

Konstituciniai reikalavimai valstybės valdžios institucijoms reaguojant į pandemijos padiktuotus iššūkius Lietuvoje

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos

Viešosios teisės institutas

Prof. dr. Toma Birmontienė

El. paštas: t.birmontiene@mruni.eu

Dr. Jolita Miliuvienė

El. paštas: jolita.miliuviene@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-20-01-01

Santrauka. Straipsnyje analizuojama, kokie konstituciniai reikalavimai kilo valstybės valdžios institucijoms, 2020 m. pavasarį reaguojant į pasaulinę COVID-19 pandemiją ir sprendžiant, kokių priemonių turi būti imtasi šios pavojingos užkrečiamosios ligos plitimui suvaldyti, taip pat aiškinamasi, ar turėjo būti įvesta nepaprastoji padėtis susidariusiai situacijai suvaldyti, ir ar Vyriausybė, ėmusi atitinkamų priemonių, neviršijo jai suteiktų įgaliojimų. Išanalizavus konstitucinius nepaprastosios padėties įvedimo pagrindus ir jų turinį, straipsnyje daroma išvada, kad pagal Konstituciją grėsmė visuomenės sveikatai, inter alia dėl pasaulio mastu plintančios pavojingos užkrečiamosios ligos, savaime nėra konstitucinis pagrindas skelbti nepaprastąją padėtį valstybėje, tačiau tik tol, kol toji grėsmė sveikatai nekelia grėsmės konstitucinei santvarkai (esminiams jos elementams, tokiems kaip demokratija, teisės viršenybė ir kt.) ar visuomenės rimčiai (kuri gali būti sutrikdyta, jei būtų rizika, jog dėl užkrečiamosios ligos plitimo ir jai valdyti skirtų priemonių visuomenėje yra kilę ar gali kilti neramumų, didelio masto sumaištis ir kt.). Todėl pasirinkdama nustatyti kitokį – švelnesnį, Konstitucijoje implicitiškai numatytą įstatymais reglamentuojamą specialų teisinį režimą, kuris leistų imtis atitinkamų priemonių COVID-19 plitimui suvaldyti, Vyriausybė vadovavosi Konstitucijos ir įstatymų jai suteiktais įgaliojimais. Vis dėlto, atsižvelgiant į tai, kad tokio specialaus teisinio režimo paskelbimas paprastai suponuoja ženklus žmogaus teisių ir laisvių apribojimus, taip pat siekiant užtikrinti konstitucinių teisinės valstybės, valdžių padalijimo principų suponuojamų reikalavimų laikymąsi, kyla konstitucinė pareiga Seimui (prireikus šaukiant neeilinę Seimo sesiją) apsvarstyti ir patvirtinti arba atšaukti Vyriausybės priimtus sprendimus dėl įstatymais reguliuojamo specialaus teisinio režimo įvedimo.

Reikšminiai žodžiai: nepaprastoji padėtis, specialus teisinis režimas, asmens teisių ir laisvių ribojimai, Vyriausybės įgaliojimai, parlamentinė kontrolė.

Įvadas

Pasaulyje 2020 m. pradžioje vis sparčiau plintant naujam, mažai ištirtam virusui, valstybės neišvengiamai turėjo imtis skubių ir veiksmingų priemonių, siekdamas pristabdyti užkrečiamosios ligos plitimą ir valdyti jos sukeltus padarinius tiek visuomenės sveikatai, kuriai dėl nevaldomo šios ligos plitimo iškilo grėsmė, tiek visuomenės rimčiai, reaguojant į paskelbtą pandemijos pavojų. Tokiomis aplinkybėmis senas geras posakis, kad „desperatiški laikai reikalauja desperatiškų priemonių“, skamba kaip niekad aktualiai ir skatina atsisakyti ar suspenduoti iki tol galiojusį teisinį reguliavimą ir imtis naujo.¹ Atsižvelgdamos į susidariusią situaciją ir nacionalinės teisės aktuose įtvirtintą teisinį reguliavimą,

1 Michael Foran, „The emergency paradox: constitutional interpretation in times of crisis“, forthcoming *Edinburgh Law Review* (2020).

vienos Europos valstybės nedelsdamos įvedė nepaprastąją padėtį², kitos (kaip antai Vokietija³) rinkosi švelnesnes šio viruso plitimo stabdymo ir valdymo priemones, trečios (kaip antai Švedija⁴) nustatė tik rekomendacinio pobūdžio ribojimus. Nepaisant įvestų specialiųjų režimų skirtumų, bene pirmą kartą šiuolaikiniame pasaulyje yra paskelbta „globali nepaprastoji padėtis“⁵, kelianti nemažai iššūkių demokratijai, teisinei valstybei ir pagrindinių žmogaus teisių ir laisvių apsaugai.

Kai dėl pavojingo viruso plitimo iškilo grėsmė žmogaus gyvybei, greita valstybės valdžios institucijų reakcija, be abejonės, buvo būtina. Reaguojant į susidariusią situaciją, priemonių COVID-19 plitimui stabdyti nedelsiant buvo imtasi ir Lietuvoje. Atsižvelgdama į nepalankią pasaulinę epidemiologinę COVID-19 (koronaviruso infekcijos) situaciją, Vyriausybė 2020 m. vasario 26 d. nutarimu Nr. 152 „Dėl valstybės lygio ekstremaliosios situacijos paskelbimo“⁶ (toliau – Vyriausybės 2020 m. vasario 26 d. nutarimas) Lietuvoje įvedė valstybės lygio ekstremaliąją situaciją, o Pasaulio sveikatos organizacijai paskelbus, kad dėl plitimo greičio, masto ir pavojingumo COVID-19 (koronaviruso infekcija) gali būti charakterizuojama pasauline pandemija⁷, 2020 m. kovo 14 d. nutarimu Nr. 207 „Dėl karantino Lietuvos Respublikos teritorijoje paskelbimo“⁸ (toliau – 2020 m. kovo 14 d. nutarimas) paskelbė trečiąją (visiškos parengties) civilinės saugos sistemos parengties lygį ir karantiną, apimančią visą valstybės teritoriją, taip pat nustatė konkrečius konstitucinių žmogaus teisių ir laisvių ribojimus⁹. Ir nors tokių priemonių reikalingumas nekvestionuotinas, juolab kad, kaip parodė vėlesnė patirtis, dauguma jų buvo veiksmingos ir iš tiesų prisidėjo prie to, kad viruso plitimas šalyje sulėtėjo, vis dėlto diskutuotina, ar tokios priemonės buvo įvestos teisėtai, ar Seimo ir Vyriausybės priimti teisės aktai atitiko iš Konstitucijos, *inter alia* konstitucinių teisinės valstybės, valdžių padalijimo, atsakingo valdymo principų, kylančius reikalavimus.

Vyriausybei priėmus minėtus nutarimus, politikai, visuomenės atstovai, taip pat teisininkai išsakė įvairių abejonų dėl to, ar, siekiant taikyti priemones, skirtas COVID-19 plitimui suvaldyti, kurios neišvengiamai suponuoja vienokius ar kitokius žmogaus teisių ir laisvių suvaržymus, neturėjo būti įvesta nepaprastoji padėtis¹⁰, o tai reikštų, kad atitinkamų veiksmų turėjo imtis ne Vyriausybė,

- 2 Europos Parlamento 2020 m. gegužės 4 d. pranešimas spaudai „States of emergency in response to the coronavirus crisis: Situation in certain Member States“, žiūrėta 2020 m. lapkričio 21 d., [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649408/EPRS_BRI\(2020\)649408_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649408/EPRS_BRI(2020)649408_EN.pdf).
- 3 Rainer Arnold, „Pandemia and constitutional law: some reflections on the German experience“, *Journal of Legal and Administrative Studies* 1 (22), 2020.
- 4 Švedijos visuomenės sveikatos agentūros interneto tinklalapyje pateiktoje informacijoje dėl Švedijos pasirinktos kovos su COVID-19 plitimu strategijos nurodomos tik bendro pobūdžio apsaugos priemonės, rekomendacijos laikytis socialinio atstumo ir likti namuose, <https://www.folkhalsomyndigheten.se/the-public-health-agency-of-sweden/communicable-disease-control/covid-19/covid-19--the-swedish-strategy/>.
- 5 Carlos Ayala Corao, „Challenges that the Covid-19 Pandemic Poses to the Rule of Law, Democracy, and Human Rights“, *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper No. 2020-23* (June 29, 2020), <https://ssrn.com/abstract=3638158>.
- 6 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2020 m. vasario 26 d. Nr. 152 nutarimas „Dėl valstybės lygio ekstremaliosios situacijos paskelbimo“, TAR, 2020-02-26, Nr. 4023.
- 7 Pasaulio sveikatos organizacijos generalinio direktoriaus 2020 m. kovo 11 d. įžanginės pastabos žiniasklaidai, žiūrėta 2020 m. lapkričio 21 d., <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.
- 8 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2020 m. kovo 14 d. nutarimas Nr. 207 „Dėl karantino Lietuvos Respublikos teritorijoje paskelbimo“, TAR, 2020-03-14, Nr. 5466.
- 9 Vyriausybės nutarimu buvo nustatyti judėjimo laisvės ribojimai, *inter alia* įtvirtintas draudimas išvykti iš Lietuvos, nustatyta privaloma 14 dienų izoliacija asmenims, grįžusiems iš nurodytų užsienio valstybių, įvesti apribojimai sienai kirsti, taip pat ūkinės veiklos laisvės ribojimai, *inter alia* draudimas verstis nurodyta ūkine ir komercine veikla, apribojimai maisto prekių ir farmacijos prekių pardavimo veiklai, praktiškai nutrauktas nebūtinių sveikatos priežiūros paslaugų teikimas, apribota socialinės priežiūros įstaigų veikla ir kt.
- 10 Pvz., Egidijus Šileikis, „Koronavirusas ir Konstitucija: karantinas ar nepaprastoji padėtis?“, <http://www.teise.pro/index.php/2020/03/18/e-sileikis-koronavirusas-ir-konstitucija-karantinas-ar-nepaprastoji-padėtis/>; Vytautas Nekrošius, „Ar teisėtai paskelbtas karantinas?“, <https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/nuomones/vytautas-nekrošius-ar-teisetai-paskelbtas-karantinas-18-1292092>; Algimantas Urmonas, „Karantinas šiandien ir rytoj: teisinės problemos karantino voratinklyje“, <https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/nuomones/algimantas-urmonas-karantinas-siandien-ir-rytoj-teisines-problemos-karantino-voratinklyje-18-1300358>; V. Vaičaitis, Keletas minčių apie išimtinės padėties teisinio režimo konstitucinį vertinimą Lietuvoje, <http://www.teise.pro/index.php/2020/05/01/v-vaicaitis-keletas-minciu-apie-isimtines-padeties-teisinio-rezimo-konstitucini-vertinima-lietuvoje/>.

o Respublikos Prezidentas ir Seimas, ir ar Vyriausybė, nustatydamas atitinkamas priemones, *inter alia* apribojusias kai kurias konstitucines teises ir laisves, neviršijo jai suteiktų įgaliojimų. Tokios diskusijos neturėtų stebinti, nes situacija iš tiesų ne kasdienė, o įvesti žmogaus teisių ir laisvių ribojimai nedaug tesiskiria nuo tų, kurie gali būti taikomi nepaprastosios padėties metu. Beje, šioje situacijoje Prancūzijos Respublikos Prezidentas, kreipdamasis į savo tautą ir ketindamas pranešti apie prancūzų laukiančius *žymius žmogaus teisių ir laisvių suvaržymus, pasirinko dar stipresnę, šiek tiek V. Čerčilio kalbas primenančią retoriką: „Nous sommes en guerre! <...> L'ennemi est là“* (liet. „mes esame kare! <...> priešas visai čia pat“), pranešė jis tautiečiams, kuriems neliko nieko kito, kaip tik susitaikyti su dar griežtesniu nei Lietuvoje priemonių taikymu.¹¹ Lietuvoje šiuo klausimu vieningos nuomonės prieita nebuvo, o tol, kol dėl minėtų Vyriausybės nutarimų konstitucingumo nepasisakė Konstitucinis Teismas ir nepripažino jų prieštaraujančiais Konstitucijai, jie yra teisėti ir jiems galioja konstitucingumo prezumpcija.

Pažymėtina, kad mokslinių darbų Lietuvoje šia tema nėra daug. Galimybė įvesti nepaprastą padėtį buvo išsamiai analizuojama A. Vainorienės disertacijoje¹², apie tai fragmentiškai užsimenama ir kitų autorių darbuose. Tačiau visos mokslinės išvalgos, bent jau Lietuvoje, iki šiol rėmėsi tik teoriniais argumentais.

Šio straipsnio tikslas – panagrinėti, ar buvo Lietuvos Respublikos Konstitucijoje numatyti pagrindai nepaprastajai padėčiai įvesti dėl COVID-19 plitimo Lietuvoje, ar Vyriausybė neviršijo jai suteiktų konstitucinių įgaliojimų, nustatydamas atitinkamas COVID-19 plitimo valdymo priemones (t. y. neveikė *ultra vires*). Taip pat svarbu atskleisti, kokie konstituciniai įgaliojimai kyla valstybės valdžios institucijoms reaguojant į pasaulinę COVID-19 pandemiją. Siekiant straipsnyje išsiskirti tikslų, naudoti dokumentų analizės, loginis, apibendrinimų, lyginamasis ir kiti mokslinių tyrimų metodai.

1. Teisinio režimo paieškos pandemijai suvaldyti

Specialaus, kitokio nei įprastas, teisinio režimo įvedimas paprastai būna susijęs su tam tikrais žmogaus teisių ir laisvių ribojimais. Tad ypač svarbu išsiaiškinti, kokiems pagrindams esant gali būti įvestas kitoks nei įprastas teisinis režimas ir kokie konstituciniai reikalavimai valstybės valdžios institucijoms kyla, sprendžiant dėl tokio teisinio režimo įvedimo.

Teisinio režimo samprata galėtų būti aiškinama kaip apimanti valstybės valdymo priemonių, kuriomis užtikrinamas valstybės funkcijų vykdymas ir žmogaus teisių apsauga, visumą. Ypatinoms valstybėje susiklosčiusioms situacijoms¹³ spręsti gali būti įvedamas specialus teisinis režimas¹⁴, apimantis ir ekstraordinarines valdymo priemones, galinčias lemti *inter alia* tam tikrus žmogaus teisių ir laisvių apribojimus, išskirtinius įgaliojimus turinčių specialių valstybės valdymo institucijų sudarymą, kai kuriais atvejais – įprastų valstybės valdžios institucijų funkcijų persikirstymą ir kt. Tokio specialaus teisinio režimo nustatymas turi būti grindžiamas Konstitucijos nuostatomis, t. y. *expressis verbis* numatytas Konstitucijoje arba Konstitucijoje įtvirtintas implicitiškai (išvedamas iš tam tikro konstitucinio reguliavimo aiškinimo). Nustatant tokį specialų teisinį režimą, turi būti paisoma

11 Prancūzijos Respublikos Prezidento Emmanuelio Macrono 2020 m. kovo 16 d. kreipimasis į tautą „Nous sommes en guerre“ contre le coronavirus - Covid-19“, <https://www.youtube.com/watch?v=5wYyJckGrdc>.

12 Aušra Vainorienė, „Nepaprastosios padėties teisiniai pagrindai“ (daktaro disertacija, Vilnius, 2018), V <http://talpykla.elaba.lt/elaba-fedora/objects/elaba:32886537/datastreams/MAIN/content>.

13 Pasak Alan Greene, „ypatingos situacijos yra universali, neišvengiama realybė, bet kartu tai ir netikėti, išskirtiniai atvejai, reikalaujantys lygiai tokių pat išskirtinių priemonių“. Plačiau žr. Alan Greene, *Permanent States of Emergency and the Rule of Law. Constitutions in an Age of Crisis* (Hart Publishing, 2018).

14 Kaip nurodyta Venecijos komisijos ataskaitoje, toks specialus teisinis režimas paprastai įvedamas kaip atsakas į ypatingos, grėsmę valstybei keliančios situacijos, tokios kaip stichinė nelaimė, pilietiniai neramumai, epidemija ar ekonominė krizė, paskelbimą, kuriai spręsti neužtenka įprastinių teisinių priemonių, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)003-e).

demokratinės teisinės valstybės, valdžių padalijimo, atsakingo valdymo principų¹⁵, kitaip tariant, turi būti stengiamasi situacijos išskirtinumą derinti su nekintamomis, pamatinėmis vertybėmis¹⁶. Taigi, specialieji teisiniai režimai toli gražu nebereiškia „neteisiškumo zonos“, kaip buvo Carlo Schmitto laikais, atvirkščiai, paprastai jie itin griežtai reguliuojami konstitucinės ir ordinarinės teisės normomis.¹⁷ Teisinis reguliavimas, nustatantis ekstraordinarines priemones, taikomas specialaus teisinio režimo metu, turi būti aiškiai suformuluotas, ribotas laiko atžvilgiu ir atitikti proporcingumo reikalavimą, nesudaryti prielaidų tokias priemones taikyti nesant ypatingos situacijos. Tam, kad būtų užtikrintas šių reikalavimų laikymasis, specialius teisinius režimus reglamentuojantys teisės aktai turėtų būti atskirti nuo ordinarinės teisės, turėti specialias pabaigos išlygas (angl. *sunset clauses*), tokio režimo metu taikomos priemonės turėtų būti nustatytos viename teisės akte, turėtų būti vartojama terminija, reiškianti tiek priemonių taikymo, tiek specialių įgaliojimų laikinumą.¹⁸

Konstituciniai teisinės valstybės, valdžių padalijimo principai suponuoja reikalavimą, kad reglamentuojant tokius specialius teisinius režimus būtų išlaikyta pusiausvyra tarp vykdomosios valdžios institucijai suteikiamų įgaliojimų veiksmingai kovoti su ypatingos situacijos padariniais ir vykdomosios valdžios institucijų piktnaudžiavimo joms suteiktais įgaliojimais.¹⁹ Tinkamam stabdžių ir atsvarų mechanizmo veikimui užtikrinti paprastai reikalaujama ir parlamento įsitraukimo, tiek valstybėje įvedant ar atšaukiant tokį specialų teisinį režimą, tiek parlamentui tvirtinant tas ekstraordinarines priemones, kurių ėmėsi vykdomosios valdžios institucijos, siekdamos išspręsti valstybėje susidariusią ypatingą situaciją; tai yra papildomos parlamentinės kontrolės priemonės be tų, kurias parlamentas vykdo įprasto valstybės gyvenimo metu.²⁰

Pažymėtina, kad specialaus teisinio režimo taikymas nesuteikia valstybės valdžios institucijoms *carte blanche*, ir kiekvieno jų priimto sprendimo teisėtumas gali būti patikrinamas teisme, vertinant, ar priemonės, kurių buvo imtasi ypatingai situacijai suvaldyti, buvo būtinos ir proporcingos siekiamiems tikslams. Venecijos komisijos studijoje pažymima, kad teismai vaidina esminį vaidmenį kontroliuojant, kad, įvedus specialųjį teisinį režimą, valstybės valdžios institucijos nepiktnaudžiautų joms suteiktais įgaliojimais; teismai turi įgaliojimus tikrinti, ar sprendimas įvesti specialųjį teisinį režimą buvo teisėtas, t. y. ar buvo pagrindas įvesti tokį teisinį režimą ir ar buvo laikytasi procedūrinių taisyklių, taip pat ar žmogaus teisių ir laisvių suvaržymai neperžengė būtinumo ir reikalingumo reaguojant į susiklosčiusią situaciją ribų ir ar nebuvo apribotos tokios teisės ar laisvės, kurios negali būti ribojamos apskritai.²¹

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje tiesiogiai įtvirtinta, kad valstybėje, esant Konstitucijoje nustatytiems pagrindams, gali būti įvedamas dviejų rūšių specialus teisinis režimas, lemiantis konkrečių žmogaus teisių ir laisvių apribojimus: Konstitucijos 142 straipsnyje reglamentuojama karo padėtis ir Konstitucijos 144 straipsnyje įtvirtinta nepaprastoji padėtis. Konstitucijoje yra *expressis verbis* įtvirtinta, kas turi įgaliojimus skelbti karo ar nepaprastąją padėtį, kiek laiko gali trukti toks režimas ir kokios konkrečios žmogaus teisės ir laisvės gali būti ribojamos, paskelbus karą ar įvedus nepaprastąją padėtį. Visi žmogaus teisių ir laisvių ribojimai, net ir įvedus šiuos minėtus specialius teisinius režimus, turi atitikti iš Konstitucijos kylančius reikalavimus žmogaus teisių ir laisvių ribojimams.

15 Valstybės valdžių institucijų įgaliojimų pasiskirstymas ypatingos situacijos valstybėje metu plačiau analizuojamas David Dyzenhaus, *The Constitution of Law. Legality in a Time of Emergency* (Cambridge University Press, 2006).

16 Greene, *op cit.*, 13.

17 Alan Greene, „Derogating from the European Convention on Human Rights in Response to the Coronavirus Pandemic: If not Now, When?“, forthcoming *European Human Rights Law Review* (2020), <https://ssrn.com/abstract=3593358>.

18 Ronan Cormacain, „Keeping Covid-19 emergency legislation socially distant from ordinary legislation: principles for the structure of emergency legislation“, *The Theory and Practice of Legislation* 8, 3 (2020): 245–265.

19 Oren Gross, Fionnuala Ní Aoláin, *Law in Times of Crisis – Emergency Powers in Theory and Practice* (Cambridge University Press, 2006), 63.

20 *Ibid.*

21 Venecijos komisijos 2020 m. gegužės 26 d. ataskaita „Respect for Democracy Human Rights and Rule of Law during States of Emergency – Reflections“, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)005rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)005rev-e).

Paminėtina, kad konstitucinėje jurisprudencijoje yra suformuluota ypatingos situacijos susidarius itin sunkiai ekonominei, finansinei padėčiai valstybėje doktrina, pagal kurią Konstitucijai neprieštarauja toks teisinis reguliavimas, kuriuo apibrėžtam laikui gali būti ribojamos tam tikros socialinės ir ekonominės teisės tokiu mastu, koku būtina užtikrinti gyvybiškai svarbius visuomenės interesus, apsaugoti kitas konstitucines vertybes.²² Tokie žmogaus teisių ir laisvių ribojimai galimi tik tuomet, kai yra oficialiai konstatuota, jog valstybėje susiklostė itin sunki netrumpalaikė ekonominė, finansinė padėtis, kai išnaudotos visos kitos įmanomos priemonės, ir tik tol, kol yra susidariusi minėta ypatinga situacija, t. y. tik laikinai.²³ Be to, kai kuriais atvejais įstatymų leidėjui kyla konstitucinė pareiga nustatyti teisingą patirtų praradimų kompensavimo mechanizmą asmenims, kurių teisės ir laisvės buvo apribotos.

Neabejotina, kad dėl COVID-19 pandemijos Lietuvoje sparčiai plintant mažai ištirtam virusui, keliančiam pavojų žmogaus sveikatai ir gyvybei, susiklostė kita ypatinga situacija, kuriai spręsti būtinos ekstraordinarinės valdymo priemonės.

Šiame kontekste pažymėtina, kad grėsmė žmogaus ir visuomenės sveikatai pagal Konstituciją gali lemti žmogaus teisių ir laisvių ribojimą, taigi gali būti analizuojama kaip atskiras Konstitucijoje įtvirtintas tam tikrų nurodytų žmogaus teisių ir laisvių ribojimo pagrindas, kuris Konstitucijoje nėra tiesiogiai siejamas su konkrečiu specialaus teisinio režimo – karo ar nepaprastosios padėties įvedimu, tačiau gali būti kito specialaus teisinio režimo įvedimo pagrindu, lemiančiu konstitucinių žmogaus teisių ir laisvių ribojimą. Būtinybė apsaugoti žmogaus sveikatą gali būti pagrindas riboti teisę į būsto neliečiamumą (Konstitucijos 24 straipsnis), teisę laisvai reikšti savo įsitikinimus (Konstitucijos 25 straipsnis), laisvę skleisti religiją (Konstitucijos 26 straipsnis), judėjimo laisvę (Konstitucijos 32 straipsnis), susirinkimų laisvę (36 straipsnis). Toks ribojimų pagrindas gali būti konstituciškai pagrįstas, visų pirma, siekiant įgyvendinti iš Konstitucijos 53 straipsnio kylančią valstybės pareigą „saugoti asmenis nuo grėsmių sveikatai (sumažinti sveikatai keliamą pavojų, o tam tikrais atvejais, kai tai įmanoma, užkirsti jam kelią)“²⁴, pagerinti žmogaus, visuomenės gebėjimą įveikti kilusį pavojų sveikatai, susirgus užtikrinti medicininių paslaugų prieinamumą²⁵.

Sisteminis Konstitucijos nuostatų aiškinimas suponuoja afirmaciją, jog teisė į kuo geresnę sveikatą yra glaudžiai susijusi su žmogaus orumu ir teise į gyvybę, kurie yra ypatingos, žmogaus integralumą ir jo nepaprastą esmę išreiškiančios vertybės. Viena vertus, neužtikrinus deramos sveikatos apsaugos, žmogaus teisės į gyvybę ir jo orumo apsauga taip pat nebūtų visavertė; kita vertus, teisė į gyvybės išsaugojimą ir gelbėjimą, kai jai kyla pavojus, yra neatsiejama, pamatinė prigimtinių žmogaus teisės į kuo geresnę sveikatą dalis.²⁶ Taigi, siekis išsaugoti žmogaus ir visuomenės sveikatą ir užtikrinti kuo geresnę jų apsaugą yra kitų itin svarbių konstitucinių žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo prielaida. Pagal Konstituciją valstybė, turėdama konstitucinę priedermę rūpintis žmonių sveikata, *inter alia* užtikrinti medicinos pagalbą bei paslaugas žmogui susirgus, turi sukurti veiksmingą sveikatos apsaugos sistemą bei sudaryti deramas sąlygas jai veikti.²⁷

Vadinasi, valstybės valdžios institucijos, siekdamos suvaldyti ypatingą situaciją, susidariusią dėl spartaus pavojingo viruso, kaip antai COVID-19, plitimo, neišvengiamai turi imtis ne tik priemonių, kuriomis siekta išsaugoti žmogaus ir visuomenės sveikatą, sudarant prielaidas išvengti užsikrėtimo COVID-19, bet ir tokių, kuriomis būtų sudarytos sąlygos, esant pavojingo viruso plitimo grėsmei, išlaikyti veiksmingą sveikatos apsaugos sistemą. Pažymėtina ir tai, kad pagal Konstituciją įstatymų leidėjas turi plačią diskreiją pasirinkti priemones, kuriomis turėtų būti išvengiama grėsmė žmogaus ir visuomenės sveikatai. Tai darydamas, jis turi įvertinti kilusios grėsmės visuomenės

22 Žr., pvz., Konstitucinio Teismo 2012 m. vasario 6 d., 2015 m. gegužės 14 d. nutarimus.

23 Plačiau žr. Toma Birmontienė, „Ekonomikos krizės įtaka konstitucinei socialinių teisių doktrinai“, *Jurisprudencija* 3, 19 (2012), taip pat *Krizė, teisės viešpatavimas ir žmogaus teisės*, mokslinis redaktorius Egidijus Kūris (Šiauliai: Titnagas, 2015).

24 Konstitucinio Teismo 2009 m. rugsėjo 2 d., 2009 m. gruodžio 11 d., 2011 m. birželio 21 d. nutarimai.

25 Konstitucinio Teismo 2009 m. rugsėjo 2 d., 2013 m. gegužės 16 d. nutarimai.

26 Konstitucinio Teismo 2013 m. gegužės 16 d. nutarimas.

27 *Ibid.*

sveikatai mastą ir atsižvelgdamas į tai pasirinkti proporcingas priemones ir jų sąlygojamus žmogaus teisių ir laisvių ribojimus.

Nors, kaip minėta, pagal Konstituciją grėsmė visuomenės sveikatai savaime nėra konstitucinis pagrindas skelbti nepaprastą padėtį valstybėje tol, kol susiklosčiusi situacija nereiškia grėsmės konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai, atsižvelgiant į tai, kad žmogaus ir visuomenės sveikata yra viena svarbiausių konstitucinių vertybių, kad sveikatos apsauga – konstituciškai pagrįstas tikslas ir viešasis interesas, taip pat į tai, kad geros visuomenės sveikatos užtikrinimas yra prielaida garantuoti bendrą tautos gerovę, kuri turi būti užtikrinta pagal Konstitucijos 46 straipsnio 3 dalį, neabejotina, kad grėsmė žmogaus ir visuomenės sveikatai gali būti pagrindas įvesti kitą specialųjį teisinį režimą valstybėje, kad būtų sudarytos prielaidos užtikrinti iš Konstitucijos kylantis valstybės pareigas rūpintis žmogaus ir visuomenės sveikata, užtikrinti medicinos pagalbą bei sveikatos apsaugos sistemos veiksmingumą, reikalui esant ir laikantis Konstitucijoje nustatytų sąlygų apribojant tam tikras konstitucines žmogaus teises ir laisves.

Vadinasi, pagal Konstituciją kilusi grėsmė žmogaus ir visuomenės sveikatai, dėl kurios gali būti ribojamos konkrečios konstitucinės teisės ir laisvės, sudaro prielaidas įstatymuose nustatyti tokį specialų teisinį režimą, kuris yra skirtas atitinkamai ypatingai valstybėje susiklosčiusiai situacijai suvaldyti. Taigi, iš Konstitucijos įstatymų leidėjui kyla pareiga aiškiai nustatyti tokio specialaus teisinio režimo įvedimo pagrindus, trukmę, subjektus, kurie turi įgaliojimus įvesti tokį teisinį režimą, konkrečias priemones, kurių gali būti imtasi, taip pat pareigą atšaukti tokį režimą, kai išnyksta aplinkybės, dėl kurių jis buvo įvestas. Manytina, kad tokio specialaus teisinio režimo metu gali būti nustatomi tik tokie žmogaus teisių ir laisvių ribojimai, kurie yra numatyti pačioje Konstitucijoje.

Paminėta, kad Konstitucijoje vartojama ir sąvoka „epidemija“. Konstitucijoje taip pat yra mini ypatingi atvejai – stichinės nelaimės ir epidemijos, tačiau šie atvejai Konstitucijos nuostatomis niekaip nedetalizuojami ir yra nurodomi tik Konstitucijos 48 straipsnio 4 dalyje, kurioje nustatyta, kas nelaikoma priverčiamuoju darbu²⁸. Taigi epidemija pagal Konstituciją laikoma pagrindu ne tiek riboti žmogaus teisę laisvai pasirinkti darbą, garantuojamą Konstitucijos 48 straipsnio 1 dalyje, kiek nustatyti kitą priemonę – papildomą piliečių darbą tokiu ypatingu atveju, kai reikia šalinti stichinės nelaimės, epidemijos ar kitų ypatingų situacijų padarinius. Taigi, nors šiuo atveju epidemija Konstitucijoje nėra išskiriama kaip pagrindas žmogaus teisėms riboti (o jei ir gali būti laikoma tokiu ribojimu, tai tik labai netiesiogiai – tuo laiku, kai piliečiams nustatyta pareiga šalinti epidemijos padarinius, jie negali įgyvendinti savo teisės laisvai pasirinkti darbą), giluminė Konstitucijos nuostatų analizė leidžia suprasti, kad valstybėje, be nepaprastosios ir karo padėties, galimi ir kiti ypatingi atvejai, tokie kaip stichinė nelaimė ar epidemija, kuriems esant gali būti reikalinga imtis papildomų priemonių *inter alia* jų padariniams šalinti įvedant įstatymais nustatytą specialų teisinį režimą.²⁹ Tam taip pat turi būti nustatytas specialus teisinis reguliavimas, *inter alia* specialus teisinis režimas.

2. Nepaprastoji padėtis vs. karantinas

Minėta, jog, paskelbus pasaulinę COVID-19 pandemiją, valstybės ėmėsi skirtingų priemonių jai suvaldyti, nustatydamos skirtingus specialiuosius teisinius režimus. Kiekvienos valstybės pasirinkimą lėmė nacionalinės Konstitucijos reikalavimai.

28 Pagal Konstitucijos 48 straipsnio 4 dalį priverčiamuoju darbu nelaikomas *inter alia* piliečių darbas stichinės nelaimės, epidemijos ar kitais ypatingais atvejais.

29 Tokios pozicijos laikosi ir V. Vaičaitis savo publikacijoje: V. Vaičaitis, „Keletas minčių apie išimtinės padėties teisinio režimo konstitucinį vertinimą Lietuvoje“, <http://www.teise.pro/index.php/2020/05/01/v-vaicaitis-keletas-minciu-apie-i-simtines-padeties-teisinio-rezimo-konstitucini-vertinima-lietuvoje/>.

Kadangi priemonės, kurių buvo imtasi siekiant suvaldyti ir sustabdyti COVID-19 plitimą, neišvengiamai lėmė tam tikrus konstitucinių žmogaus teisių ir laisvių apribojimus, aktualu išsiaiškinti, koks turėjo būti tokių priemonių nustatymo pagrindas, t. y. koks teisinis režimas pagal Konstituciją yra tinkamiausias, esant pasaulinę pandemiją sukėlusio COVID-19 plitimo grėsmei.

Pirmiausia analizuotinas konstitucinis *nepaprastosios padėties* teisinis režimas, jo paskelbimo pagrindai ir sąlygos³⁰, kylančios iš Konstitucijos. Pažymėtina, kad kitose valstybėse konstituciniai nepaprastosios padėties įvedimo pagrindai gali būti kitokie, ir kaip tik šie konstituciniai skirtumai galėjo lemti tai, jog prasidėjus pasaulinei COVID-19 pandemijai valstybės skirtingai reagavo į susiklosčiusią situaciją ir pasirinko skirtingas jos reguliavimo teises priemones, *inter alia* nepaprastosios padėties paskelbimą.

Pagal Konstitucijos 144 straipsnį Seimas gali visoje valstybės teritorijoje ar jos dalyje įvesti nepaprastąją padėtį, jeigu valstybėje iškyla grėsmė konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai; jei Seimo sesija tuo metu nevyksta, sprendimą įvesti nepaprastąją padėtį gali priimti Respublikos Prezidentas³¹, kartu šaukdamas neeilinę Seimo sesiją svarstyti šio klausimo. Seimas gali patvirtinti arba panaikinti Respublikos Prezidento sprendimą. Taigi, lakoniškose Konstitucijos nuostatose, skirtose nepaprastajai padėčiai reglamentuoti, įtvirtinti subjektai, galintys skelbti nepaprastąją padėtį, ir pagrindai, kuriems esant, gali būti paskelbta nepaprastoji padėtis. Nepaprastosios padėties turinys, t. y. galimi žmogaus teisių ir laisvių suvaržymai, kurie gali būti nustatomi, valstybėje įvedus nepaprastąją padėtį, reglamentuojami Konstitucijos 145 straipsnyje ir jie sutampa su ribojimais, kuriuos galima nustatyti, valstybėje paskelbus karo padėtį.³²

Taigi, pagal Konstituciją išimtiniai įgaliojimai įvesti nepaprastąją padėtį yra suteikti tik dviem subjektams – Seimui ir Respublikos Prezidentui. Tačiau pastebėtina, kad jų įgaliojimų apimtis nėra vienoda: Seimas yra visiškai savarankiškas, priimdamas sprendimą dėl nepaprastosios padėties įvedimo, o jei tokį sprendimą priima Respublikos Prezidentas, Seime nedelsiant turi būti patikrinamas tokio sprendimo pagrįstumas ir teisėtumas. Be to, pagal Konstitucijos 85 straipsnį Respublikos Prezidento dekretas įvesti nepaprastąją padėtį turi būti kontrასignuotas Ministro Pirmininko, kuris dalijasi atsakomybe su Respublikos Prezidentu dėl tokio sprendimo. Taigi iš Konstitucijos būtent Seimui arba atitinkamai atvejais Respublikos Prezidentui kartu su Ministru Pirmininku kyla pareiga įvertinti valstybėje susiklosčiusią situaciją ir nustatyti, ar egzistuoja Konstitucijoje numatyti pagrindai nepaprastajai padėčiai įvesti. Kitaip tariant, skelbiant nepaprastąją padėtį, dalyvauja abi dualistinės vykdomosios valdžios institucijos. Vis dėlto pagrindinis galios centras įvedant nepaprastąją padėtį pagal Konstituciją yra parlamentas, o ne vykdomoji valdžia. Respublikos Prezidentas šią funkciją atlieka tik tuomet, kai nevyksta eilinės Seimo sesijos, ir jo sprendimas yra subordinuotas Seimo valiai. Taigi, tuo atveju, kai nepaprastąją padėtį tenka įvesti Respublikos Prezidentui, yra numatyti papildomi saugikliai tokiam sprendimui priimti. Konstitucijoje nėra numatyta, kokia reikalinga Seimo narių balsų dauguma nepaprastajai padėčiai įvesti ar Respublikos Prezidento sprendimui patvirtinti, tad manytina, jog Seimas tokį sprendimą priima paprasta posėdyje dalyvaujančių balsų dauguma. Tokiu konstituciniu reguliavimu siekta sudaryti visas prielaidas įstatymų leidžiamajai institucijai greitai ir efektyviai reaguoti į susidariusią situaciją.

Konstitucijos nuostatų analizė leidžia daryti išvadą, kad nepaprastoji padėtis visoje valstybės teritorijoje ar jos dalyje gali būti įvesta tik esant vienam iš dviejų numatytų pagrindų:

- 1) kai valstybėje iškyla grėsmė konstitucinei santvarkai arba
- 2) kai valstybėje iškyla grėsmė visuomenės rimčiai.

30 Atsižvelgiant į tai, kad diskusijų dėl būtinybės įvesti karo padėtį nei viešojoje erdvėje, nei tarp mokslininkų nekilo, šiame straipsnyje neanalizuojama konstitucinė karo padėtis.

31 Pažymėtina, kad pagal Konstitucijos 85 straipsnį tokį Respublikos Prezidento dekretą turi kontrასignuoti Ministras Pirmininkas.

32 Siekiant apsaugoti konstitucinę santvarką arba visuomenės rimtį, pagal Konstitucijos 145 straipsnį įvedus nepaprastąją padėtį gali būti apribotas žmogaus privataus gyvenimo neliečiamumas, būsto neliečiamumas, laisvė reikšti įsitikinimus ir skleisti informaciją, judėjimo laisvė, susivienijimų ir susirinkimų teisės.

Jei nėra bent vieno iš šių konstitucinių pagrindų, pagal Konstituciją nepaprastoji padėtis negali būti įvedama, nepriklausomai nuo to, kokia ypatinga situacija yra susiklosčiusi valstybėje. Nepaprastosios padėties įvedimo priežastis gali būti *inter alia* ekonominės, socialinės ar politinės krizės, stichinės nelaimės ar kitos tokios situacijos, susiklosčiusios taikos metu, dėl kurių būtina taikyti nepaprastąsias priemones, jei tokių situacijų atsiradimas valstybėje sukelia grėsmę Konstitucijos 144 straipsnyje nurodytoms konstitucinėms vertybėms – konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai.

Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje kol kas nėra aiškintas Konstitucijos 144 straipsnio nuostatų turinys, taigi nėra išaiškinta, kaip turėtų būti suprantami nepaprastosios padėties įvedimo pagrindai, t. y. kada turėtų būti laikoma, kad yra kilusi grėsmė konstitucinei santvarkai ir kokiais veiksmais galėtų būti sukeliama grėsmė visuomenės rimčiai. Pažymėtina, jog tam, kad būtų įvesta nepaprastoji padėtis, pagal Konstituciją nereikalaujama, kad būtų padaryta reali žala, t. y. kaip nors pakenkta Konstitucijos 144 straipsnyje minimoms vertybėms – konstitucinei santvarkai ir visuomenės rimčiai. Užtenka ir to, kad joms yra kilusi reali grėsmė, nelaukiant, kol kuri nors iš minimų vertybių bus pažeista. Grėsmės realumas, be abejo, yra vertinamoji savybė, kuri priklauso nuo įgaliojimus skelbti nepaprastąją padėtį turinčių institucijų požiūrio, nuovokos ir diskrecijos.

Analizuojant pirmojo iš konstitucinių nepaprastosios padėties įvedimo pagrindų – grėsmės konstitucinei santvarkai – turinį, pažymėtina, jog Konstitucinis Teismas, vertindamas įstatyme Vyriausybei suteikto įgaliojimo saugoti konstitucinę santvarką konstitucingumą, yra konstataavęs, kad „Lietuvos Respublikos konstitucinė santvarka grindžiama žmogaus ir piliečio teisių bei laisvių, kaip didžiausios vertybės, prioritetu, taip pat principais, įtvirtinančiais Tautos suverenitetą, valstybės nepriklausomybę ir teritorinį vientisumą, demokratiją, valstybės valdymo formą – respubliką, valstybės valdžių atskyrimą, jų savarankiškumą ir pusiausvyrą, vietos savivaldą ir pan.“, taip pat kad „saugoti konstitucinę santvarką – tai reiškia neleisti, kad būtų kėsinamasi į Konstitucijoje nustatytus socialinius, ekonominius, politinius santykius, sudarančius asmens, visuomenės ir valstybės gyvenimo pagrindus“³³. Taigi, matyti, jog **grėsmė konstitucinei santvarkai** kyla tuomet, kai yra ar gali būti pakenkta pagrindiniams konstitucinės santvarkos elementams – nepriklausomybei, demokratijai, respublikai ir žmogaus teisių prigimtiniam pobūdžiui, kuriuos Konstitucinis Teismas yra įvardijęs kaip nepakeičiamas ir nepaneigiamas konstitucines vertybes³⁴, taip pat nuo jų neatsiejamiems kitiems konstituciniams principams, sudarantiems visuomenės ir valstybės gyvenimo pagrindą, – teisinės valstybės, Tautos suvereniteto, valdžių padalijimo, vietos savivaldos, teritorinio vientisumo principams³⁵. Grėsmė konstitucinei santvarkai kiekvienu atveju turėtų būti vertinama atsižvelgiant į grėsmių pobūdį ir keliamą pavojų minimoms konstitucinėms vertybėms.

Kitas konstitucinis nepaprastosios padėties įvedimo pagrindo – **grėsmė visuomenės rimčiai** – turinys taip pat iki šiol nėra pakankamai atskleistas ar sukonkretintas. Taigi, grėsmė visuomenės rimčiai³⁶ galėtų būti konstatuojama tada, kai kėsinamasi sutrikdyti ar trikdoma įprasta visuomenės gyvenimo tvarka, kai dėl kokių nors priežasčių gali būti trukdoma įgyvendinti teisę į saugią ir ramią aplinką, kai gali kilti ar kyla riaušės, panika, chaosas ar padaroma žymi materialinė žala privačiam ar visuomeniniam turtui, sutrinka normali įstaigų ir įmonių veikla ir pan., kurių negali-

33 Konstitucinio Teismo 1999 m. lapkričio 23 d. nutarimas.

34 *Inter alia* Konstitucinio Teismo 2014 m. sausio 24 d., 2014 m. liepos 11 d. nutarimai.

35 E. Šileikis savo darbuose yra nurodęs, kad konstitucine santvarka laikytina „bendrojo valstybinio būvio konstitucinės konstrukcijos bazė (stuburas), t. y. giliausių politinių ir teisinių vertybių sistema, kurią galima objektyviai detalizuoti, įvardijant jos principinį (minimalų) elementų sąrašą; <...> tai – tam tikrų esminių jungiamųjų principų, t. y. demokratiškos ir teisinio valstybingumo, bei jų esmę detalizuojančių išvestinių principų ir normų sistema, kurios negalima iš esmės modifikuoti nesukeliant grėsmės kitų Konstitucijos nuostatų vientisumui“. Egidijus Šileikis, *Alternatyvi konstitucinė teisė* (2 leidimas) (Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005), 572–573.

36 Didžiajame lietuvių kalbos žodyne sąvoka „rimtis“ aiškinama kaip reiškianti ramybę, ramią būseną.

ma pašalinti kitomis priemonėmis. Kaip ir grėsmės konstitucinei santvarkai atveju, reikėtų vertinti veiksmų ar priešasčių, keliančių grėsmę visuomenės rimčiai, mastą ir pobūdį, kad būtų galima nuspręsti, ar šiuo pagrindu reikia įvesti nepaprastąją padėtį. Tikslaus grėsmių visuomenės rimčiai sąrašo pateikti neįmanoma, ir tai daryti net nėra tikslinga, nes kiekviena susiklosčiusi ypatingoji situacija turėtų būti vertinama atskirai, tačiau paminėtina, kad visuomenės rimtį galėtų sutrikdyti ir veiksniai, susiję su didele rizika žmonių sveikatai.

Iš Konstitucijos nuostatų matyti, kad nepaprastosios padėties įvedimo tikslas yra apsaugoti konstitucinę santvarką ar visuomenės rimtį, kai joms kyla grėsmė. Taigi nepaprastoji padėtis turėtų būti vertinama kaip itin išskirtinis konstitucinis teisinis režimas, kuris, kaip ir karo padėtis, įvedamas tik išimtiniais atvejais ir turėtų būti vertinamas kaip *ultima ratio* priemonė.

Vertinant, ar pandemijai suvaldyti turėjo būti pasirinktas konstitucinis nepaprastosios padėties režimas, pažymėtina, kad, COVID-19 plitimui pasiekus pandemijos lygį, tapo akivaizdu, jog dėl šios pavojingos **užkrečiamosios ligos plitimo iškilo grėsmė visuomenės ir žmogaus sveikatai**. Vis dėlto pagal Konstitucijos 144 straipsnį, kuriuo reglamentuojami nepaprastosios padėties įvedimo pagrindai, grėsmė visuomenės ir asmens sveikatai savaime nėra pakankamas kriterijus, kuriam esant būtų akivaizdu, jog yra kilusi grėsmė visuomenės rimčiai ar valstybės konstitucinei santvarkai – nepriklausomybei, demokratijai, respublikai, nuo kurių neatsiejamas prigimtinis žmogaus teisių ir laisvių pobūdis. Kartu pažymėtina, kad žmogaus sveikata (teisė į kuo geresnę sveikatą), ginama Konstitucijos 53 straipsniu, yra viena iš pamatinių konstitucinių žmogaus teisių, neatsiejama nuo teisės į gyvybę, žmogaus orumo ir esanti daugelio kitų konstitucinių teisių naudojimosi sąlyga.³⁷ Taigi, šioms konstitucinėms vertybėms kilęs pavojus gali lemti tokios ypatingos situacijos susidarymą, kai dėl to kyla reali grėsmė, pavyzdžiui, visuomenės rimčiai arba bent vienam iš konstitucinės santvarkos elementų, kaip antai demokratijai, nuo kurios neatsiejamas prigimtinis žmogaus teisių ir laisvių pobūdis ir pagrindinių žmogaus teisių ir laisvių (prie kurių neabejotinai priskirtinos teisė į gyvybę ir žmogaus orumas) apsauga. Kaip tik tai neišvengiamai reikštų, kad turi būti įvestas nepaprastosios padėties konstitucinis režimas.

O dėl COVID-19 plitimo 2020 m. pavasarį Lietuvoje nekilo grėsmė visuomenės rimčiai (kaip antai Lietuvoje nevyko (ir nevyksta) masinės riaušės, nebuvo ir nėra neramumų dideliu mastu ir pan.), taip pat nebuvo pagrindo manyti, kad yra kilusi grėsmė nors vienam iš konstitucinę santvarką sudarančių elementų. Taigi, konstatuotina, kad nors 2020 m. pavasarį Lietuvoje susiklosčiusi situacija išties buvo ypatinga ir reikalaujanti imtis neatidėliotinių priemonių, konstitucinių pagrindų nepaprastajai padėčiai įvesti nebuvo, t. y. nebuvo aplinkybių, kurios Seimui arba Respublikos Prezidentui leistų konstatuoti, jog yra kilusi grėsmė valstybės konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai ir šios grėsmės neįmanoma pašalinti kitomis priemonėmis, kaip tik įvedant nepaprastosios padėties režimą ir apribojant Konstitucijos 145 straipsnyje nurodytas žmogaus teises ir laisves. Manytina, kad nepaprastosios padėties įvedimas ir atitinkamų priemonių, leidžiamų įvedus nepaprastąją padėtį, taikymas nesant Konstitucijoje nurodytų pagrindų galėtų būti vertinamas kaip neatitinkantis Konstitucijos. Kaip minėta, pagal Konstituciją kilus grėsmei žmogaus ir visuomenės sveikatai, kai tokia grėsme nesikėsinama į Konstitucijos 145 straipsnyje nurodytas konstitucines vertybes, įstatymuose gali būti nustatytas kitas specialusis teisinis režimas, kuris yra skirtas minėtai ypatingai valstybėje susiklosčiusiai situacijai suvaldyti, ir jo metu taikomos tokio griežtumo priemonės, kokių reikia kilusiai grėsmei pašalinti. Taigi, dėl spartaus COVID-19 plitimo kilusiai ypatingai situacijai suvaldyti buvo pagrįstai pasirinkti kiti specialūs teisiniai režimai, kaip antai Žmonių užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės įstatymo (toliau – ŽULPKĮ) nuostatomis įtvirtintas karantino režimas ir jo metu taikytos ribojančios priemonės.

37 Konstitucinio Teismo 2013 m. gegužės 16 d. nutarimas, 2014 m. vasario 26 d. sprendimas.

3. Konstituciniai Vyriausybės įgaliojimai dėl COVID-19 plitimo skelbti ekstremaliąją padėtį

Pagal Konstituciją kiekviena valstybės valdžia užima tam tikrą vietą valstybės valdžios sistemoje ir atlieka tik jai būdingas funkcijas; kiekvienai valstybės valdžios institucijai nustatyta jos paskirtą atitinkanti kompetencija. Pagal konstitucinį valdžių padalijimo principą, įtvirtintą *inter alia* Konstitucijos 5 straipsnio 2 dalyje, jokia valstybės valdžios institucija negali atsakyti Konstitucijoje nustatytų savo įgaliojimų ar jų perduoti kuriai nors kitai institucijai; jokia valstybės valdžios institucija negali perimti kitoms institucijoms Konstitucijoje nustatytų įgaliojimų.³⁸ Pažymėtina, kad Konstitucinis Teismas ne kartą pabrėžė, kad Seimas neturi teisės pavesti Vyriausybei ar kuriai nors kitai institucijai įgyvendinti jo konstitucinę kompetenciją; Lietuvoje nėra deleguotosios įstatymų leidybos.³⁹

Kalbant apie valstybės institucijų įgaliojimus įvesti kitą, nei Konstitucijoje numatyta nepaprastoji padėtis, specialųjį teisinį režimą, suponuojantį atitinkamus žmogaus teisių ribojimus, pažymėtina, kad valstybės institucijų kompetenciją šiose srityse reguliuoja Konstitucijos ir įstatymų nuostatos.

Kaip minėta, reaguodama į nepalankią pasaulinę epideminę COVID-19 situaciją, būtent Vyriausybė 2020 m. vasario 26 d. nutarimu Lietuvoje įvedė valstybės lygio ekstremaliąją situaciją, o 2020 m. kovo 14 d. nutarimu paskelbė trečiąjį (visiškos parengties) civilinės saugos sistemos parengties lygį ir karantiną, apimančią visą valstybės teritoriją. Taigi, specialus teisinis režimas ypatingai situacijai dėl pavojingos užkrečiamosios ligos plitimo suvaldyti buvo nustatytas remiantis dviem skirtingais teisės aktais. Šiais ir kitais Vyriausybės nutarimais taip pat buvo nustatytos tam tikros priemonės, lėmusios kai kurių žmogaus teisių ir laisvių laikinus apribojimus. Tad svarbu išsiaiškinti, ar pagal Konstituciją Vyriausybė turėjo įgaliojimus priimti *šiuos* sprendimus.

Konstitucinis Teismas ne kartą yra pažymėjęs, kad leisdama nutarimus Vyriausybė negali veikti *ultra vires*; ji privalo laikytis Konstitucijos, taip pat įstatymų. Jeigu Vyriausybė nesilaikytų įstatymų, būtų paneigiamas konstitucinis teisinės valstybės principas, suponuojantis teisės aktų hierarchiją, taip pat Konstitucijos 94 straipsnio 2 punktą, pagal kurį Vyriausybė vykdo *inter alia* įstatymus.⁴⁰ Konstitucijoje įtvirtinti tik svarbiausi Vyriausybės įgaliojimai ir nustatyta, kad Vyriausybė vykdo ne tik Konstitucijoje, bet ir kituose įstatymuose nurodytas pareigas. Vyriausybės įgaliojimai kyla iš Konstitucijos, įstatymų ir pačios Vyriausybės, kaip atskiros savarankiškos vykdomosios valdžios institucijos, atliekamos funkcijos – tvarkyti krašto reikalus – paskirties.⁴¹

Aiškinantis, kokie yra Vyriausybės įgaliojimai dėl COVID-19 plitimo skelbti valstybės lygio ekstremaliąją situaciją ir karantiną, konstatuotina, kad, be Konstitucijos 94 straipsnyje įtvirtintos bendrosios Vyriausybės kompetencijos, apimančios *inter alia* krašto reikalų tvarkymą (1 punktą) ir įstatymų vykdymą (2 punktą), konkretūs Vyriausybės įgaliojimai skelbti specialius teisinius režimus – ekstremaliąją situaciją ir karantiną, numatyti Civilinės saugos įstatyme⁴² (toliau – CSĮ) ir ŽULPKĮ⁴³. Taigi pagal Konstituciją Vyriausybė savo įgaliojimais skelbti ekstremaliąją situaciją, įvesti karantiną ir nustatyti atitinkamas priemones gali naudotis tik minėtų įstatymų nustatytais sąlygomis ir tiek, kiek tai leidžia šie įstatymai. Tad išsiaiškinus, ar Vyriausybė turėjo įgaliojimus skelbti ekstremaliąją situaciją ir karantiną pagal šiuos įstatymus, reikia išsiaiškinti ir tai, ar ji tais įgaliojimais naudojosi tinkamai, t. y. ar buvo įstatymuose numatytos sąlygos valstybės lygio ekstremaliajai situacijai ir karantinui skelbti.

38 Konstitucinio Teismo 2015 m. rugsėjo 29 d., 2019 m. lapkričio 15 d. nutarimai.

39 Be kitų, Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d., 2015 m. rugsėjo 29 d. nutarimai.

40 Konstitucinio Teismo 2007 m. gegužės 23 d. nutarimas.

41 Eglė Bilevičiūtė ir kt., *Lietuvos konstitucinė teisė* (Vilnius: Registrų centras, 2017), 542.

42 Lietuvos Respublikos civilinės saugos įstatymas, *Valstybės žinios*, 1998-12-31, Nr. 115-3230; nauja redakcija 2009-12-22, Nr. 159-7207.

43 Lietuvos Respublikos žmonių užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės įstatymas, *Valstybės žinios*, 1996-10-30, Nr. 104-2363; nauja redakcija 2001-12-13, Nr. 112-4069.

Vyriausybės kompetencija, susijusi su valstybės ir savivaldybių bei gyventojų pasirengimu **ekstremaliosiomis situacijoms**, veiksmais joms gresiant ar susidarius, ekstremaliųjų situacijų likvidavimu ir jų padarinių šalinimu, numatyta CSĮ 9 straipsnyje. Šio straipsnio 11 punkte įtvirtinti Vyriausybės įgaliojimai, be kita ko, skelbti ir atšaukti valstybės lygio ekstremaliąją situaciją, kuri pagal šio įstatymo 2 straipsnio 6, 7, 9 punktus apibrėžiama kaip dėl stebėjimais ir skaičiavimais nustatytus arba tarptautinėje praktikoje vartojamus kriterijus pasiekusio ar viršijusio gamtinio, techninio, ekologinio ar socialinio įvykio, kuris kelia pavojų *inter alia* gyventojų gyvybei ar sveikatai, susidariusi padėtis, kuri gali sukelti staigų didelį pavojų *inter alia* gyventojų gyvybei ar sveikatai. Nors CSĮ nuostatose pateikiama ekstremaliosios situacijos definicija pažodžiui nenumato užkrečiamosios ligos suvaldymo atveju, neabejotina, kad pasaulinė COVID-19 pandemija gali būti vertinama kaip atitinkanti ekstremaliosios situacijos, susidariusios dėl tokio įvykio, kuris gali sukelti staigų didelį pavojų *inter alia* gyventojų sveikatai ir gyvybei, padėtį taip, kaip ji suprantama CSĮ nuostatų prasme. Atsižvelgiant į tai, konstatuotina, kad Vyriausybė, įvertinusi susiklosčiusią padėtį, pagal CSĮ 9 straipsnio 11 punkte jai priskirtus įgaliojimus galėjo skelbti valstybės lygio ekstremaliąją situaciją dėl COVID-19 plitimo sukeltos grėsmės gyventojų sveikatai⁴⁴, kaip ji tai padarė priimdama Vyriausybės 2020 m. vasario 26 d. nutarimą.

Šiame kontekste atkreiptinas dėmesys į tai, kad, priešingai nei nepaprastosios padėties įvedimo atveju, kai sprendimą priima Seimas arba Prezidentas su Ministru Pirmininku, kurių sprendimą tvirtina Seimas, pagal ekstremalijas situacijas reguliuojančias CSĮ normas Seimui nėra numatyti įgaliojimai pritarti arba nepritarti (panaikinti) Vyriausybės sprendimui paskelbti ekstremaliąją situaciją. Vadinasi, pagal galiojančias šio įstatymo nuostatas Vyriausybės sprendimas skelbti ekstremaliąją situaciją nėra subordinuotas parlamento sprendimui.

Vyriausybės įgaliojimai skelbti **karantiną** yra įtvirtinti ŽULPKĮ 21 straipsnio 3 dalies 1 punkte, kuriame *inter alia* nustatyta, kad visoje Lietuvos Respublikos teritorijoje karantiną skelbia ir atšaukia, jo dydį, ribas, trukmę ir režimą tvirtina Vyriausybė sveikatos apsaugos ministro teikimu. Pagal šio įstatymo 2 dalies 21 punktą toks specialus režimas kaip karantinas nustatomas, kai registruojami nežinomos kilmės užkrečiamųjų ligų sukėlėjų paplitimai arba ypač pavojingų užkrečiamųjų ligų atvejai, taip pat pavojingų užkrečiamųjų ligų protrūkiai ar epidemijos. COVID-19 infekcijai sparčiai plintant už Lietuvos ribų, taip pat nustatčius pirmuosius susirgimus šia liga Lietuvoje⁴⁵ ir nesant pakankamai patikimų mokslinių duomenų, kaip atsirado ir plinta ši liga, kas leidžia konstatuoti nežinomos kilmės užkrečiamųjų ligų sukėlėjų paplitimą, manytina, kad susidariusi situacija atitiko kriterijus, nustatytus karantinui skelbti. Tad Vyriausybė, priėmusi 2020 m. kovo 14 d. nutarimą, neviršijo jai ŽULPKĮ nuostatomis nustatytų įgaliojimų skelbti karantiną visoje Lietuvos valstybės teritorijoje ir nustatyti šio teisinio režimo priemones, suponavusias tam tikrus žmogaus teisių ir laisvių apribojimus.

Kartu pastebėtina, kad analogiškai, kaip ir ekstremaliosios situacijos paskelbimo atveju, ŽULPKĮ nuostatomis nėra numatyti Seimo įgaliojimai pritarti arba nepritarti (panaikinti) Vyriausybės sprendimui paskelbti karantiną visoje Lietuvos Respublikos teritorijoje, nors karantino režimo įvedimas taip pat suponuoja tam tikrų žmogaus teisių ir laisvių suvaržymus.

CSĮ ir ŽULPKĮ nuostatų analizė leidžia teigti, kad Vyriausybė, nusprendusi paskelbti valstybės lygio ekstremaliąją situaciją ir karantiną visoje Lietuvos Respublikos teritorijoje, vykdė iš įstatymų kylančius įgaliojimus. CSĮ ir ŽULPKĮ įtvirtintas teisinis reguliavimas, pagal kurį būtent Vyriausybei suteikti atitinkami įgaliojimai skelbti ir atšaukti specialiuosius teisinius režimus reaguojant į grėsmę visuomenės sveikatai, savaime nevertintinas kaip neatitinkantis Konstitucijos, ypač

44 Paminėtina, kad Vyriausybės kompetencija ekstremaliosios situacijos paskelbimo atveju buvo papildyta 2020 m. balandžio 28 d. priimtu CSĮ pakeitimo įstatymu, numatant, kad Vyriausybė taip pat gali skirti valstybės operacijų vadovą, be to, išplėsta šio pareigūno kompetencija (11 straipsnio 2 dalis).

45 Pirmasis COVID-19 ligos atvejis Lietuvoje diagnozuotas 2020 m. vasario 28 d., o kovo 14 d., kai buvo priimtas sprendimas įvesti karantiną visoje Lietuvos teritorijoje, susirgimų atvejų registruota 7. Duomenys imti: <https://sam.lrv.lt/koronavirusas>.

atsižvelgiant į tai, kad šių įstatymų nuostatomis reglamentuojamose situacijose Vyriausybė kaip vykdomosios valdžios institucija gali veikti efektyviau ir greičiau, siekdama *užkirsti kelią susidariusiai situacijai ar skubiai šalinti jos padarinius, nei įstatymų leidžiamoji institucija – Seimas*.⁴⁶ Vis dėlto manytina, kad galiojantis teisinis reguliavimas, pagal kurį nenumatyti jokie įstatymų leidžiamosios institucijos aktyvūs ir reikiamu laiku veiksmai, nėra pakankamas, jog būtų galima teigti, kad susiklosčius ypatingai situacijai, lemiančiai žmogaus teisių ir laisvių ribojimus, imtasi visų įmanomų būdų, kad būtų užtikrintas ribojimų teisėtumas ir pagrįstumas. Kaip minėta, tokio ypatingo teisinio režimo kaip karantinas įvedimas neišvengiamai lemia akivaizdžius žmogaus teisių ir laisvių suvaržymus, kurių apimtis kai kuriais atvejais gali būti prilyginama tiems ribojimams, kurie nustatomi tik įvedus nepaprastą padėtį. Kaip tik dėl to ir reikalingas tautos atstovybės Seimo dalyvavimas įvedant tokį specialų režimą. Be abejo, įstatymų leidėjas gali ir turi numatyti konkrečius įgaliojimus Vyriausybei skelbti ir atšaukti karantiną, tačiau tokiam Vyriausybės sprendimui turėtų pritarti Seimas.

Paminėtina, kad CSĮ ir ŽULPKĮ nuostatos, reglamentuojančios ekstremaliosios situacijos skelbimą ir karantino įvedimą, po Vyriausybės 2020 m. vasario 26 d. ir 2020 m. kovo 14 d. nutarimų priėmimo buvo koreguojamos, *inter alia* keičiant Vyriausybės įgaliojimus.⁴⁷ Tačiau tai neturi esminės įtakos Vyriausybės priimtų sprendimų legitimumui, nes CSĮ ir ŽULPKĮ nuostatų pakeitimais nebuvo iš esmės keičiami Vyriausybės įgaliojimai skelbti ekstremaliąją situaciją ar karantiną. Vyriausybei paskelbus valstybės lygio ekstremaliąją situaciją ir įvedus karantiną, šių teisinių režimų turinys, t. y. jų pagrindu priimtų žmogaus teises ir laisves ribojančių priemonių teisėtumas, turi būti vertinamas analizuojant kiekvieną nustatytą priemonę atskirai, *inter alia ištyrus, ar pasirinkta ribojanti priemonė turi tinkamą teisinį pagrindą, ar buvo būtina ir proporcinga siekiamam tikslui, tačiau tai jau yra atskiro tyrimo dalykas*.

Specialus teisinis režimas, kaip minėta, implikuoja ekstraordinariųjų valdymo priemonių taikymą, išskirtinius įgaliojimus turinčių specialiųjų valstybės valdymo institucijų sudarymą, kitus ypatumus. Taigi, negali būti neiškumų, sprendžiant dėl institucijų, įgaliotų spręsti ypatingas valstybėje susiklosčiusias situacijas, kompetencijų pasidalijimo, turi būti vengiama dvilypumo, tarpusavio prieštarų, rungtyniškumo. Todėl konstituciniai teisinio saugumo ir teisinio tikrumo principai suponuoja reikalavimą vienu metu nustatyti tik vieną specialų teisinį režimą, kurio metu įvedamos konkrečios ypatingai situacijai suvaldyti skirtos priemonės, kad būtų išvengta dviprasmiškumų įgyvendinant nustatytas priemones, pasidalijant kompetenciją, vertinant valstybės valdžios institucijų įgaliojimų ribas.⁴⁸ Taigi, Konstituciją labiau atitiktų tokia situacija⁴⁹, kai COVID-19 plitimo sukeltai grėsmei žmogaus ir visuomenės sveikatai suvaldyti būtų nustatytas toks specialus teisinis režimas, kuris sudarytų prielaidas išvengti teisinio reguliavimo dvilypumo, kaip antai dviejų galimai konkuruojančių teisinių režimų įvedimo (ekstremaliosios situacijos valstybės mastu ir karantino).

46 Poreikis ir galimybės vykdomosios valdžios institucijoms reaguoti greičiau ir lanksčiau pabrėžtas ir Europos Tarybos atliktos studijos „Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis A toolkit for member states“ 2.4 poskyryje, net jei dėl to reiktų nustatyti lankstesnes sprendimų priėmimo procedūras ar peržiūrėti institucijų savitarpio kontrolės mechanizmus, <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40>.

47 Vyriausybės kompetencija ekstremaliosios situacijos paskelbimo atveju buvo papildyta 2020 m. balandžio 28 d. priimtu CSĮ pakeitimo įstatymu (įsigaliojusi 2020 m. gegužės 1 d.), numatant, kad Vyriausybė gali skirti valstybės operacijų vadovą, taip pat išplėsta šio pareigūno kompetencija (11 straipsnio 2 dalis).

48 Kaip minėta, Vyriausybės vasario 26 d. nutarimu Lietuvoje buvo paskelbta valstybės lygio ekstremalioji situacija, o vėliau – 2020 m. kovo 14 d. nutarimu dar ir karantinas; toks teisinis reguliavimas galėtų būti suprantamas kaip nustatantis du ypatingus teisinius režimus valstybėje, kurių suponuojamos priemonės, ypač jei jos skirtingos, gali kelti tam tikrų neiškumų taikymo aspektu.

49 Paminėtina, kad nors Konstitucinio Teismo praktikoje toks vertinimas, kai tam tikras teisinis reguliavimas įvardijamas kaip „labiau atitinkantis“ Konstituciją, nėra dažnas, vis dėl to tokių atvejų yra pasitaikę, kaip antai 2014 m. liepos 11 d. nutarime konstatuota, kad „teisinio tikrumo ir aiškumo reikalavimą labiau atitiktų <...> įstatymuose implicitiškai įtvirtintų Vyriausiosios rinkimų komisijos įgaliojimų <...> nustatymas eksplicitiškai Referendume įstatyme“.

4. Iš Konstitucijos kylančios pareigos Seimui, Vyriausybei paskelbus ekstremaliąją padėtį dėl COVID-19 viruso plitimo

Bet koks specialusis teisinis režimas, kurio metu galima sumažinti konstitucinę žmogaus teisių ir laisvių apsaugą bei nustatyti kai kurių žmogaus teisių ir laisvių ribojimus, nepriklausomai nuo to, ar jo įvedimas reglamentuojamas Konstitucijos ar įstatymų nuostatomis, turėtų suponuoti pareigą, priimant šį sprendimą, dalyvauti ir Seimui. Įstatyme įtvirtinta žmogaus teisių ir laisvių varžymo koncepcija grindžiama tuo, kad individai turi sutikti, kad jiems priklausančios teisės ir laisvės bus varžomos, ir tai jie padaro per savo teisėtai ir demokratiškai išrinktus atstovus parlamente.⁵⁰ Taigi, būtent tautos atstovai, veikdami visos tautos vardu, turėtų išreikšti savo sutikimą, reikalui esant, pakeisti įprastą valstybės gyvenimo tėkmę ir apriboti kai kurias žmogaus teises ir laisves, ypač tais atvejais, kai įstatymais reguliuojamo specialaus teisinio režimo įvedimas suponuoja tokius žmogaus teisių ir laisvių apribojimus, itin artimus tiems, kurie taikomi nepaprastosios padėties metu.

Tokia prielaida grindžiama dar ir tuo, kad pagal klasikinę konstitucinę žmogaus teisių ir laisvių ribojimo doktriną viena iš žmogaus teisių ir laisvių teisėto ribojimo sąlygų yra tai, jog tokie ribojimai gali būti nustatomi tik įstatymu. Tai *expressis verbis* įtvirtinta ir tuose Konstitucijos straipsniuose, pagal kuriuos atitinkama žmogaus teisė ar laisvė gali būti ribojama visuomenės sveikatos apsaugos pagrindu. Kaip jau minėta, pagal Konstituciją Seimas neturi teisės pavesti Vyriausybei ar kuriai nors kitai institucijai įgyvendinti jo konstitucinę kompetenciją; Lietuvoje nėra deleguotosios įstatymų leidybos, kai įstatymų leidėjo pavedimu Vyriausybė gali priimti įstatymų leidėjo kompetencijai priskirtus teisės aktus. Vadinasi, nepriklausomai nuo to, koks teisinis režimas būtų pasirinktas (nepaprastoji padėtis, kitas specialus teisinis režimas, ekstremalioji situacija, karantinas ar kt.), Seimas turėtų būti pagrindinė institucija, kuri sprendžia, kad tokį režimą valstybės mastu įvesti yra būtina ir kokie žmogaus teisių ir laisvių ribojimai turi būti nustatyti, valstybėje susiklosčius grėsmę kuriai nors konstitucinei vertybei, kaip antai visuomenės sveikatai, keliančiai situacijai. Vyriausybės teisės aktų legitimizavimas šiuo aspektu turi būti pagrįstas funkciniais ryšiais tarp tautos suverenios valios išraiškos ir valstybinės valdžios institucijos veikimo.⁵¹

Tai nereiškia, kad Vyriausybė negali apskritai turėti įgaliojimų skelbti ekstremaliąją situaciją, karantiną ar kitą specialų teisinį režimą, ypač atsižvelgiant į tai, kad ji turi galimybių tai padaryti operatyviau, kai tokie jos įgaliojimai kyla iš įstatymo, kuriame aiškiai nustatyta, kada ir kokiomis aplinkybėmis Vyriausybė turi teisę naudoti tokius įgaliojimus. Tai galėtų būti vertinama kaip valstybėje susidariusios ypatingos situacijos nulemtas atitinkamų valstybės institucijų kompetencijų pasidalijimo pakitimas, vykdomajai valdžiai suteikiant kai kuriuos papildomus įgaliojimus.⁵² Vis dėlto, net ir susidarius ypatingai situacijai, *inter alia* dėl užkrečiamosios pavojingos ligos plitimo, turėtų būti laikomasi konstitucinių teisėtumo, valdžių padalijimo, atsakingo valdymo, pagarbos žmogaus teisėms ir laisvėms principų.

Vyriausybės priimamais poįstatyminiais teisės aktais gali būti detalizuojamos įstatymų nuostatos, įtvirtinama jų įgyvendinimo tvarka. Tai, be kita ko, reiškia, kad Vyriausybei gali būti pavesta nuspręsti, kokių iš įstatyme nustatytų priemonių, ribojančių žmogaus teises ir laisves, bus imtasi konkrečiu atveju, kilus grėsmei visuomenės sveikatai ar kitai konstitucinei vertybei.⁵³ Tačiau kadangi priemonės, skirtos ekstremaliajai situacijai suvaldyti, ar priemonės, kurių valstybė yra priversta imtis įvedusi karantiną, susijusios su žmogaus teisių ir laisvių varžymu, įstatyme neužtenka įtvirtinti bendro pobūdžio nuostatų, kad, įvedus vieną ar kitą specialųjį teisinį režimą, gali būti ribojama, pavyzdžiui, judėjimo ar ūkinės veiklos laisvė. Teisinio tikrumo ir teisinio saugumo

50 Arnold, *supra note*, 3: 39.

51 *Ibid.*

52 Venecijos komisijos 2020 m. balandžio 16 d. nuomonių ir ataskaitų apie nepaprastąją padėtį kompiliacija Nr. CDL-PI(2020)003, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)003-e).

53 Konkretūs Vyriausybės įgaliojimai skelbti karantiną, kaip minėta, įtvirtinti ŽULPKĮ nuostatomis, kurios analizuotos poskyryje anksčiau.

principai, esantys neatsiejama konstitucinio teisinės valstybės principo dalis, reikalauja, kad ir pats įstatymas, kuriame įtvirtinti žmogaus teisių ir laisvių ribojimai, būtų aiškus ir suprantamas tiek įstatymą vykdyšančiai valdžios institucijai, tiek atskiram individui; taigi, bendro pobūdžio įstatymo nuostatos negali būti teisėtas pakankamas pagrindas, kuriuo remiantis galima būtų legitimizuoti bet kokius valstybės vykdomosios valdžios institucijos veiksmus.⁵⁴ Todėl įstatyme turėtų būti įtvirtinta tokių ribojimų apimtis, rūšys ir kriterijai, kai galima taikyti nustatytus žmogaus teisių ir laisvių apribojimus. Ir tik vadovaudamasi įstatymu Vyriausybė būtų kompetentinga priimti jai priskirtus sprendimus žmogaus teisių ir laisvių ribojimo srityje. Kartu pažymėtina, kad įstatymuose įtvirtintas teisinis reguliavimas neturi užkirsti kelio Vyriausybei imtis veiksmingų priemonių ir reaguoti greitai, esant skubiam poreikiui apsaugoti konstitucines vertybes, kurioms yra iškilusi reali grėsmė.⁵⁵

Minėta, kad nei CSĮ, tiek ŽULPKĮ nuostatomis, reguliuojančiomis atitinkamai valstybės lygio ekstremaliosios situacijos paskelbimą ir karantino įvedimą, nustačius Vyriausybės įgaliojimus imtis atitinkamų veiksmų – skelbti ekstremaliąją situaciją ar įvesti karantiną, nėra nustatyta Seimo įgaliojimų artimiausiam posėdyje peržiūrėti tokį Vyriausybės sprendimą ir jį patvirtinti ar atšaukti. Taigi, Vyriausybė yra vienintelis subjektas, galintis priimti sprendimą ir savarankiškai nuspręsti įvesti specialius teisinius režimus, lemiančius *inter alia* žmogaus teisių ir laisvių ribojimus, kurie savo griežtumu kai kada gali būti itin panašūs į tuos, kurie gali būti nustatomi nepaprastosios padėties atveju Seimo sprendimu.

Dėl to tiek CSĮ, tiek ŽULPKĮ nuostatos, reguliuojančios atitinkamai ekstremalios situacijos paskelbimą, karantino įvedimą ir šių specialių teisinių režimų metu taikytinų priemonių nustatymą, galėtų būti vertinamos kaip keliančios pagrįstų abejonių dėl jų atitikties Konstitucijai tuo aspektu, kad jomis nėra numatyta Seimo kompetencija įvertinti šių įstatymų nuostatų pagrindu priimtų Vyriausybės sprendimų ir pasirinktų taikyti priemonių masto, t. y. patvirtinti ar panaikinti, reikalui esant, Vyriausybės sprendimų, ypač tais atvejais, kai karantinas skelbiamas visoje Lietuvos Respublikos teritorijoje ir kai nustatyti ribojimai taikomi itin didelėms asmenų grupėms ir savo pobūdžiu bei paskirtimi panašūs į tuos, kurie taikomi nepaprastosios padėties metu. Tokį Seimo dalyvavimo poreikį šiame procese galima grįsti analizuojamų teisinių režimų prigimtini, paskirtimi ir priemonėmis, kurių Vyriausybė gali imtis.

Vadinasi, pagal Konstituciją konkretūs Vyriausybės sprendimai, kuriais sukonkretinamos ir detalizuojamos atitinkamų įstatymų nuostatos dėl galimų žmogaus teisių ir laisvių ribojimų, turi būti patvirtinami arba atšaukiami parlamente. Vyriausybės įgaliojimai skelbti ekstremaliąją situaciją ir karantiną bei nustatyti šiems režimams taikytinas konkrečias priemones, net jei jos ir reiškia tam tikrus žmogaus teisių ir laisvių ribojimus, apskritai nėra kvestionuojami, atsižvelgiant į tai, kad tam tikrose situacijose vykdomosios institucijos veiksmai yra efektyvesni ir greitesni. Tačiau tais atvejais, kai įvedami specialieji teisiniai režimai taikytini visai Lietuvos Respublikos teritorijai, o nustatomi žmogaus teisių ir laisvių ribojimai yra labai panašūs į tuos, kurie pagal Konstituciją nustatomi nepaprastosios padėties metu, siekiant užtikrinti sprendimų priėmimo demokratinį pobūdį, būtinas įstatymų leidžiamosios institucijos dalyvavimas, apsvarstant Vyriausybės priimtus sprendimus įvesti ypatingą teisinį režimą ir juos patvirtinti arba atšaukti. Tik taip būtų užtikrintas konstitucinis žmogaus teisių ir laisvių apsaugos imperatyvas, suponuojantis, jog šių teisių ir laisvių ribojimai turi būti nustatyti įstatymu, taip pat konstituciniai teisinės valstybės, valdžių padalijimo principai.

Kadangi iš Konstitucijos Seimui kyla įgaliojimai patvirtinti ar atšaukti Vyriausybės priimtus sprendimus įvesti specialų teisinį režimą, kuris suponuoja ryškius žmogaus teisių ir laisvių ribojimus, pažymėtina ir tai, jog Seimui, valstybėje susidarius ypatingai situacijai, kaip antai plintant pavojingai užkrečiamajai ligai, turi būti sudarytos sąlygos veikti, nes kitaip jis negalėtų įgyvendinti jam iš Konstitucijos kylančių įgaliojimų. Analizuojant 2020 m. pavasarį susiklosčiusią situaciją, matyti, kad Seimas nebuvo pasiruošęs dirbti pandemijos sąlygomis ir dėl to jame buvo paskelbta kelių savičių posėdžių pertrauka.

54 Arnold, *supra note*, 3: 41.

55 *Ibid.*

Atsižvelgiant į Seimo konstitucinę paskirtį ir į tai, kad Seimo, kaip demokratinės teisinės valstybės Tautos atstovybės, funkcijos yra konstitucinės vertybės⁵⁶ ir kad pagal Konstituciją negali būti tokios situacijos, kad būtų suvaržomos Seimo galimybės jas vykdyti, nes taip būtų kliudoma Seimui – Tautos atstovybei efektyviai veikti Tautos ir Lietuvos valstybės interesais, pažymėtina, kad net ir tais atvejais, kai valstybėje yra susiklosčiusi ypatinga situacija, kai dėl pavojingos užkrečiamosios ligos plitimo kyla grėsmė visuomenės sveikatai, turi būti užtikrintas sklandus įstatymų leidžiamosios institucijos funkcionavimas. Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, jog Seimas visada privalo užtikrinti, kad Konstitucijoje nustatyti jo įgaliojimai būtų nepertraukiamai įgyvendinami ir kad šalyje esant bet kokiai situacijai Tautos atstovybė galėtų konstruktyviai, efektyviai ir nepertraukiamai įgyvendinti aukščiausią suverenią Tautos galią.⁵⁷ Teisės aktais turi būti nustatyta tokia Seimo darbo tvarka, įtvirtintas toks Seimo nario teisinis statusas, kad Seimas – Tautos atstovybė galėtų vykdyti savo konstitucines funkcijas, o Seimo nariai galėtų nepertraukiamai vykdyti savo, kaip Tautos atstovų, konstitucinius įgaliojimus.⁵⁸ Pagal Konstituciją negali būti tokių teisinių situacijų, kad Seimas, kaip Tautos atstovybė ir įstatymų leidžiamosios valdžios institucija, nefunkcionuotų.⁵⁹ Tad net pandemijos metu įstatymų leidžiamoji institucija privalo veikti tam, kad karantine neatsidurtų demokratija, teisinė valstybė ir žmogaus teisės.⁶⁰

Taigi Seimo statute, kuriame pagal Konstituciją turi būti nustatyta *inter alia* Seimo darbo tvarka, turi būti nustatyta ir tai, kokiais būdais ir priemonėmis turėtų vykti konstruktyvus ir veiksmingas Seimo darbas, valstybėje susiklosčius ypatingai situacijai, *inter alia* nulemtai sparčiai plintančios užkrečiamosios ligos, jeigu dėl grėsmės sveikatai nėra įmanoma organizuoti Seimo posėdžių ir kito Seimo darbo įprasta tvarka.

Išvados

1. Ypatingoms valstybėje susiklosčiusioms situacijoms spręsti gali būti įvedamas specialus teisinis režimas, kuris turi būti grindžiamas Konstitucijos nuostatomis, t. y. *expressis verbis* numatytas Konstitucijoje arba Konstitucijoje įtvirtintas implicitiškai. Nustatant tokį iš implicitinio konstitucinio reguliavimo kildinamą specialų teisinį režimą įstatymų leidėjui kyla pareiga aiškiai suregulamentuoti tokio teisinio režimo įvedimo pagrindus, trukmę, subjektus, kurie turi įgaliojimus įvesti tokį teisinį režimą, konkrečias priemones, kurių gali būti imtasi, taip pat pareigą atšaukti tokį režimą, kai išnyksta aplinkybės, dėl kurių jis buvo įvestas. Nustatant tokį specialų teisinį režimą, turi būti paisoma demokratinės teisinės valstybės, valdžių padalijimo, atsakingo valdymo principų.
2. Žmogaus ir visuomenės sveikata yra viena svarbiausių konstitucinių vertybių, tačiau pagal Konstituciją grėsmė visuomenės sveikatai, *inter alia* dėl pasaulio mastu plintančios pavojingos užkrečiamosios ligos, savaime nėra konstitucinis pagrindas skelbti nepaprastąją padėtį valstybėje, tačiau tik tol, kol grėsmė žmogaus sveikatai nekelia grėsmės konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai. Siekiant užtikrinti konstitucinę žmogaus ir visuomenės sveikatos apsaugą, turi būti nustatytas Konstitucijos nuostatomis grindžiamas specialus teisinis režimas. Konstituciniai teisinio saugumo ir teisinio tikrumo principai suponuoja reikalavimą nustatyti aiškų, nedviprasmišką, sudarantį prielaidas išvengti dvilypumo sprendžiant dėl valstybės valdžios institucijų įgaliojimų ir nustatytų priemonių taikymo tokio specialaus režimo teisinį reguliavimą.
3. Vyriausybė, kaip vykdomoji institucija, gali veikti greičiau ir efektyviau, siekdama užkirsti kelią susidariusiai situacijai ar šalinti jos padarinius, nei įstatymų leidžiamoji institucija. Tačiau atsižvelgiant į tai, kad tokio specialaus režimo nustatymas paprastai suponuoja ryškius žmogaus

56 Konstitucinio Teismo 2006 m. balandžio 4 d. nutarimas.

57 Konstitucinio Teismo 1994 m. vasario 24 d., 2004 m. liepos 1 d. nutarimai.

58 Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 13 d., 2006 m. balandžio 4 d., 2015 m. gruodžio 30 d. nutarimai.

59 Konstitucinio Teismo 2004 m. liepos 1 d. nutarimas, 2005 m. vasario 10 d. sprendimas.

60 Ayala Corao, *supra note*, 5.

teisių ir laisvių apribojimus, taip pat į tai, kad pagal Konstituciją bet kokie žmogaus teisių ir laisvių ribojimai apskritai galimi tik tuomet, kai jie nustatyti įstatymu, įvertinus iš konstitucinių teisinės valstybės, valdžių padalijimo principų kylančius reikalavimus bei konstitucinius žmogaus teisių ir laisvių apsaugos imperatyvus, pabrėžtina, kad Vyriausybės sprendimai skelbti ir atšaukti specialiuosius teisinius režimus visoje Lietuvos Respublikos teritorijoje turi būti patvirtinami arba atšaukiami.

4. Kadangi bet kokio specialaus teisinio režimo įvedimas implikuoja konstitucinių žmogaus teisių ir laisvių apribojimus, Seimas turėtų dalyvauti sprendžiant, kad tokį režimą valstybės mastu įvesti yra būtina ir kokie žmogaus teisių ir laisvių ribojimai turi būti nustatyti, valstybėje susiklosčius grėsmę žmogaus ir visuomenės sveikatai keliančiai situacijai. Siekiant užtikrinti Seimo veiklos nepertraukiamumą ir Seimo kaip Tautos atstovybės funkcijų vykdymą, Seimo statute turi būti nustatyta, kokiais būdais ir priemonėmis organizuojamas konstruktyvus ir veiksmingas Seimo darbas ypatingos valstybėje susiklosčiusios situacijos metu.

Constitutional Requirements Applicable for Public Authority Institutions while Dealing with Pandemic Challenges in Lithuania

Mykolas Romeris University Law School

Institute of Public Law

Prof. dr. Toma Birmontienė

E-mail: t.birmontiene@mruni.eu

Dr. Jolita Miliuvienė

E-mail: jolita.miliuviene@mruni.eu

Summary. *The article analyses the requirements stemming from the Constitution for the state institutions while dealing with Covid-19 pandemic during the spring of 2020 and deciding on extraordinary measures to be taken in order to contain the spread of this vicious transmissible disease. It also seeks to find out, whether the constitutional state of emergency had to be introduced to deal with this situation, and whether the Government, while taking appropriate measures acted within its powers. After examining the grounds for introduction of the constitutional state of emergency and their content, the article concludes that according to the Constitution the threat to public health, inter alia caused by the worldwide spread of vicious contagious disease, is not a constitutional ground for introducing the state of emergency per se, until this threat to public health does not menace the constitutional order (its essential elements, such as democracy, rule of law, etc.) or social peace (which could be distorted, if there would be the risk that the spread of contagious disease and the restrictive measures aiming to contain it could cause public unrest, chaos, etc.). Therefore, the decision to introduce other – softer special legal regime, implicitly provided in the Constitution and regulated by laws, which permits to apply appropriate restrictive measures aiming to contain the spread of Covid-19, the Government acted according to the Constitution and the powers prescribed by laws. However, taking into consideration the restriction of human rights and freedoms resulting from the introduction of such a special legal regime, and aiming to ensure the respect of the constitutional principles of the rule of law and separation of powers, the Constitution imposes the obligation to the Parliament to consider and affirm or reject the governmental decision to introduce the special legal regime in the nearest parliamentary sitting.*

Keywords: *state of emergency, special legal regime, restriction of human rights and freedoms, Governmental powers, parliamentary control.*