subjektai turi atidžiai įsivertinti, ar jų veikla nepažeis ES sankcijų režimo ir ar ji nebus vertinama kaip ES sankcijų apėjimas.

Susiklosčiusi situacija parodo, kad Tarybos reglamentai yra sudėtingi dokumentai juridinės technikos aspektu, be to, pirminiai Tarybos teisės aktų tekstai, įskaitant jų projektus, rengiami ne lietuvių kalba (dažniausiai rengiami anglų, prancūzų kalbomis), todėl tarp ES sankcijas įgyvendinančių institucijų gali kilti neaiškumų dėl naudojamų pirminiuose teisės aktuose ir jų

62 „Guidance to EU Member States on the transport of goods in transit through the Union between the Kaliningrad Oblast and Russia“, *supra note,* 60.

63 *Ibid*.

64 *Ibid*.

65 „Bendrasis susitarimas dėl muitų tarifų ir prekybos (GATT 1947). Bendrasis susitarimas dėl muitų tarifų ir prekybos (GATT 1994)“, E-Seimas, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/06e18b20b2b511e982dae1db4290b1a9?jfwid.

66 „Partnerystės ir bendradarbiavimo susitarimas nustatantis Europos Bendrijų bei jų valstybių narių ir Rusijos Federacijos partnerystę“, EUR-lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:21997A1128(01)&from=EN.

67 „Joint statement on EU Enlargement and EU-Russia relations“, Europos Komisija, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/pres_04_122/PRES_04_122_EN.pdf.

68 „G. Bartkus. Kaliningrado tranzitas: ką paaiškino Europos Komisija?“, Teisė.pro, https://www.teise.pro/index.php/2022/07/14/kaliningrado-tranzitas-ka-paaiskino-europos-komisija/.

69 Žiūrėti, pavyzdžiui: „*Draudžiama sąmoningai ir apgalvotai dalyvauti veikloje, kuria siekiama apeiti šiame reglamente nustatytus draudimus arba dėl kurios jie apeinami*“ (Reglamento Nr. (ES) Nr. 833/2014 12 straipsnis)..

lietuviškame vertime terminų ir nuostatų[70]. Bet kuriuo atveju, nustatant ES sankcijų įgyvendinimo priemones nacionaliniame reglamentavime, ES valstybių narių nacionaliniams teisėkūros subjektams kyla pareiga nustatyti tikrąją ES sankcijų režimų taikymo apimtį, nes tik tada būtų galima nustatyti tinkamas ir ES sankcijų režimų apimtis atitinkančias ES sankcijų įgyvendinimo priemones nacionalinėje teisėje.

3.3.2.3. ES sankcijų poveikis egzekvatūros procedūrai Lietuvoje

2022 m. lapkričio 9 d. Lietuvos Aukščiausiajam Teismui (toliau – LAT) civilinėje byloje Nr. 3K-3-255-611/2022 teko spręsti precedento neturintį klausimą dėl ES teisės aktų, nustatančių ES sankcijas, ir 1992 m. spalio 20 d. Lietuvos ir Baltarusijos sutarties dėl teisinės pagalbos ir teisinių santykių civilinėse, šeimos ir baudžiamosiose bylose, reglamentuojančios tarpusavio teisinės pagalbos teikimo pagrindus ir tvarką (toliau – Dvišalė sutartis), santykio. Nagrinėjamoje byloje kilo klausimas, ar Lietuvos teismai turi pripažinti ir leisti vykdyti Lietuvoje Baltarusijos Vitebsko srities ekonominio teismo 2021 m. gegužės 5 d. sprendimą, kuriuo Vitebsko srities komunalinės unitarinės vandens tiekimo ir kanalizacijos ūkio įmonės „Vitebskoblvodokanal“ naudai prisiteista 466 758,29 Baltarusijos rublių suma iš UAB „Arginta“. Minėto klausimo atsiradimo priežastis: UAB „Arginta“ keliamas argumentas, kad „Vitebskoblvodokanal“ yra viešoji įmonė, įsteigta konkretaus Baltarusijos valstybės organo, todėl yra pavaldi ir (ar) kontroliuojama Baltarusijos prezidento. Lietuvos teismui pripažinus ir leidus vykdyti Vitebsko srities ekonominio teismo sprendimą būtų suteikta nauda būtent Baltarusijos prezidentui[71].

Nagrinėjamoje byloje LAT, panaikindamas Lietuvos apeliacinio teismo 2022 m. sausio 27 d. nutartį civilinėje byloje Nr. 2T-15-798/2022, kuria buvo pripažintas ir leistas vykdyti Lietuvoje Vitebsko srities ekonominio teismo sprendimas, padarė reikšmingas išvadas, kad: (1) ES sankcijos yra taikomos už visuotinai pripažintų tarptautinių ir ES teisės principų pažeidimus[72], kurie yra sudėtinė Lietuvos teisinės sistemos dalis, *inter alia*, turi būti laikomi Lietuvos viešosios tvarkos elementais. Dėl šios priežasties Dvišalės sutarties 19 straipsnio nuostata aiškinama kaip apimanti ir ES teisės aktų pagrindinius principus, už kurių pažeidimą taikomos ES sankcijos. Taigi LAT padarė išvadą, kad Baltarusijos ES lygiu taikomos ES sankcijos patenka į Dvišalės sutarties 19 straipsnio taikymo apimtį ir, atitinkamai, taikytinos ES sankcijos gali būti atsisakymo teikti teisinę pagalbą pagrindu; (2) aktualia Reglamento Nr. (EB) 765/2006 redakcija ginčo metu nustatytas draudimas tenkinti „piniginius reikalavimus“, taip pat draudimas tenkinti sutartis ar sandorius, kurių vykdymui tiesioginį ar netiesioginį, visapusišką ar dalinį poveikį turėjo šiuo reglamentu nustatytos sankcijos, susijusius reikalavimus, įskaitant reikalavimus dėl žalos atlyginimo įsipareigojimo arba kitus šios rūšies reikalavimus, jeigu juos pateikė pagal reglamente nustatyti (sankcionuoti) asmenis. Šie draudimai, anot teismo, eksplicitiškai apima ir draudimą tenkinti prašymus dėl teismo sprendimų pripažinimo ir leidimo vykdyti, juos priskiriant prie „reikalavimų“ teisinės kategorijos.

Atitinkamai, LAT nustatė, kad Lietuvos teismai turi paisyti iš Reglamento Nr. (EB) 765/2006 kylančius įpareigojimus, *inter alia*, vertinti, ar pareiškėjams, pateikusiems prašymus dėl Baltarusijos teismų sprendimų pripažinimo ir leidimo juos vykdyti Lietuvoje, yra

70 Žiūrėti, pavyzdžiui, Dmitrij Mačiugin, „Tarptautinių sankcijų poveikio arbitražo bylos inicijavimui ir arbitražo proceso vykdymui probleminiai aspektai“, *Jurisprudencija* 28, 1 (2021): 286–289, https://repository.mruni.eu/handle/007/17723?show=full.

71 Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 2022 m. lapkričio 9 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-255-611/2022; Lietuvos apeliacinio teismo 2022 m. sausio 27 d. nutartis, priimta civilinėje byloje Nr. 2T-15-798/2022.

72 ESS 21 straipsnio 1–2 dalys, SESV 215 straipsnis.

taikomos ES sankcijos ir (ar) jie yra pripažintini, kaip nuosavybės teise priklausantys ir (ar) yra kontroliuojami Tarybos sankcionuotų asmenų, tai gali sudaryti pagrindą pagal Dvišalės sutarties 19 straipsnį atsisakyti teikti teisinę pagalbą[73].

LAT taip pat pažymėjo, kad nagrinėdamas bylą iš naujo Lietuvos apeliacinis teismas turėtų įvertinti „Baltarusijos Respublikos Ministrų Tarybos 2022 m. balandžio 6 d. nutarimą Nr. 209 „Dėl užsienio valstybių, vykdančių nedraugiškus veiksmus Baltarusijos juridinių ir (ar) fizinių asmenų atžvilgiu, sąrašo", pagal kuriuos atsisakoma vykdyti dvišale tarptautine sutartimi prisiimtus įsipareigojimus dėl Lietuvos Respublikos teismų sprendimų pripažinimo ir vykdymo, ar tai nepažeidžia tarptautinės teisės pripažįstamų geranoriškumo ir abipusiškumo principų, tai taip pat galėtų būti savarankišku Baltarusijos Respublikos teismo sprendimo nepripažinimo pagrindu"[74]. Tačiau nors LAT referuojamas Baltarusijos Ministrų Tarybos nutarimas priimtas tik 2022 m. balandžio 6 d., vien per 2022 m. spalio – lapkričio mėnesius Lietuvos apeliacinis teismas pripažino ir leido vykdyti Lietuvoje šešis Baltarusijos teismų procesinius sprendimus[75].

Taigi LAT suformuotos teismų praktikos poveikis turės ypatingos reikšmės egzekvatūros procedūrai dėl Baltarusijos teismų sprendimų pripažinimo ir vykdymo ES sankcijų taikymo reglamentavimo kontekste. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad Lietuvos teismai ir šiuo metu nenustatinėja, ar konkretūs pareiškėjai, ieškovai ar kiti asmenys, pareiškę konkrečius reikalavimus nacionaliniams ūkio subjektams ir (ar) kitiems asmenims Lietuvos teismuose, yra Tarybos sankcionuoti ir (ar) susiję su jais remiantis nuosavybės ir (ar) kontrolės kriterijais. Tokia faktinė padėtis suponuoja, kad ES sankcijų taikymo ir įgyvendinimo reglamentavimas nėra tinkamai išplėtotas ir (ar) aiškus, kad įpareigotų visus ūkio subjektus ir asmenis, įskaitant teismus, nustatyti, ar konkrečiam ūkio subjektui ir (ar) asmeniui taikomos ar gali būti išplėstos ES sankcijos. Todėl ES sankcijų taikymo ir įgyvendinimo reglamentavimas ir (ar) Lietuvos teismų formuojama teismų praktikai reikia pokyčių (plėtojimo) siekiant išspręsti minėtą klausimą, kadangi Lietuvos teismų suformuota teismų praktika nustato gaires tik dėl egzekvatūros procedūros įgyvendinimo aspektų, tačiau neapima klausimų, kaip elgtis Lietuvos teismams, kai, pavyzdžiui, konkretūs ūkio subjektas ar asmuo praranda konkrečius nuosavybės ar kontrolės ryšius su Tarybos sankcionuotu asmeniu; ar Lietuvos teismai turi kompetenciją nustatyti, kad konkrečiam ūkio subjektui ar asmeniui turi būti išplėstos ES sankcijos, ar ši kompetencija priklauso kitoms už ES sankcijų taikymą ar įgyvendinimą atsakingoms institucijoms ir pan.

Išvados

1. Dėl Rusijos pradėtos karinės agresijos prieš Ukrainą 2022 m. Taryba ėmėsi naujos ir iki šių metų netaikytos ES sankcijų taikymo praktikos, kai per mažiau nei 10 mėnesių ji priėmė mažiausiai 13 reglamentų ir virtinę kitų teisės aktų, kuriais nustatė iki šiol nė vienai valstybei

73 „<...> pripažinus, kad egzistuoja pagrindai pagal minėto Reglamento nuostatas vertinti, jog pareiškėjui taikomos sankcijos, vadovaujantis Dvišalės sutarties 19 straipsniu, turėtų būti atsisakoma teikti teisinę pagalbą." (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 2022 m. lapkričio 9 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-255-611/2022; taip pat žiūrėti: „LAT: Europos Sąjungos galiojančios sankcijos Baltarusijos asmenims yra pagrindas nepripažinti Baltarusijos teismo sprendimo", Teismai, https://www.teismai.lt/lt/lat-europos-sajungos-galiojancios-sankcijos-baltarusijos-asmenims-yra-pagrindas-nepripazinti-baltarusijos-teismo-sprendimo/10568.

74 *Ibid*.

75 Lietuvos apeliacinio teismo 2022 m. lapkričio 14 d. nutartis, civilinėje byloje Nr. e2T-97-881/2022; Lietuvos apeliacinio teismo 2022 m. lapkričio 14 d. nutartis, civilinėje byloje Nr. e2T-97-881/2022; Lietuvos apeliacinio teismo 2022 m. lapkričio 3 d. nutartis, civilinėje byloje Nr. e2T-67-881/2022; Lietuvos apeliacinio teismo 2022 m. spalio 31 d. nutartis, civilinėje byloje Nr. e2T-87-912/2022; Lietuvos apeliacinio teismo 2022 m. spalio 27 d. nutartis, civilinėje byloje Nr. e2T-93-881/2022; Lietuvos apeliacinio teismo 2022 m. spalio 27 d. nutartis, civilinėje byloje Nr. e2T-84-912/2022.

Tarybos savarankiškai netaikyto plataus masto ES sankcijų režimo, *inter alia*, nustatyto dėl konkrečios valstybės vykdomų karinių veiksmų kitos valstybės teritorijoje. Tarybos nustatytas ES sankcijų režimas Rusijai savo mastu pranoko ES sankcijų režimą, kurį Taryba savarankiškai nustatė Sirijai, ir gali prilygti tik tarptautinių sankcijų režimui KLDR, nustatytam JT Saugumo Tarybos ir kurį Taryba teisėkūros procedūros būdu perkėlė į ES teisę.

Taryba, nustatydama plačiausio masto ES sankcijų režimą Rusijai, pademonstravo ES valstybių narių vieningumą dėl ES tikslų ir vertybių gynimo ir siekio nutraukti karinius veiksmus Europos žemyne. Nepriklausomai nuo to, Taryba taip pat turėjo rasti priimtiną balansą tarp ES sankcijų režimo Rusijai masto ir ES, taip pat ES valstybių narių siekio užtikrinti būtiniausių viešųjų paslaugų tiekimo nepertraukiamumą nacionaliniams ūkio subjektams ir vartotojams (pavyzdžiui, užtikrinant gamtinių dujų tiekimą), kadangi Rusija buvo didžiausia gamtinių išteklių tiekėja ES. Dėl šios priežasties Taryba, atsižvelgdama į planuojamų ES sankcijų Rusijai poveikį pačiai ES ir ES valstybėms narėms ir pačios Rusijos veiksmus eskaluojant karinius veiksmus Ukrainoje, tik laipsniškai plėtė ES sankcijų režimo Rusijai mastą, tvirtindama atskirus ES sankcijų reglamentus. Tačiau tai nepaneigia aplinkybės, kad ES sankcijų režimo Rusijai masto plėtimo tendencija leidžia atskirti ES sankcijų režimo Rusijai nustatymą nuo ES sankcijų režimo nustatymo Sirijai, KLDR ir kitoms Tarybos sankcionuotoms valstybėms, kurioms per trumpą laiką Taryba nebuvo nustačiusi tokio plataus masto ES sankcijų režimo, kuris buvo nustatytas Rusijai.

2. 2022 m. Taryba ėmėsi visiškai naujos ES sankcijų režimo nustatymo praktikos, kai Taryba nustatė ES sankcijų režimą Baltarusijai ir Iranui dėl jų veiksmų, kuriais šios valstybės prisidėjo prie Rusijos vykdomos karinės agresijos prieš Ukrainą. Iki 2022 m. Taryba dar nėra taikiusi ES sankcijų gretutinėms valstybėms už jų veiksmus, kuriais jos prisidėjo prie kitos valstybės vykdomų karinių veiksmų prieš kitą valstybę.
3. 2022 m. Tarybos nustatyto ES sankcijų taikymo reglamentavimo įgyvendinimo teisėkūros veiksmai Lietuvoje yra nevienareikšmiški dėl Lietuvos teisėkūros subjektų sukurtų pavienių teisės nuostatų neišsamumo ar neaiškumo, kurios apribojo Lietuvos ūkio subjektų, kuriems FNTT buvo išplėstas ES sankcijų poveikis (lėšų, turto ir akcijų įšaldymas) dėl jų priklausymo nuosavybės teise ar kontrolės į ES sankcijų sąrašus įtrauktiems asmenims, teisę kreiptis į teismą.

   2022 m. gegužės 1 d. įsigaliojus naujos redakcijos Tarptautinių sankcijų įstatymui Lietuvos teisiniame reglamentavime atsirado naujas, iki šios ES teisės lygiu nesureguliuotas, laikinojo administratoriaus institutas, skirtas nacionalinio ūkio subjekto, kuris nuosavybės teise priklauso ar yra kontroliuojamas Tarybos sankcionuoto asmens, veiklos tęstinumui užtikrinti. Po laikinojo administratoriaus instituto įsigaliojimo Lietuvoje jis buvo pritaikytas vienam nacionalinio ūkio subjektui, dėl to buvo inicijuotas mažiausiai vienas teisinis procesas Lietuvoje dėl laikinojo administratoriaus paskyrimo teisėtumo ir pagrįstumo įvertinimo. Minėtame teisminiame procese tarp skirtingų instancijų Lietuvos teismų buvo priimti priešingi procesiniai sprendimai, kadangi Tarptautinių sankcijų įstatyme įtvirtintas laikinojo administratoriaus institutas nepateikia tiesioginio atsakymo į klausimą, ar laikinasis administratorius pakeičia nacionalinio ūkio subjekto valdymo organus ir sykiu perima visą jų kompetenciją, ar jis turi veikti išvien su šio ūkio subjekto valdymo organais, ar ūkio subjekto valdymo organams būtina gauti laikinojo administratoriaus pritarimą dėl ūkio subjekto valdymo organų siekio kreiptis į teismą dėl įsakymo, kuriuo buvo paskirtas laikinasis administratorius, panaikinimo.

   Be to, Lietuvoje 2022 m. gegužės 1 d. įsigaliojus naujos redakcijos Tarptautinių sankcijų įstatymui ir 2022 m. gegužės 28 d. įsigaliojus Tarptautinių sankcijų įgyvendinimo tvarkos aprašui, FNTT buvo suteikta kompetencija nustatyti *Juridinių asmenų ar kitų organizacijų, neturinčių*

juridinio asmens statuso, kurios nuosavybės teise priklauso arba yra kontroliuojamos subjekto, kuriam taikomos sankcijos, sąrašą (Sąrašas), kuris, remiantis Tarptautinių sankcijų įgyvendinimo tvarkos aprašo 13.2 papunkčiu, tvirtinamas norminiu teisės aktu. Dėl šios nuostatos Lietuvoje buvo inicijuoti mažiausiai trys teisminiai procesai, *inter alia*, skirtingų instancijų Lietuvos teismai priėjo prie priešingų išvadų dėl minėto teisės akto kvalifikavimo kaip norminio ar individualaus teisės akto. Minėtas skirtumas yra svarbus teisės kreiptis į teismą kontekste, kadangi konkretų teisės aktą kvalifikuojant kaip norminį teisės aktą, ūkio subjektai, įtraukti į Sąrašą, prarastų teisę teismine tvarka kvestionuoti jų įtraukimo į Sąrašą teisėtumą ir pagrįstumą, o Tarybos sankcionuoti asmenys, kuriems nuosavybės teise priklauso ar yra kontroliuojami į Sąrašą įtraukti ūkio subjektai, turi teisę skųsti ES Bendrajam Teismui Tarybos priimtų teisės aktų, kuriais jie buvo sankcionuoti, teisėtumą ir pagrįstumą.

4. 2022 m. Lietuvoje suformuota nauja teismų praktika dėl egzekvatūros procedūros (ne)įgyvendinimo pagal Dvišalės sutarties 19 straipsnį, kai prašymą dėl Baltarusijos teismo procesinio sprendimo pripažinimo ir vykdymo Lietuvoje pareiškusiam asmeniui yra taikomos ar gali būti išplėstos ES sankcijos, jei toks asmuo nuosavybės teise priklauso ar yra kontroliuojamas Tarybos sankcionuoto asmens. Pagal naujausią Lietuvos teismų praktiką ES sankcijos Baltarusijai patenka į Dvišalės sutarties 19 straipsnio taikymo apimtį ir atitinkamai taikytinos ES sankcijos konkrečiam egzekvatūrą siekiančiam įgyvendinti pareiškėjui gali būti atsisakymo teikti teisinę pagalbą pagrindu. Tačiau nauja Lietuvos teismų suformuota praktika nepateikia atsakymų į daugelį svarbių klausimų, su kuriais susiduria ir (ar) susidurs Lietuvos teismai vertindami, ar konkretaus ūkio subjekto ir (ar) asmens atžvilgiu gali būti išplėstos ES sankcijos. Todėl dėl šių klausimų išsprendimo 2023 m. ir vėlesniais metais laukiama nuoseklios Lietuvos teismų formuojamos praktikos ir (ar) ES sankcijų taikymo ir (ar) įgyvendinimo reglamentavimo plėtojimo.

Trends in Lithuania Regarding the Implementation of European Union Restrictive Measures (Sanctions) in 2022

Mykolas Romeris University Law School
Institute of Public Law
Dmitrij Mačiugin
E-mail: dmaciugin@mruni.eu
DOI: 10.13165/LT-22-01-20

Summary. *This article provides a detail analysis of the 2022 legislative acts adopted by the Council of the European Union on restrictive measures against the Russian Federation, the Republic of Belarus and the Islamic Republic of Iran concerning Russia's military aggression against Ukraine and the involvement of Belarus and Iran in that act of aggression. The analysis shows that until 2022, the Council had no experience of autonomous application of the EU sanctions against any country in a short period of time (less than 9 months) as in the scope of the EU sanctions applied by the Council against Russia in 2022. These EU sanctions and their scope have been the subject of debates among EU Member States in order to find an appropriate balance between the objectives pursued by these sanctions and the EU's and EU Member States' aim of ensuring the continuity of the provision*

of essential public services to national entities and consumers, and inter alia have been coordinated with and applied simultaneously with EU partners (the United States of America and the United Kingdom) in order to exert a greater influence on the Russian authorities to end their military aggression against Ukraine. The analysis of the legislation of these EU sanctions demonstrates that the EU Council adopted new types of EU sanctions that had not yet been applied by it to any country, as well as showing that EU sanctions were extended to allied countries for their contribution to the military aggression on the European continent. The analysis also shows that the Lithuanian national legislative bodies have undertaken steps to implement the EU sanctions legislation that was adopted in 2022, adopting new legal provisions to national legislation. However, these legal provisions have been the cause of a series of decisions rendered by Lithuanian courts of different instances. For this reason, the analysis in this article also focuses on identifying and analysing the key changes in Lithuanian national regulation affected by the unprecedented scope of the EU sanctions legislation imposed by the Council in 2022 against Russia and related countries.

Keywords: *restrictive measures, sanctions, Council of the European Union, Financial Crimes Investigation Service, exequatur.*

3.4. Teisiniai pokyčiai asmenvardžių rašymo srityje

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės institutas
Prof. dr. Katažyna Bogdzevič
E. paštas: kbogdzevic@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-22-01-21

***Santrauka**: Asmens vardo ir pavardės rašymas tapatybės dokumentuose ir civilinės būklės įrašuose laukė įstatyminio reguliavimo daugiau kaip trisdešimt metų. Galiausiai 2022 m. sausio 18 d. Lietuvos Respublikos (LR) Seimas priėmė asmens vardo ir pavardės rašymo dokumentuose įstatymą. Pagrindinė įstatymo taisyklė numato, kad LR piliečių vardai ir pavardės rašomi lietuviškais rašmenimis, tačiau numatytos kelios šios taisyklės išimtys. Lietuvos teisinėje sistemoje tai yra naujovė – iki šiol galiojęs teisinis reguliavimas nenumatė galimybės LR piliečiams jiems išduodamuose dokumentuose vardus ar pavardes rašyti kitokiais nei lietuviškais rašmenimis. Naujasis įstatymas, visų pirma, numatė galimybę nelietuvių tautybės asmenims rašyti jų vardus ir pavardes pagal jų tautinį vardyną. Įstatymas taip pat užtikrina galimybę vardą ar pavardę rašyti lotyniško pagrindo rašmenimis ir tais atvejais, kai asmuo ar jo tėvai ar protėviai buvo kitos valstybės piliečiai, jei asmuo pats gyvena ar gyveno užsienyje, jei pasirenkama sutuoktinio arba tėvų ar vieno iš tėvų pavardė, kuri dokumento šaltinyje įrašyta ne lietuviškais rašmenimis. Straipsnyje koncentruojamasi į įvardytas išimtis, jos daugiausia analizuojamos per tarptautinės privatinės teisės prizmę, atskleidžiant priimto reguliavimo teigiamus aspektus ir pagrindinius trūkumus.*

***Reikšminiai žodžiai**: asmenvardžių rašyba, asmenvardžių įstatymas, tarptautinė privatinė teisė.*

Įvadas

Vardas ir pavardė yra vieni svarbiausių asmens identifikavimo elementų, atspindinčių jo tautinį tapatumą, parodančių jo priklausymą šeimai ir valstybei. Nekyla abejonių, kad vardų ir pavardžių rašymo asmens dokumentuose klausimai yra susiję su žmogaus teisių įgyvendinimu, todėl turėtų būti reguliuojami įstatymu[1]. Tačiau net iki 2022 m. LR piliečių vardų ir pavardžių rašymą reguliavo poįstatyminis teisės aktas – Aukščiausiosios Tarybos 1991 m. sausio 31 d. nutarimas „Dėl vardų ir pavardžių rašymo LR piliečio pase“[2] (toliau – Tarybos nutarimas). Šis teisės aktas, priimtas tik atgavus Nepriklausomybę, neatitiko šių dienų realijų: jo nuostatos buvo pasenusios ir nepakankamos. Tai ypač tapo akivaizdu daugėjant teismuose bylų dėl vardo ar pavardės rašymo dokumentuose įgijus pavardę užsienyje ir norint ją pripažinti Lietuvoje, keičiant pavardę į užsienietišką Lietuvoje (pvz., sudarius santuoką su užsienio piliečiu), registruojant vaiko vardus ir pavardes, kai tėvai yra skirtingų valstybių piliečiai. Nesant atitinkamo reguliavimo teisės spragą teko pildyti teismams. Jie, esant tai pagrindžiančioms aplinkybėms, dažniausiai atsižvelgdavo į piliečių prašymus įrašyti jų vardus ir pavardes pagal užsienio kalbos taisykles. Teismai tokiais atvejais tiesiogiai vadovavosi Europos Sąjungos (toliau – ES) teise ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (toliau – ESTT) praktika.

1 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 89–2007. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. vasario 27 d. sprendimas. TAR, 2014-02-28, Nr. 2336,.

2 Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1991 m. sausio 31 d. nutarimas Nr. I-1031 „Dėl vardų ir pavardžių rašymo LR piliečio pase“. *Lietuvos aidas*, 1991-02-06, Nr. 26-0.

Atsižvelgus į pagausėjusią piliečiams palankią teismų praktiką, 2022 m. sausio 18 d. pagaliau buvo priimtas LR asmens vardo ir pavardės rašymo dokumentuose įstatymas[3]. Šiuo įstatymu sureguliuoti asmens vardų ir pavardžių rašymo LR piliečio asmens tapatybę patvirtinančiuose dokumentuose, civilinės būklės aktų įrašuose ir kituose, asmeniui LR išduodamuose oficialiuose dokumentuose, pagrindiniai reikalavimai. Įstatymui tinkamai įgyvendinti priimtas ir poįstatyminis teisės aktas – Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2022 m. balandžio 27 d. nutarimas Nr. 424 „Dėl asmens vardo ir pavardės rašymo asmens tapatybę patvirtinančiuose ir kituose dokumentuose taisyklių patvirtinimo“[4] (toliau – Vyriausybės nutarimas).

Šio straipsnio tikslas – išanalizuoti naują vardo ir pavardės rašymo dokumentuose reguliavimą, jo atitiktį tarptautinių teismų praktikai. Straipsnyje daugiausia koncentruojamasi į privatinės teisės aspektus, ypatingą dėmesį skiriant tarptautinės privatinės teisės problematikai, kuri ypač retai nagrinėjama Lietuvos teisės doktrinoje. Tarptautinė privatinė teisė reguliuoja santykius su užsienio elementu, o būtent vardai ir pavardės su „užsienio elementu“ ir sukelia daugiausia teisinių klausimų ir diskusijų. Iškeltam tikslui pasiekti pasitelkiami dokumentų analizės, loginis, apibendrinimų, lyginamasis metodai.

3.4.1.Pagrindinės naujojo įstatymo nuostatos – balanso tarp valstybinės lietuvių kalbos apsaugos ir asmens teisės rašyti vardą ir pavardę ne tik lietuviškais rašmenimis beieškant

Vardo ir pavardės rašymo dokumentuose įstatymas, pakeitęs prieš tai galiojusį Aukščiausios Tarybos nutarimą, – gana trumpas, nes susideda tik iš šešių straipsnių. Pagrindinės įstatymo nuostatos įtvirtintos 3 ir 4 straipsniuose. Klausimus, į kuriuos atsako naujas įstatymas, galima suformuluoti paprastai: kaip rašyti vardą ir pavardę asmens tapatybę patvirtinančiuose dokumentuose ir civilinės būklės įrašuose, kada juos galima rašyti nelietuviškais rašmenimis ir kaip tai daryti. Verta pabrėžti, kad šis įstatymas taikomas visų pirma Lietuvos Respublikos piliečių vardų ir pavardžių rašymui. Tačiau jame ir jį įgyvendinančiame Vyriausybės nutarime įtvirtinti ir tam tikri užsieniečių vardų ir pavardžių rašymo aspektai.

Pagal bendrąją įstatymo 3 straipsnio 1 dalyje įtvirtiną taisyklę Lietuvos piliečio vardas ir pavardė asmens tapatybės dokumentuose ir civilinės būklės aktuose rašomi lietuviškais rašmenimis. Pagal įstatymo 3 straipsnio 2 dalį „sutuoktinio kitam sutuoktiniui ar tėvų arba vieno iš tėvų vaikui suteikta pavardė rašoma Lietuvos Respublikos piliečio asmens tapatybę patvirtinančiuose dokumentuose ir civilinės būklės aktų įrašuose lietuviškais rašmenimis ir atsižvelgiant į pavardės formos skirtumus pagal lytį“, išskyrus toliau įstatyme numatytas išimtis. Bendrosios taisyklės iš esmės atitinka ankstesnį reguliavimą. Pagrindiniai senojo ir naujojo reguliavimo skirtumai slypi pagrindinės taisyklės išimtyse. Tarybos nutarimas numatė galimybę rašyti vardus ir pavardes nelietuviškais rašmenimis tik kitos valstybės pilietybę turėjusiems asmenims. Tokiu atveju asmens vardas ir pavardė išduodamame LR piliečio pase galėjo būti rašomi pagal tos valstybės piliečio pasą ar jį atitinkantį dokumentą.

Naujasis reguliavimas numato daugiau Lietuvos piliečio vardo ir pavardės užrašymo lo-

3 Lietuvos Respublikos asmens vardo ir pavardės rašymo dokumentuose įstatymas. TAR, 2022-01-26, Nr. 1142.

4 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2022 m. balandžio 27 d. nutarimas Nr. 424 „Dėl Asmens vardo ir pavardės rašymo asmens tapatybę patvirtinančiuose ir kituose dokumentuose taisyklių patvirtinimo“. TAR, 2022-04-28, Nr. 8744.

tyniškos abėcėlės rašmenimis (be diakritinių ženklų[5]) atvejų. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad, nepaisant to, jog lietuviški rašmenys priklauso lotyniškai abėcėlei[6], ne visi jos elementai yra lietuvių kalboje. Lietuvių abėcėlėje nėra, pvz., raidžių q, x ir w.

Naujame įstatyme įtvirtintas išimtis galima padalinti į dvi grupes: taikomas situacijoms be užsienio elemento ir esant užsienio elementui. Pirmuoju atveju vardus ir pavardes lotyniškos abėcėlės rašmenimis galima rašyti nelietuvių tautybės LR piliečio prašymu jo ir jo vaikų vardus ir pavardes LR piliečio asmens tapatybę patvirtinančiuose dokumentuose ir civilinės būklės aktų įrašuose (įstatymo 3 straipsnio 3 dalis). Aiškinant šią nuostatą svarbus Vyriausybės nutarimo 10 punktas, kuriame aiškinama, kad nelietuvių tautybės LR piliečio vardai ir pavardės turi atitikti jo tautinį vardyną ir turi būti rašomi pagal jo tautinės kalbos rašybos ir darybos taisykles. Kitaip tariant, pvz., lenkų tautybės LR pilietis negalės įrašyti dokumentuose ispaniško ar prancūziško vardo, o tik lenkišką. Minėtame Vyriausybės nutarimo punkte taip pat nurodoma, kad, rašant vaiko vardą ir pavardę, vaiko tėvų ar vieno iš jų tautybė Lietuvos Respublikos gyventojų registre turi būti nurodyta kita negu lietuvių. Nors šios nuostatos svarbios visų pirma tautinių mažumų atstovams, jos gali būti aktualios ir mišrioms šeimoms[7]. Svarbu paminėti, kad šiuo atveju nėra reikalaujama dokumento šaltinio. Kilus abejonėms dėl nelietuvių tautybės LR piliečio pavardės rašymo, gali būti remiamasi dokumento šaltiniu, įrodančiu giminystės ryšiais (pagal tiesiąją ar šoninę giminystės liniją) susijusių asmenų pavardžių rašymą. Vardų rašymą galima nesunkiai įrodyti pasinaudojus atitinkamos kalbos vardų žinynais.

Pagal ankstesnį reguliavimą nelietuvių tautybės asmenų vardai ir pavardės LR piliečio pase turėjo būti rašomi lietuviškais rašmenimis pagal tarimą. Vardas ir pavardė, atsižvelgus į asmens pageidavimą, galėjo būti sugramatinti arba nesugramatinti. Dėl šio reguliavimo Lietuva ne kartą gavo pastabų dėl Tautinių mažumų apsaugos pagrindų konvencijos[8] įgyvendinimo[9]. Tad įgyvendinti pokyčiai bent iš dalies leis išspręsti įsisenėjusią problemą. Tik iš dalies, kadangi naujasis reguliavimas neleidžia rašyti nelietuviškų diakritinių ženklų.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad dėl galimybės rašyti vardą ir pavardę su nelietuvišku diakritiniu ženklu jau buvo kreiptasi į teismą. Lietuvos lenkų tautinės mažumos atstovas kreipėsi į Vilniaus miesto apylinkės teismą (toliau – VMAT) prašydamas jo asmens tapatybės dokumentuose vardą ir pavardę užrašyti ne tik su „w“ bet ir „ł“ (Jarosław Wołkonowski). VMAT bylą išsprendė pareiškėjo naudai[10]. Tačiau LR generalinė prokurorė, gindama viešąjį interesą, kreipėsi į VMAT prašydama atnaujinti procesą byloje ir atkurti iki sprendimo buvusią padėtį, t. y. neleisti pareiškėjo varde ir pavardėje rašyti „ł“[11]. Galiausiai teismas sustabdė bylos nagrinėjimą ir kreipėsi į Konstitucinį Teismą prašydamas ištirti, ar Konstitucijos 29 straipsniui, konstituciniam teisinės valstybės principui neprieštarauja: Asmens vardo ir pavardės rašymo dokumentuose įstatymo 3 straipsnio 3 dalis, 4 straipsnio 1, 2 dalys tiek, kiek pagal jas neleidžiama nelietuvių tautybės

5 Lietuvos Respublikos terminų banke diakritinis ženklas apibrėžiamas kaip ženklelis virš raidės, po raide, greta jos arba ant jos, tą raidę paverčiantis kita raide. Lietuvos Respublikos terminų bankas, http://terminai.vlkk.lt/terminas/1443110.

6 „Visuotinė lietuvių enciklopedija“, https://www.vle.lt/straipsnis/abecele/.

7 Kalbant apie mišrias šeimas turimos omenyje šeimos, kurių nariai yra įvairių valstybių piliečiai.

8 Tautinių mažumų apsaugos pagrindų konvencija, *Valstybės žinios*, 2000-03-08, Nr. 20–497.

9 Pvz., pastaba dėl tautinėms mažumoms priklausančių asmenų vardų ir pavardžių pateikta Tautinių mažumų apsaugos pagrindų konvencijos patariamojo komiteto ketvirtojoje nuomonėje dėl Lietuvos, priimtoje 2018 m. gegužės 30 d. Su nuomone galima susipažinti: https://tmde.lrv.lt/lt/veiklos-sritys-1/tarptautinis-bendradarbiavimas/europos-tarybos-tautiniu-mazumu-apsaugos-pagrindu-konvencija-ir-jos-igyvendinimas.

10 Vilniaus miesto apylinkės teismo 2022 m. birželio 1 d. sprendimas civilinėje byloje Nr. e2YT-13948-1125/2022.

11 „Prašoma atnaujinti procesą civilinėje byloje dėl lotyniško rašmens su diakritiniu ženklu „ł“ rašymo asmenvardžiuose“, https://www.prokuraturos.lt/lt/prasoma-atnaujintiprocesacivilineje-byloje-del-lotynisko-rasmens-su-diakritiniu-zenklu-rasymo-asmenvardziuose/8556.

LR piliečių vardus ir pavardes LR piliečio asmens tapatybę patvirtinančiuose dokumentuose ir civilinės būklės aktų įrašuose rašyti (perrašyti) naudojant „lotyniškos abėcėlės rašmenis su diakritiniais ženklais, esančius kitose abėcėlėse (suformuotose lotyniškos abėcėlės pagrindu kaip ir lietuviškoji abėcėlė)“; ir Vyriausybės 2022 m. balandžio 27 d. nutarimu Nr. 424 „Dėl asmens vardo ir pavardės rašymo asmens tapatybę patvirtinančiuose ir kituose dokumentuose taisyklių patvirtinimo“ patvirtintų Asmens vardo ir pavardės rašymo asmens tapatybę patvirtinančiuose ir kituose dokumentuose taisyklių 19 punktas tiek, kiek juo, pasak pareiškėjo, leidžiama nelietuvių tautybės LR piliečių vardus ir pavardes LR piliečio asmens tapatybę patvirtinančiuose dokumentuose ir civilinės būklės aktų įrašuose rašyti ne tik lotyniškos abėcėlės rašmenimis (be diakritinių ženklų)[12]. Konstitucinis Teismas priėmė nagrinėti pateiktą prašymą.

Kita grupė išimčių, leidžiančių rašyti vardus ir pavardes lotyniškos abėcėlės rašmenimis (be diakritinių ženklų), yra susijusi su tarptautinį (arba užsienio) elementą turinčiais atvejais. Pagal naujojo įstatymo 4 straipsnio nuostatas, vardas ir pavardė LR piliečio asmens tapatybės dokumentuose ir civilinės būklės aktuose gali būti įrašyti nelietuviškais rašmenimis, jei taip jie yra įrašyti dokumento šaltinyje. Analizuojant šią išimtį svarbu išsiaiškinti kelis aspektus: kokiais atvejais leidžiama vardą ir pavardę nurašyti ar perrašyti iš dokumento šaltinio nelietuviškais rašmenimis, kaip tai reikėtų padaryti ir kas gali būti laikoma dokumento šaltiniu.

3.4.2. Vardų ir pavardžių nurašymas ir perrašymas iš dokumento šaltinio

Įstatymas įpareigoja vardą ir pavardę perrašyti arba nurašyti paraidžiui iš dokumento šaltinio tik lotyniškos abėcėlės rašmenimis be diakritinių ženklų. Jei dokumento šaltinyje vardas ir pavardė rašomi nelotyniškos abėcėlės rašmenimis, jie perrašomi lotyniškos abėcėlės rašmenimis be diakritinių ženklų, išskyrus raides su diakritiniais ženklais, esančias lietuvių kalbos abėcėlėje[13]. Jeigu tokiame dokumente vardas ir pavardė įrašyti ir lotyniškos, ir nelotyniškos abėcėlės rašmenimis, nurašomi paraidžiui lotyniškos abėcėlės rašmenimis (be diakritinių ženklų). Valstybės nutarimas numato, kad jei dokumento šaltinyje vardas ir pavardė įrašyti nelotyniškos abėcėlės rašmenimis, jie perrašomi laikantis transliteravimo lotyniškos abėcėlės rašmenimis (be diakritinių ženklų) taisyklių, o jeigu tokių taisyklių nėra, tai Valstybinės lietuvių kalbos komisijos (toliau – VLKK) tvirtinamų transliteravimo lotyniškos abėcėlės rašmenimis (be diakritinių ženklų) taisyklių, o nesant ir joms – vadovaujamasi Tarptautinės civilinės aviacijos organizacijos Mašininio skaitymo kelionės dokumentų taisyklėmis[14]. Svarbu paminėti ir tai, kad Vyriausybės nutarime nuostatos dėl vardų ir pavardžių nurašymo ir perrašymo yra detalizuojamos ir nurodoma, kad gali būti nurašomi ir papildomi ženklai (brūkšnelis, apostrofas, skliaustai, taškas).

Įstatymas aiškiai apibrėžia, kas laikoma „dokumento šaltiniu“. Pagal įstatymo 2 straipsnio 1 dalį, dokumento šaltinis – tai „Lietuvos Respublikos ar užsienio valstybės kompetentingos institucijos sudarytas ir (arba) išduotas asmens tapatybę patvirtinantis dokumentas ar civilinės būklės akto įrašą liudijantis dokumentas, teismo sprendimas, kuriais remiantis šio įstatymo ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka rašomi asmens vardas ir pavardė šio įstatymo 1 straipsnyje nurodytuose dokumentuose“. Reikėtų pabrėžti, kad minėtiems dokumentams galioja įprastos tokiems dokumentams taikytinos pripažinimo taisyklės, įtvirtintos nacionaliniuose, tarptautiniuose ar ES

12 „Priimtas nagrinėti prašymas įvertinti teisinio reguliavimo dėl asmenvardžių rašymo dokumentuose atitiktį Konstitucijai“, https://lrkt.lt/lt/apie-teisma/naujienos/1331/priimtas-nagrineti-prasymas-ivertinti-teisinio-reguliavimo-del-asmenvardziu-rasymo-dokumentuose-atitikti-konstitucijai:498.

13 Todėl toliau tekste bus rašoma „be nelietuviškų diakritinių ženklų“.

14 Aktualios svetimvardžių transliteravimo taisyklės yra paskelbtos Valstybinės lietuvių kalbos komisijos tinklapyje, https://vlkk.lt/aktualiausios-temos/svetimvardziai/apie-skyriu-svetimvardziai#Perra_a.

teisės aktuose[15]. Vyriausybės nutarime detalizuojama, kad 4 straipsnio 2 dalies 1 punkte nurodytu atveju dokumento šaltiniu nelaikomas dokumentas, išduotas arba sudarytas ne lietuvių kalba dabartinėje Lietuvos teritorijoje iki 1990 m. kovo 11 d. Šia nuostata siekiama išvengti rėmimosi okupacinės valdžios išduotais dokumentais. Tačiau turint omenyje tai, kad visų iki Nepriklausomybės atkūrimo gimusių piliečių civilinės būklės įrašai sudaryti okupacinės valdžios, ši nuostata gali būti sunkiai įgyvendinama praktikoje.

Klausimas, kokiais atvejais leidžiama vardą ir pavardę nurašyti ar perrašyti iš dokumento šaltinio nelietuviškais rašmenimis, ypač įdomus tarptautinės privatinės teisės kontekste. Ši teisė taikytina tada, kai atvejis turi užsienio elementą. Minėtas užsienio elementas yra susijęs su byloje dalyvaujančiais asmenimis (pvz., jie yra skirtingų valstybių piliečiai), užsienyje esančiu objektu, užsienyje įvykusiu įvykiu ir pan. Tarptautinio elemento buvimas byloje lemia vadinamųjų kolizinių normų[16] taikymą. Gali atsitikti ir taip, kad tam tikras įvykis jau įvyko užsienyje ir jam taikytinos teisės nustatyti nereikia, – tokiu atveju kyla jo pripažinimo klausimas. Šios dažniausiai pasitaikančios situacijos pavyzdys gali būti užsienyje sudaryta santuoka, kuri turi būti pripažinta Lietuvoje, ar užsienyje įgyto vardo ar pavardės pripažinimo klausimas.

Pagal naujojo įstatymo 4 straipsnio 2 dalies 1 punktą vardą ir pavardę Lietuvos piliečio asmens tapatybės dokumente arba civilinės būklės akte galima įrašyti lotyniškos abėcėlės rašmenimis (be nelietuviškų diakritinių ženklų), kai „jis arba jo vienas iš tėvų, senelių, prosenelių ar kitų pagal tiesiąją giminystės liniją protėvių turėjo ar turi kitos valstybės pilietybę ir vardas ir (ar) pavardė šiais rašmenimis įrašyti dokumento šaltinyje“. Iš dalies minėta išimtis atitinka prieš tai galiojusiąją, įtvirtintą Tarybos nutarimo 3 punkte. Tačiau, skirtingai negu Tarybos nutarime, nereikalaujama, kad būtinai kitą pilietybę turėtų asmuo, kurio vardą ar pavardę siekiama įrašyti nelietuviškais rašmenimis. Ši nuostata aktuali asmenims, kurių tėvai ar protėviai pakeitė pilietybę, taip pat mišrių šeimų vaikams. Analizuojama išimtis svarbi ypač ES teisės kontekste. Neretai, asmeniui turint kelias pilietybes, valstybės linkusios prioretizuoti savo pilietybę. Pavyzdžiui, pagal Lietuvos Respublikos pilietybės įstatymo[17] 8 straipsnį, LR pilietį, kuris kartu yra ir kitos valstybės pilietis, Lietuvos valstybė laiko tik LR piliečiu. Panašias nuostatas galima rasti ir kitų valstybių teisėje, pvz., Lenkijos tarptautinės privatinės teisės įstatymo[18] 2 straipsnio 1 dalyje, Belgijos tarptautinės privatinės teisės kodekso[19] 3 straipsnio 2 dalyje. Toks reguliavimas reiškia, kad jei valstybės piliečiai turi tik jiems skirtas teises ar pareigas, jie nėra nuo jų atleidžiami dėl to, kad tuo pačiu metu yra ir kitos valstybės piliečiai. Pavyzdžiui, vardų ir pavardžių atveju, nesant naujojo įstatymo numatytos išimties, Lietuvos piliečių vardai ir pavardės būtų rašomi be jokių išimčių tik lietuviškais rašmenimis neatsižvelgiant į šių asmenų turimą kitos valstybės pilietybę. Akivaizdu, kad tokiu atveju galėtume susidurti su situacija, kai tas pats asmuo skirtingose valstybėse turėtų skirtingus vardus ir pavardes. Tokia padėtis sukeltų sunkumų ne tik pačiam asmeniui ir jo šeimai (pvz., palikimo byloje), bet ir valstybių įstaigoms (pvz., ieškant nusikaltimą įvykdžiusio asmens).

Reguliavimas, prioretizuojantis savo valstybės pilietybę, sulaukė ESTT kritikos. Byloje *Garcia-Avello* ESTT pabrėžė, kad „tokia situacija, kai šeimos narių pavardės skirtingos, gali sukelti rimtų nepatogumų suinteresuotiesiems asmenims tiek profesiniame, tiek privačiame gyvenime, visų pirma sunkumų vienoje valstybėje narėje, kurios piliečiai jie yra, pasinaudoti aktų arba do-

15 Pvz., 2019 m. birželio 25 d. Tarybos reglamento (ES) 2019/1111 dėl jurisdikcijos ir sprendimų, susijusių su santuoka ir tėvų pareigomis bei tarptautiniu vaikų grobimu, pripažinimo ir vykdymo (nauja redakcija), OL L 178, 2019-07-02, p. 1–115.

16 Kolizinė norma – tai teisės norma, kuria remiantis nustatoma teisė, taikytina santykiui su užsienio elementu.

17 Lietuvos Respublikos pilietybės įstatymas. *Valstybės žinios*, 2010-12-09, Nr. 144–7361.

18 2011 m. vasario 4 d. Tarptautinės privatinės teisės įstatymas (*Lenkijos Respublikos oficialusis leidinys*, 2011-02-04, Nr. 80 poz. 432).

19 Wetboek van internationaal privaatrecht. *Belgisch Staatsblad*. 2004-07-27, p. 57344.

kumentų, surašytų kitoje valstybėje narėje, kurios piliečiai jie taip pat yra, pripažįstama pavarde, sukuriamais teisiniais padariniais“[20]. Galiausiai ESTT pripažino, kad ES teisei prieštarauja atsisakymas leisti asmeniui, turinčiam kelių valstybių narių pilietybes, gyvenančiam vienoje iš jų, turėti pavardę pagal kitos valstybės narės, kurios irgi yra pilietis, teisę ir tradicijas[21]. Tad galima teigti, kad naujasis vardų ir pavardžių rašymo reguliavimas, leidžiantis suvienodinti keliose valstybėse, kurių asmuo yra pilietis, turimus vardus ir pavardes, atitinka ESTT praktiką. Užtat žiūrint per žmogaus teisių prizmę, užsienyje įgyto vardo ar pavardės nepripažinimas, kai valstybinės institucijos atsisako pakeisti jų civilinės būklės registre esančius asmens vardą ir pavardę į turimus pagal kitos valstybės teisę, gali reikšti šio asmens teisės į privataus ir šeimos gyvenimo pažeidimą[22].

Įstatymo 4 straipsnio 2 dalies 2 punktas numato, kad vardą ir pavardę galima nurašyti ar perrašyti iš dokumento šaltinio, jeigu jie yra įgyti užsienio valstybėje, kurioje suinteresuotas asmuo gyvena ar gyveno, ir vardas ir (ar) pavardė šiais rašmenimis įrašyti dokumento šaltinyje. Analizuojant šį punktą, aktualūs keli dalykai. Pirma, pripažinti užsienio valstybėje įgytus vardą ir pavardę galima tik jeigu asmuo toje valstybėje gyvena ar gyveno, ir vardas ir (ar) pavardė šiais rašmenimis įrašyti dokumento šaltinyje. Nors įstatymas to aiškiai nesako, akivaizdu, kad ir dokumento šaltinis turi būti išduotas valstybės, kurioje asmuo gyvena, institucijų. Aptariamo apribojimo tikslas yra išvengti situacijos, kai asmuo išvyksta į kitą valstybę tik tam, kad pasikeistų vardą ar pavardę į tokius, kurie kitu atveju Lietuvoje nebūtų leidžiami. Kitaip tariant, reikalaujama, kad tarp asmens ir valstybės, kurioje jis įgijo vardą ar pavardę, egzistuotų realus, neatsitiktinis ryšys. Pasirinktas ryšys – gyvenamoji vieta – neturėtų stebinti. Iš esmės tarptautinėje privatinėje teisėje sprendžiant su asmeniu susijusius klausimus dažniausiai remiamasi jo pilietybės ar gyvenamosios vietos valstybės teise.

Aiškinant gyvenamosios vietos sąvoką nereikėtų apsiriboti vien tik gyvenamosios vietos deklaravimu tam tikroje valstybėje. Iš tikrųjų deklaruota gyvenamoji vieta nebūtinai atspindi realų asmens ir valstybės ryšį. Asmuo gali deklaruoti gyvenamąją vietą tam tikroje valstybėje, pvz., mokesčių mokėjimo sumetimais ar norėdamas gauti tam tikras paslaugas valstybėje, gauti vairuotojo teises ir pan. Asmuo gali deklaruoti gyvenamąją vietą ir keliose valstybėse. Nustatant asmens gyvenamąją vietą, reikėtų atsižvelgti į įvairias faktines aplinkybes, pvz., kur asmuo gyvena (turi nuosavą nekilnojamąjį turtą ar nuomoja), kur dirba, kur yra jo šeima. Tai yra svarbu, kadangi vardo ir pavardės pripažinimas, jei jie įgyti valstybėje, kurioje asmuo gyvena, grindžiami tuo, kad galimai asmuo renkasi vardą ir pavardę, leidžiančius geriau integruotis visuomenėje. Jie atspindi asmens ir valstybės, su kuria asmens gyvenimas glaudžiai susijęs, ryšį.

Pripažįstant užsienio valstybėje, kurioje asmuo gyvena ar gyveno, įgytą vardą ar pavardę, nėra tikrinamas vardo ar pavardės įgijimo pagrindas ar šiam įgijimui taikytina teisė. Vardo ar pavardės keitimo pagrindų priklausomai nuo valstybės gali būti įvairių. Pavardės keitimas dažniausiai siejasi su šeimos santykiais, pvz., santuokos ar partnerystės sudarymu ar nutraukimu, įvaikinimu, vaiko pripažinimu, tėvystės ar motinystės nustatymu ar nuginčijimu. O vardo keitimas yra dažniausiai susijęs tiesiog su asmens noru dėl tam tikrų priežasčių turėti kitą arba kitaip rašomą vardą, vietoje vieno vardo turėti du vardus ar atvirkščiai – vietoje dviejų turėti vieną vardą.

Svarbu ir tai, kad užsienyje įgytam vardui ir pavardei netaikomos Lietuvoje galiojančių VLKK vardų ir pavardžių rašymo, sudarymo ar panašios gairės, pvz., jeigu Lietuvos pilietė įgijo latvišką pavardę Švedijoje ir ta pavardė dokumento šaltinyje įrašyta kitaip negu to reikalauja la-

20 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2003 m. spalio 2 d. sprendimas byloje *Garcia Avello*, C148/02, ECLI:EU:C:2003:539, 36 punktas.

21 *Ibid*., 45 punktas.

22 Europos Žmogaus Teisių Teismo 2013 m. gruodžio 5 d. sprendimas byloje *Henry Kismoun prieš Prancūziją*, pareiškimo Nr. 32265/10.

tvių kalbos taisyklės, Lietuvoje pripažįstant šią pavardę nebus vadovaujamasi VLKK išaiškinimu dėl už kitataučių ištekėjusių moterų pavardžių sudarymo[23].

Už kitataučių ištekėjusių moterų pavardžių klausimas aktualus nagrinėjant įstatymo 4 straipsnio 3 dalį, pagal kurią pavardę galima nurašyti ar perrašyti lotyniškos abėcėlės rašmenimis (be nelietuviškų diakritinių ženklų), kai pasirenkama sutuoktinio pavardė, kuri dokumento šaltinyje įrašyta nelietuviškais rašmenimis. Tai gali būti aktualu ne tik su kitos valstybės piliečiu, bet ir su tautinei mažumai priklausančiu asmeniu susituokusiam asmeniui. Šis punktas gali būti taikomas tais atvejais, kai: pavardė dėl santuokos keičiama Lietuvoje (santuoka sudaroma Lietuvoje arba santuoka yra sudaryta užsienyje, tačiau ten nebuvo pasirinktos pavardės, kurias sutuoktiniai turės po santuokos sudarymo arba norima užsienyje padarytą pasirinkimą pakeisti) arba buvo pakeista užsienyje. Šios normos taikymas, jei pavardė perrašoma ar nurašoma iš užsienyje išduoto santuokos liudijimo arba tuokiantis Lietuvos piliečiams, kurių bent vienas yra nelietuvių tautybės, sudėtingesnių klausimų nekelia. Pirmuoju atveju pavardė, kad ir kokia ji būtų, perrašoma arba nurašoma iš dokumento šaltinio. Antruoju atveju taikomos visos Lietuvoje taikytinos pavardžių sudarymo ir keitimo taisyklės, pvz., Civilinio kodekso (toliau – CK) nuostatos dėl sutuoktinių pavardžių ir jau minėtos VLKK gairės dėl už kitataučių ištekėjusių moterų pavardžių sudarymo. Tačiau nėra visai aišku, kiek minėtos nuostatos taikomos, kai santykyje atsiranda užsienio elementas, pvz., Lietuvos piliečiai, kurių bent vienas yra nelietuvių tautybės, susituokė užsienyje ir sudarydami santuoką nepasirinko pavardžių arba kai užsienyje sudaryta santuoka tarp Lietuvos ir užsienio piliečių ir nepasirinktos pavardės. Kyla klausimas, kurios valstybės teisė taikytina – Lietuvos ar užsienio. Jeigu užsienio – tai kurios valstybės? Taip pat svarbu apibrėžti, kokia apimtimi taikoma nustatyta (užsienio ar Lietuvos) taikytina teisė. Tai svarbu, nes nurašyti ar perrašyti pavardę iš dokumento šaltinio, kaip tai numato įstatymo 4 straipsnio 2 dalies 3 punktas, galima tik tuo atveju, kai apskritai egzistuoja teisė pasirinkti sutuoktinio pavardę. Ne visų valstybių teisės tokią galimybę numato. Tokios galimybės nenumato Ispanijos teisė. Vokietijos teisė numato galimybę sutuoktiniams sudarant santuoką pasirinkti jų pavardėms taikytiną teisę. Jiems pasirinkus pavardžių keitimo nenumatančią teisę, sudarius santuoką pavardės lieka nepakitusios. Tad kyla klausimas: ar tuo atveju, kai teisė nenumato pavardžių pakeitimo (pvz., Ispanijoje), vis dėlto yra galimybė pasirinkti sutuoktinio pavardę ir ją perrašyti iš dokumento šaltinio?

Lietuvos tarptautinėje privatinėje teisėje, skirtingai negu, pvz., Lenkijos ar Vokietijos, nėra specialių pavardėms skirtų kolizinių normų. Tokiu atveju galima būtų svarstyti kelias galimybes. Galima taikyti kolizines normas, skirtas asmens teisnumui, nes vardas ir pavardė yra glaudžiai susiję su pačiu asmeniu, pavardė įgyjama gimstant. Kita galimybė būtų taikyti kolizines normas, skirtas santykiui, dėl kurio pavardė pakito ar gali kisti, pvz., santuokos atveju galima būtų taikyti kolizines normas, skirtas santuokos pasekmėms. Kadangi Lietuvos CK numato atskiras taisykles asmeniniams ir turtiniams sutuoktinių santykiams (1.27–1.28 straipsnių nuostatos), tinkamiausios atrodytų kolizinės normos, skirtos asmeniniams santykiams tarp sutuoktinių. Minėtų galimybių analizė, nors galėtų būti įdomi, tačiau žymiai išeina už šio straipsnio ribų. Todėl neplečiant diskusijos dėl to, kuri kolizinė norma tinkamesnė, toliau nagrinėjami tik tie atvejai, kai pavardės pasirinkimui sudarant santuoką yra taikoma užsienio teisė. Jei ši teisė nenumato galimybės keisti pavardę santuokos sudarymo metu ir Lietuvoje, nors tai būtų susiję su Lietuvos piliečiu, tokį keitimą reikėtų leisti apsvarsčius galimas jo pasekmes, pvz., faktą, kad galimai asmuo skirtingose valstybėse turės skirtingas pavardes. Jei galimybė pasirinkti sutuoktinio pavardę užsienio teisėje egzistuoja, tada nebėra abejonių dėl galimybės perrašyti pasirinktą pavardę iš dokumento šaltinio. Kyla klausimas, ar tokiu atveju reikėtų taikyti VLKK gaires dėl moterų,

23 „Kaip sudaromos už kitataučių ištekėjusių moterų pavardės (iš nelietuviškos kilmės vyro pavardės)?", https://vlkk.lt/aktualiausios-temos/asmenvardziai#avd_mot_kitataut.

ištekėjusių už kitataučių, pavardžių. Vyriausybės nutarimo 4 punkto 4.2 papunktis aiškiai numato, kad vardai ir pavardės rašomi laikantis VLKK patvirtintų lietuvių kalbos rašybos taisyklių, kitų teisės aktų ar rekomendacijų, nustatančių vardų ir pavardžių rašymą, išskyrus atvejus, numatytus naujojo įstatymo 3 straipsnio 3 dalyje ir 4 straipsnio 2 dalyje. Taip pat paminėtinas ir Vyriausybės nutarimo 8 punktas, kuris nurodo, kad „moterų ir mergaičių pavardės rašomos laikantis Valstybinės lietuvių kalbos komisijos nustatytų moterų pavardžių darymo reikalavimų, išskyrus Įstatymo 3 straipsnio 3 dalyje ir 4 straipsnio 2 dalyje nurodytus atvejus“. Tad darytina išvada, kad, net jei pavardės dėl santuokos keitimas įvyksta Lietuvoje, nurašant ar perrašant pavardę iš dokumento šaltinio, netaikomos anksčiau minėtos VLKK gairės ir moterų bei mergaičių pavardžių sudarymo taisyklės.

Paskutinė įstatymo 4 straipsnio 2 dalies įtvirtinta išimtis numato, kad lotyniškos abėcėlės rašmenimis (be nelietuviškų diakritinių ženklų) galima įrašyti vardą ar pavardę, jei asmens tėvų ar vieno iš tėvų pavardė dokumento šaltinyje įrašyti nelietuviškais rašmenimis. Ši išimtis aktuali Lietuvos piliečiams, kurių vienas iš tėvų yra nelietuvių tautybės arba yra užsienio pilietis.

Galiausiai paminėtina, kad visais naujojo įstatymo 4 straipsnio 2 dalies atvejais asmens prašymu jo vardas ir pavardė gali būti rašomi lietuviškais rašmenimis arba lietuviška vardo ir pavardės forma.

Išvados

1. Priėmus Asmens vardo ir pavardės rašymo dokumentuose įstatymą, aikštėn iškeliamas daugelį metų sprendimo nesulaukęs vardų ir pavardžių rašymo ne tik lietuviškais rašmenimis klausimas ir praktinis jo aspektas. Jis numato tik dalinį šio klausimo sprendimą, nes įstatymas nenumato galimybės rašyti vardo ir pavardės su nelietuviškais diakritiniais ženklais. Kadangi šiuo metu Konstitucinis Teismas priėmė nagrinėti klausimą dėl galimybės rašyti vardą ir pavardę su nelietuviškais diakritiniais ženklais atitikimo Konstitucijai, tikėtina, kad įstatymo neišspręstą klausimą artimiausiu metu išspręs Konstitucinis Teismas.
2. Įstatymas įtvirtina galimybę rašyti LR piliečio vardą ir pavardę lotyniškos abėcėlės rašmenimis (be nelietuviškų diakritinių ženklų) juos įgijus ir keičiant tiek Lietuvoje, tiek užsienio valstybėje. Abiem atvejais keliamos papildomos sąlygos. Kitaip tariant, nėra įtvirtinta visiška laisvė asmeniui pasirinkti, kaip jo vardas ir pavardė bus įrašyti jo tapatybės dokumentuose ir civilinės būklės įrašuose.
3. Kai kurie iš minėtų apribojimų gali kelti praktinio pobūdžio klausimų, pvz., įstatymo 4 straipsnio 2 dalies 3 punktas, leidžiantis pasirinkti sutuoktinio, kurio pavardė dokumento šaltinyje įrašyta nelietuviškais rašmenimis, pavardę. Tačiau įstatymas nedetalizuoja, ar omenyje turimi tik tie atvejai, kai pavardė jau pakeista užsienyje ir pasirinkta sutuoktinio užsienietiška pavardė, ar ir tie, kai pavardė keičiama Lietuvoje. Manytina, kad šią normą reikėtų suprasti plačiai ir taikyti abiem minėtais atvejais.

Legal Changes in the Field of Writing Personal Names

Mykolas Romeris University Law School
Institute of International and European Union Law
Prof. Dr. Katažyna Bogdzevič
Email: kbogdzevic@mruni.eu
DOI: 10.13165/LT-22-01-21

Summary. *The practice of writing a person's name in identity documents and civil status records awaited legislative regulation for over thirty years. Finally, on 18 January 2022, the Seimas of the Republic of Lithuania adopted the law on writing a person's first name and surname in documents. The main rule of this law stipulates that Lithuanian citizens' first names and surnames should be written in Lithuanian characters. The law introduces several exceptions to this rule, which is a novelty in the Lithuanian legal system since the former legal regulation accepted only one exception: allowing Lithuanian citizens' names to be written using non-Lithuanian characters. The first exception of the new law allows for persons of non-Lithuanian nationality to write their first and last names according to their national nomenclature. The law also ensures the possibility of writing the name or surname in Latin characters, in cases where: the person or their parents or ancestors were citizens of another state; the person themselves lives or lived abroad; or the surname of the spouse or parent or one of the parents, which in the document source is written in non-Lithuanian characters, is chosen. This article focuses on these named exceptions, which are primarily analyzed from the standpoint of private international law, thus revealing the positive aspects and the main shortcomings of the adopted regulation.*

Keywords: *writing of names, law on names, private international law.*

LIETUVOS TEISĖ 2022: ESMINIAI POKYČIAI

Redagavo MB „Kopis“
Maketavo Jovita Jankauskienė

Tiražas 100 egz.

Išleido Mykolo Romerio universitetas
Ateities g. 20, 08303 Vilnius
www.mruni.eu

Spausdino UAB „Šiaulių spaustuvė“
P. Lukšio g. 9G., 76200 Šiauliai
www.siauliuspaustuve.lt

ISSN 2669-137X (spausdintas)
ISSN 2669-1388 (internete)