

ĮSTATYMO VIRŠENYBĖS PRINCIPO UŽTIKRINIMAS ADMINISTRACINĖJE TEISĖKŪROJE SPECIALIOSIOS KOMPETENCIJOS BŪTINYBĖS ATVEJ AIS

Laura Paškevičienė

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Viešosios teisės katedra

El. paštas: laura.paskeviciene@tf.vu.lt

Santrauka. Straipsnyje siekiama išanalizuoti, kokią reikšmę, vertinant teisėkūros įgaliojimų suteikimo Lietuvos Respublikos Vyriausybei ir viešojo administravimo institucijoms teisėtumą, turi būtinybė teisėkūroje remtis specialiosiomis žiniomis ir kompetencija, atsižvelgiant į įstatymo viršenybės reikalavimus. Tuo tikslu nagrinėjama Konstitucinio Teismo ir administracinių teismų jurisprudencija dėl galimybės nustatyti poįstatyminį teisinį reguliavimą, kai poreikį juo detalizuoti ir konkretinti įstatyminį teisinį reguliavimą objektyviai lemia būtinumas teisėkūroje remtis specialiomis žiniomis ar specialia (profesine) kompetencija, taip pat įvertinamas šios doktrinos taikymas ikipandeminiam ir COVID-19 pandemijos valdymo reguliavimui. Straipsnyje daroma išvada, kad administracinės teisėkūros diskrecija yra konstituciškai legituota griežtose įstatymų viršenybės ribose, kurios reikalauja, kad esminiai pandemijos valdymo aspektai ir žmogaus teisių suvaržymai būtų įtvirtinti įstatymo nuostatomis ir nesudaro pagrindo išplėsti šios diskrecijos net ir egzistuojant padidintai specialiųjų žinių ir kompetencijos būtinybei COVID-19 pandemijos valdyme. Egzistuojantys įstatymo viršenybės trūkumai, įtvirtinant žmogaus teises ribojančias pandemijos valdymo priemones Vyriausybės ir jai pavaldžių institucijų administraciniais aktais, pagrįstais tik bendro pobūdžio įstatymo normomis dėl teisėkūros įgaliojimų suteikimo, nėra ištaisyti, todėl šis įstatyminis reguliavimas tobulintinas ir užtikrintina įstatymo viršenybės laikymosi teisinė kontrolė.

Reikšminiai žodžiai: žmogaus teisės ir laisvės, įstatymo viršenybė, specialioji kompetencija, administracinė teisėkūros diskrecija, Konstitucija, COVID-19, pandemija.

Įvadas

Įstatymo viršenybės principas – vienas esminių teisėtumo principų teisinėje valstybėje, išreiškiantis teisės viešpatavimą. Šis principas ypač aktualus administracinėje teisėje, kurios vykdomosios valdžios prigimtis lemia būtinybę viešojo administravimo subjektus susaistyti įstatymų normomis, užtikrinant vykdomosios valdžios ribojimą, jos diskrecinės galios kontrolę. Oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje įstatymo viršenybės užtikrinimas teisėkūroje kyla iš valdžių padalijimo, teisės hierarchijos principų, todėl poįstatyminiai aktai savo teisine galia negali konkuruoti su įstatymo nuostatomis ir įsiterpti į įstatymų teisinio reguliavimo sritį. Šios doktrinos dalis yra ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (toliau – Konstitucinis Teismas) 2005 m. vasario 7 d. nutarime ir kituose šio teismo aktuose įtvirtintos nuostatos, kad poįstatyminis teisinis reguliavimas gali apimti tik įstatymo nuostatų įgyvendinimo procedūrų nustatymą, taip pat tokį įstatymais grindžiamą teisinį reguliavimą, kai poreikį įstatyminį teisinį reguliavimą detalizuoti ir konkretinti poįstatyminiuose teisės aktuose objektyviai lemia būtinumas teisėkūroje remtis specialiomis žiniomis ar specialia (profesine) kompetencija tam tikroje srityje. Ši doktrina teikia pagrindo paskirstyti teisėkūros įgaliojimus įstatymų leidėjui ir vykdomosios valdžios šakos institucijoms: Lietuvos Respublikos Vyriausybei (toliau – Vyriausybė) ir viešojo administravimo subjektams, atsižvelgiant į skirtingą jų institucinę kompetenciją. Tačiau paskirstant šiuos įgaliojimus, turi būti laikomasi valdžių padalijimo ir teisės hierarchijos principų.

Susiduriant su ekstraordinariais ir sudėtingai prognozuojamais įvykiais ir aplinkybėmis ir jų sukeltomis krizėmis specialiosios kompetencijos ir žinių realizavimas administracinėje teisėkūroje išties tampa objektyvia būtinybe, be kurios neįmanomas greitų, tinkamų ir efektyvių administracinių sprendimų priėmimas. Užklupus COVID-19 pandemijos krizei, ne tik Lietuvoje, bet ir kitose šalyse bei tarptautinių organizacijų dokumentuose reaguojant į vykdomosios valdžios galios išaugimą, reguliuojant pandemijos valdymo ir jos padarinių šalinimo priemones, vyriausybių ir administracinių institucijų veiksmai iš dalies teisinami, atsižvelgiant į tai, kad būtent šios institucijos disponuoja šiam reguliavimui priimti reikalinga specialiaja ekspertine informacija ir gali užtikrinti greitą pandemijos valdymo sprendimų priėmimą. Kyla klausimas: ar toks specialiosios kompetencijos reikšmės

akcentavimas nelemia pernelyg funkcionalistinio požiūrio į poįstatyminės, *inter alia*, administracinės teisėkūros diskrecijos suteikimo galimybę ir ar tai nesudaro prielaidų COVID-19 pandemijos atveju nukrypti nuo įstatymo viršenybės reikalavimų? Administracinės diskrecijos įgyvendinimas negali būti neribotas, todėl nagrinėjimas, kokie demokratinėje teisinėje valstybėje įtvirtinti įstatymo viršenybės reikalavimai taikytini jos ribojimui, atsižvelgiant į specialiųjų žinių ir kompetencijos būtinybę, yra aktualus.

Straipsnyje nagrinėjamas įstatymų viršenybės užtikrinimas, suteikiant teisėkūros įgaliojimus Vyriausybei ir administracinėms institucijoms, esant būtinybei remtis specialiosiomis žiniomis ar specialiąja (profesine) kompetencija. Straipsnio tikslas yra išnagrinėti konstitucinės ir administracinės jurisprudencijos nuostatas dėl įstatymo viršenybės reikalavimų minėtos teisėkūros įgaliojimų suteikimui ir įvertinti jos taikymą poįstatyminių ir administracinių aktų teisėtumo vertinimui ikipandeminio ir COVID-19 pandemijos valdymo sąlygomis. Pasirinktai temai nagrinėti ypač aktualūs teisės mokslininkų ir žmogaus teisių ekspertų darbai, kuriuose nagrinėjami įstatymo viršenybės ir kiti teisinės valstybės standartai COVID-19 pandemijos krizės valdymo aktų teisėtumui užtikrinti¹. Šiuo straipsniu siekiama detaliau iširti, kokią reikšmę, vertinant teisėkūros įgaliojimų suteikimo Lietuvos Respublikos Vyriausybei ir viešojo administravimo institucijoms teisėtumą,

1 Egidijus Šileikis, „Koronavirusas ir Konstitucija: karantinas ar nepaprastoji padėtis?“, *Teise-Pro* <http://www.teise.pro/index.php/2020/03/18/e-sileikis-koronavirusas-ir-konstitucija-karantinas-ar-nepaprastoji-padetis/>; Vytautas Nekrošius, „Ar teisėtai paskelbtas karantinas?“, *15min*, <https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/nuomones/vytautas-nekrosius-ar-teisetai-paskelbtas-karantinas-18-1292092#.Yfq5CO0-4Fl.link>; 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#.YiSaZaHwtUF.link>; Dalia Vasarienė, „Ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos ribojimas paskelbus ekstremaliąją padėtį“, iš *Lietuvos teisė 2020: esminiai pokyčiai. I dalis. CoviD-19 pandemijos sprendimai: teisiniai, valdymo ir ekonominiai aspektai*, red. Lyra Jakulevičienė, Vytautas Sinkevičius (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2020), 79–87; Toma Birmontienė, Jolita Miliuvienė, „Pandemijos iššūkiai žmogaus teisėms ir laisvėms“, iš *Lietuvos teisė 2020: esminiai pokyčiai. I dalis. CoviD-19 pandemijos sprendimai: teisiniai, valdymo ir ekonominiai aspektai*, red. Lyra Jakulevičienė, Vytautas Sinkevičius (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2020), 47–65; Toma Birmontienė, Jolita Miliuvienė, „Konstituciniai reikalavimai valstybės valdžios institucijoms reaguojant į pandemijos padiktuotus iššūkius Lietuvoje“, iš *Lietuvos teisė 2020: esminiai pokyčiai. I dalis. CoviD-19 pandemijos sprendimai: teisiniai, valdymo ir ekonominiai aspektai*, red. Lyra Jakulevičienė, Vytautas Sinkevičius (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2020), 7–22; ir kt.

turi būtinybė teisėkūroje remtis specialiosiomis žiniomis ir kompetencija, atsižvelgiant į įstatymo viršenybės reikalavimus. Siekiant išsikelto tikslo taikyti dokumentų analizės, loginis, lyginamasis ir apibendrinimo metodai.

1. Konstitucinės ir administracinės doktrinos nuostatos dėl poįstatyminės teisėkūros kompetencijos suteikimo, remiantis specialios kompetencijos būtinybe

Konstitucinis Teismas 2005 m. vasario 7 d. ir 2007 m. gegužės 5 d. nutarimuose suformavo jurisprudencines nuostatas dėl galimybės poįstatyminiu aktu detalizuoti ir konkretinti įstatymuose nustatytą teisinį reguliavimą, kai tai objektyviai lemia būtinumas remtis teisėkūroje specialiomis žiniomis ar specialia (profesine) kompetencija.

2005 m. vasario 7 d. nutarime Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad įstatymų leidėjas, reguliuodamas socialinės apsaugos, socialinės paramos santykius, atsižvelgdamas į įvairius veiksnius (*inter alia* valstybės ir visuomenės išteklius, materialines ir finansines galimybes) ir atitinkamai reguliuodamas minėtus santykius, turi plačią diskreciją. Tam tikrą diskreciją šioje srityje turi ir teisėkūros subjektai, leidžiantys poįstatyminius teisės aktus. Tačiau Konstitucinis Teismas nurodė, kad „ši diskrecija turi būti pagrįsta įstatymuose įtvirtintais atitinkamų institucijų (pareigūnų) įgaliojimais, ji negali paneigti įstatymuose nustatyto teisinio reguliavimo“. Poįstatyminiam reguliavimui šiame nutarime keliami konstitucinėje doktrinoje įtvirtinti įstatymo viršenybės reikalavimai, kildinami iš teisinės valstybės principo, kuris suponuoja teisės aktų hierarchiją, *inter alia* tai, kad „poįstatyminiai teisės aktai negali prieštarauti įstatymams, konstituciniams įstatymams ir Konstitucijai, kad poįstatyminiai teisės aktai turi būti priimami remiantis įstatymais, kad poįstatyminis teisės aktas yra įstatymo normų taikymo aktas nepriklausomai nuo to, ar tas aktas yra vienkartinio (*ad hoc*) taikymo, ar nuolatinio galiojimo. Vyriausybės teisės aktas yra poįstatyminis teisės aktas, jis negali prieštarauti įstatymui, keisti įstatymo normų turinio, jame negali būti tokių teisės normų, kurios konkuruotų su įstatymo normomis. Poįstatyminiais teisės aktais (taigi ir Vyriausybės nutarimais) galima nustatyti tik <...> įstatymų įgyvendinimo tvarką: poįstatyminis teisinis reguliavimas gali apimti atitinkamų procedūrų nustatymą, taip pat tokį įstatymais grindžiamą

teisinį reguliavimą, kai poreikį įstatyminį teisinį reguliavimą detalizuoti ir konkretinti poįstatyminiuose teisės aktuose objektyviai lemia būtinumas teisėkūroje remtis specialiomis žiniomis ar specialia (profesine) kompetencija tam tikroje srityje“. Konstitucinis Teismas šiame nutarime akcentavo, kad poįstatyminiu teisiniu reguliavimu negalima nustatyti asmens teisės į socialinę paramą atsiradimo sąlygų, taip pat riboti šios teisės apimties.

2007 m. gegužės 5 d. nutarime Konstitucinis Teismas toliau plėtojo doktrines nuostatas dėl teisėkūros įgaliojimų suteikimo Vyriausybei ir jos perdelegavimo galimybės administracinėms institucijoms.

Konstitucinis Teismas šioje byloje pabrėžė, kad „pagal Konstituciją su žmogaus teisių ir laisvių turinio apibrėžimu, jų įgyvendinimo garantijų įtvirtinimu susijusį teisinį reguliavimą galima nustatyti tik įstatymu, tačiau tada, kai Konstitucija nereikalauja, kad tam tikri su žmogaus teisėmis, jų įgyvendinimu susiję santykiai būtų reguliuojami įstatymais, juos galima reguliuoti ir poįstatyminiais teisės aktais (*inter alia* žmogaus teisių įgyvendinimo procesinius (procedūrinius) santykius ir pan.). <...> Kai kada poreikį įstatymų nustatytą teisinį reguliavimą detalizuoti ir sukongretinti poįstatyminiuose teisės aktuose gali lemti būtinumas teisėkūroje remtis specialiomis žiniomis ar specialia (profesine) kompetencija. Tačiau <...> jokiais aplinkybėmis poįstatyminiais teisės aktais negalima nustatyti asmens teisės atsiradimo sąlygų, riboti teisės apimties; poįstatyminiais teisės aktais negalima nustatyti ir tokio su žmogaus teisėmis, jų įgyvendinimu susijusių santykių teisinio reguliavimo, kuris konkuruotų su nustatytuojų įstatyme“. Taigi, vykdomosios valdžios institucijos teisėkūros įgaliojimai ir diskrecija gali būti įgyvendinami tik valdžių padalijimo principo ribose, paisant teisės hierarchijos ir žmogaus teisių doktrinos reikalavimų. Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad įstatymų leidėjas gali įstatyme nustatyti ir tai, kad tam tikrus santykius reguliuoja Vyriausybė ar jos įgaliota institucija tik tais atvejais, kai Konstitucija nereikalauja tam tikrų joje nurodytų santykių reguliuoti būtent įstatymu.

Dėl teisėkūros kompetencijos perdelegavimo administracinėms institucijoms reikalavimų, Konstitucinis Teismas nurodė, kad teisėkūros kompetencija gali būti pavedama Vyriausybei pavaldžioms administracinėms institucijoms tik tuo atveju, kai pagal Konstituciją tokių santykių reguliavimas nėra priskirtas kitų valstybės valdžią vykdančių institucijų, *inter alia* Vyriausybės, išimtinai kompetencijai. Jeigu įstatymų leidėjas įstatyme įtvirtina nuostatą, kad tam tikrus santykius „reguliuoja Vyriausybė ar jos įgalio-

ta institucija“, ši nuostata reiškia, kad: Vyriausybė turi įgaliojimus įstatyme nurodytus santykius reguliuoti pati arba savo nutarimu gali nustatyti, kokia institucija turi įgaliojimus (gali ir turi) reguliuoti įstatyme nurodytus santykius; Vyriausybė turi įgaliojimus dalį įstatyme nurodytų santykių reguliuoti pati, o kai kuriuos įstatyme *expressis verbis* nurodytus santykius bei santykius, kurie kyla iš įstatyme *expressis verbis* nurodytų santykių, gali įgalioti reguliuoti kitą instituciją. Tačiau Vyriausybė, įgaliodama kokią nors instituciją reguliuoti atitinkamus santykius, negali pavesti jai reguliuoti ir tokių santykių, kurie pagal Konstituciją ir įstatymus gali būti reguliuojami ne mažesnės galios negu Vyriausybės nutarimai teisės aktais.

Pavedant administracinėms institucijoms priimamais norminiais administraciniais aktais reguliuoti teisinius santykius, pagal šią konstitucinę doktriną taip pat keliama specialios kompetencijos pagrįstumo reikalavimai: jeigu įstatymų leidėjas įstatyme įtvirtina, kad tam tikrus santykius reguliuoja Vyriausybė ar jos įgaliota institucija, tai Vyriausybė, priimdama nutarimą, kuriuo tam tikrus santykius reguliuoti įgalioja atitinkamą instituciją, tuos santykius reguliuoti gali įgalioti tik tokią instituciją, kuri vykdo tokias funkcijas ir (arba) turi tokius kitus įgaliojimus, kurie yra susiję su jai Vyriausybės nutarimu priskirtų santykių reguliavimu (yra artimi tam reguliavimui); Vyriausybė, paisydama įstatymų nustatytų reikalavimų ir tvarkos, prireikęs gali įsteigti valstybės instituciją, kuriai pavestų reguliuoti įstatyme numatytus santykius, jeigu pagal įstatymą Vyriausybė ar jos įgaliota institucija turi įgaliojimus reguliuoti tokius santykius; kai Vyriausybė priima nutarimą, kuriuo tam tikrus santykius reguliuoti įgalioja atitinkamą instituciją, tai turi būti tik tokia institucija, kuri turi tokią specialią (profesinę) kompetenciją, reikalingą jai Vyriausybės nutarimu priskirtiems santykiams reguliuoti.

Konstitucinio Teismo 2005 m. vasario 7 d. ir 2007 m. gegužės 5 d. nutarimuose suformuotos jurisprudencinės nuostatos dėl galimybės poįstatyminiu aktu detalizuoti ir konkretinti įstatymuose nustatytą teisinį reguliavimą, kai tai objektyviai lemia būtinumas remtis teisėkūroje specialiomis žiniomis ar specialia (profesine) kompetencija, nuosekliai taikytos ir kituose Konstitucinio Teismo nutarimuose². Jomis nuosekliai remiamasi ir administra-

2 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. rugsėjo 2 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2009, Nr. 106-4434; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. vasario 27 d. sprendimas“, TAR, 2014-02-28, Nr. 2336; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2015 m. gegužės 26 d. nutarimas“, TAR, 2015-05-26, Nr. 8081; „Lietuvos Respublikos

cinių teismų praktikoje, vertinant norminių administracinių aktų teisėtumą, ir taikant *ultra vires* doktriną, t. y. ar viešojo administravimo subjektai neviršijo jiems suteiktos administracinės teisėkūros kompetencijos ir diskrecijos ribų. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (toliau – LVAT) jurisprudencijoje Konstitucinio Teismo suformuota doktrina dėl teisėkūros įgaliojimų delegavimo, esant būtinybei remtis specialiomis žiniomis ir (ar) profesine kompetencija, interpretuojama kaip nepaneigianti administracinės teisėkūros kompetencijos perdelegavimo galimybės žemesniam pagal pavaldumą kompetentingam viešojo administravimo subjektui³.

Pabrėžtina, kad Konstitucinio Teismo 2007 m. gegužės 5 d. nutarime suformuota jurisprudencija dėl būtinybės remtis specialiomis žiniomis ir (ar) profesine kompetencija kai kuriuose šio teismo nutarimuose plėtojama ne tik valdžios padalijimo ir teisės hierarchijos principų, bet ir atsakingo valdymo principo kontekste. Šiuo atveju būtinybė remtis specialiosiomis žiniomis ir kompetencija suponuoja ne teisę deleguoti teisėkūros kompetenciją, bet pareigą teisėkūroje remtis specialiomis žiniomis. Specialiosios kompetencijos reikalavimas šiuo atveju įprasminamas kaip būtinas kokybiškos, skaidrios, atviros, aiškios, neprieštaringos, nuoseklios ir darnios teisėkūros proceso elementas, sudarantis prielaidas, svarstant įstatymų projektus, tinkamai įvertinti juose numatomo teisinio reguliavimo turinį ir pasekmes, tinkamai įgyvendinti Seime įstatymų leidybos vidinę prevencinę kontrolę, ją įgyvendinti ne formaliai, o realiai ir veiksmingai⁴. Pareiga grįsti norminių administracinių reguliavimą specialiomis žiniomis pabrėžiama ir administracinėje doktrinoje. Pavyzdžiui, LVAT yra konstatavęs, kad neurochirurgijos paslaugų teikimo centralizavimui vienoje arba keliose sveikatos priežiūros įstaigose įvykdyti būtinas išsamus, aiškus ir tinkamai atliktas pagrindimas, specialiomis žiniomis paremtas tokios centralizacijos poveikio sveikatos priežiūrai ir atitikimo siekiamiems tikslams įvertinimas⁵. Taigi, specialiųjų

Konstitucinio Teismo 2019 m. balandžio 16 d. nutarimas“, TAR, 2019-12-02, Nr. 19221; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2020 m. gruodžio 7 d. nutarimas“, TAR, 2021-07-01, Nr. 14848.

3 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. kovo 10 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-9-261/2016“, Infoplex, <https://www.infoplex.lt/tp/1227757>.

4 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. vasario 27 d. sprendimas“, TAR, 2014-02-28, Nr. 2336; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2019 m. balandžio 16 d. nutarimas“, TAR, 2019-12-02, Nr. 19221.

5 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. gruodžio 21 d. sprendimas adminis-

žinių ir kompetencijos būtinybė šioje konstitucinėje ir administracinėje doktrinoje vertinama ne kaip pagrindas pavesti teisėkūros sprendimų teisę atitinkamas žinias ar kompetenciją turinčiai valstybės institucijai, bet kaip pareiga kompetentingam teisėkūros subjektui gauti (surinkti) šias specialiąsias žinias iš kitų šiomis žiniomis ir (ar) kompetencija disponuojančių valstybės institucijų ir jomis grįsti priimamo teisės akto nuostatas. Pažymėtina, kad pareiga remtis specialiomis žiniomis ir kompetencija, aiškinama šiuo aspektu, yra savarankiškas teisėkūros proceso standartas. Jis taikomas tiek įstatymų leidėjui, tiek Vyriausybei, tiek administracinėms institucijoms, priimant norminio pobūdžio teisės aktus, tačiau, žinoma, nepakeičia reikalavimo užtikrinti teisės hierarchiją ir klausimus, kurie pagal Konstituciją turi būti reguliuojami įstatymu, nustatyti įstatymo, o ne poįstatyminių aktų normomis.

2. Įstatymo viršenybės reikalavimai būtinybės remtis specialiąja kompetencija atvejais

Konstitucinėje ir administracinėje doktrinoje Vyriausybės ir jai pavaldžių administracinių institucijų teisėkūros įgaliojimai, įskaitant tuos, kurie grindžiami specialiujų žinių ir kompetencijos būtinybe, yra aiškiai ir griežtai apriboti išskirtinai tik įstatymų nuostatas įgyvendinančių, detalizuojančių, procedūrinio pobūdžio normų nustatymu poįstatyminiuose aktuose, neįsiterpiančią įstatymų leidėjo kompetenciją. Tačiau Vyriausybė ir viešojo administravimo subjektai šios doktrinos nuostatomis neretai remiasi, interpretuodamos šią doktriną kaip suteikiančią gana plačias administracinės teisėkūros diskrecijos ribas. Pavyzdžiui, neseniai nagrinėtoje konstitucinėje byloje dėl vaistinių priemonių kompensavimo sąlygų⁶, suinteresuoto asmens pozicija dėl poįstatyminio reguliavimo teisėtumo buvo grindžiama tuo, kad kompensuojamųjų vaistinių preparatų ir medicinos pagalbos priemonių bazinių kainų apskaičiavimas grindžiamas specialiomis žiniomis, specifiniais kriterijais ir rodikliais, kuriuos dėl jų sudėtingumo, detalumo, besikeičiančios tarptautinės praktikos ir sąlygų vaistinių preparatų ir medicinos pagalbos priemonių rinkoje įstatyme apibrėžti būtų sudėtinga ir nepraktiška, taip

tracinėje byloje Nr. I-7-552/2015“, Infollex, <https://www.infollex.lt/tp/1163842>.

6 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2021 m. spalio 15 d. nutarimas“, LRKT, <https://www.lrkt.lt/lt/teisimo-aktai/paieska/135/ta2540/content>.

pat kad Vyriausybė galėtų operatyviau ir tiksliau nustatyti atitinkamas bazines kainas, o tai, ar kompensuojamųjų vaistinių preparatų ir medicinos pagalbos priemonių bazinės kainos apskaičiavimo tvarka (apskaičiavimo formulė) būtų įtvirtinta įstatyme, ar poįstatyminiame akte, esą savaime nedaro įtakos pačios tvarkos turiniui, jos legitimumui ir pacientų teisėms.

Iš tiesių tai, kokios teisinės formos reikalaujama žmogaus teisių suvaržymų teisėtumui ir konstitucingumui valstybių nacionalinėje teisėje, yra reguliuojama įvairiai. Plačias administracinės teisėkūros diskrecijos ribas kai kuriose valstybėse suponuoja galimybė priimti deleguotuosius įstatymus. Europos Žmogaus Teisių Teismo (toliau – EŽTT) jurisprudencijoje teisėtumo principas taip pat neapima besąlygiško reikalavimo žmogaus teisių suvaržymus nustatyti būtent parlamento priimtų įstatymų nuostatomis. Pabrėžiama, kad terminas „nustatytas įstatymu“ turi būti aiškinamas substantyvia, o ne formalia prasme, ir apima ne vien aukštesnės, bet ir žemesnės galios teisės aktais nustatytą reguliavimą, t. y. galiojančią teisės akto nuostatą⁷. Taigi, EŽTT nacionalinės teisėkūros subjektams kelia pareigą veikti – sukurti norminį pagrindą kilusiam probleminiam klausimui išspręsti, o šiam reguliavimui keliami substantyvūs kokybės reikalavimai, kad jis būtų prieinamas, pakankamai nuspėjamas ir kad vykdomoji valdžia neturėtų nevaržomos galios šį norminį reguliavimą taikyti ar netaikyti⁸.

Tačiau Lietuvos konstitucinėje teisėje suformuota griežta įstatymo viršenybės doktrina grindžiama nuostata, kad Lietuvoje nėra deleguotosios įstatymų leidybos. Todėl Seimas – įstatymų leidėjas – negali pavesti Vyriausybei ar kitoms institucijoms poįstatyminiais aktais reguliuoti tuos teisinius santykius, kurie pagal Konstituciją turi būti reguliuojami įstatymais, o Vyriausybė negali tokių įgaliojimų priimti⁹. Taigi, visuomeninių santykių reguliavimas

7 „Europos Žmogaus Teisių Teismo 2021 m. balandžio 8 d. sprendimas byloje Vavrička ir kt. prieš Čekijos Respubliką (Nr. 47621/13, 3867/14, 73094/14, 19298/15, 19306/15, 43883/15)“, 269 punktas, ECHR, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-209039>.

8 Egidijus Kūris, „Teisės viešpatavimas“, iš *Krizė, teisės viešpatavimas ir žmogaus teisės*, moksl. red. Egidijus Kūris (Šiauliai: AB „Titnagas“, 2015), 50–51.

9 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 89-2007; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. gruodžio 19 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 1996, Nr. 126-2962; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. birželio 3 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 50-1624; „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. kovo 5 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 38-1236.

tinkamos teisinės formos aktu pagal valdžių padalijimo ir teisės hierarchijos principus yra vienas iš esminių teisinės valstybės principo suponuojamų teisėtumo standartų, kuris aiškiai apibrėžia administracinės teisėkūros diskrecijos ribas. Žmogaus teisių doktrinoje tai substanyvus standartas, mokslo doktrinoje grindžiamas „esminės svarbos klausimų“ teorija, ir lemia reikalavimą, kad žmogaus teisių ir laisvių apribojimai gali būti reguliuojami tik įstatymu, nes tik tauta per savo atstovus parlamente gali sutikti su jai priklausančių teisių ir laisvių apribojimais¹⁰. O tai, kokie visuomeninių santykių reguliavimo aspektai priskirtini įstatymo reguliavimo sričiai, priklauso ne nuo specifinių žinių būtinumo, o nuo žmogaus teisių turinio vertinimo.

2007 m. gegužės 5 d. nutarime Konstitucinis Teismas konstatavo, kad bendrųjų minimalių reikalavimų mokslininkams, siekiantiems eiti tam tikras pareigas valstybinėse aukštosiose mokyklose, valstybinių universitetų mokslo institutuose, valstybės mokslo institutuose ir valstybės mokslo įstaigose, nustatymas – tai žmogaus konstitucinės teisės laisvai pasirinkti darbą įgyvendinimo procedūros dalis. Konstitucinis Teismas nurodė, kad iš Konstitucijos nekyla, jog tokie reikalavimai (ypač detalūs) būtų nustatomi būtent įstatymu, juolab kad tokia teisėkūra būtina turi remtis specialiomis žiniomis ir specialia (profesine) kompetencija, todėl atitinkami santykiai gali būti reguliuojami ir poįstatyminiais aktais, *inter alia*, Vyriausybės nutarimais, kurie negali prieštarauti įstatymams. Pripažinus šias nuostatas procedūrinėmis, o ne esminėmis žmogaus teisės įgyvendinimo sąlygomis, jos buvo pripažintos neprieštaraujančiomis konstituciniam teisinės valstybės principui. Pabrėžtina, kad Vyriausybės kompetencija nustatyti šį poįstatyminį reguliavimą buvo kildinta iš gana bendro pobūdžio įstatymo nuostatų, įtvirtinusių, kad „minimalius kvalifikacinius dėstytojų ir mokslo darbuotojų <...> pareigybių reikalavimus <...> nustato Vyriausybė ar jos įgaliota institucija“, kad „profesoriaus pareigas gali eiti mokslininkas, jeigu jis atitinka profesoriaus pareigų reikalavimus ir yra įvykdęs habilitacijai keliamus reikalavimus, kurios tvar-

10 Toma Birmontienė, Jolita Miliuvienė, „Pandemijos iššūkiai žmogaus teisėms ir laisvėms“, iš *Lietuvos teisė 2020: esminiai pokyčiai. I dalis. Covid-19 pandemijos sprendimai: teisiniai, valdymo ir ekonominiai aspektai*, red. Lyra Jakulevičienė, Vytautas Sinkevičius (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2020), 49; Toma Birmontienė, Jolita Miliuvienė, „Konstituciniai reikalavimai valstybės valdžios institucijoms reaguojant į pandemijos padiktuotus iššūkius Lietuvoje“, iš *Lietuvos teisė 2020: esminiai pokyčiai. I dalis. Covid-19 pandemijos sprendimai: teisiniai, valdymo ir ekonominiai aspektai*, red. Lyra Jakulevičienė, Vytautas Sinkevičius (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2020), 19.

ką nustato Vyriausybė, atsižvelgdama į Lietuvos mokslo tarybos, Lietuvos universitetų rektorių konferencijos ir Aukštojo mokslo tarybos siūlymus; ir kad „minimalius kvalifikacinius tyrėjų <...> pareigybių reikalavimus <...> nustato Vyriausybė ar jos įgaliota institucija“. Šioje byloje, priskyrus minėtus kvalifikacinius reikalavimus klausimams, kuriuos galima reguliuoti poįstatyminiu aktu, toks bendrojo pobūdžio pavedimas atitinkamai buvo laikomas pakankamu administracinės teisėkūros pagrindu. LVAT praktikoje taip pat būta gana plataus įstatymų leidėjo suteiktų įgaliotųjų administracinei institucijai nustatyti administracinę ūkinės veiklos sąlygų reglamentavimą vertinimo. Pavyzdžiui, Elektroninių ryšių įstatymo 34 straipsnio 11 dalyje įtvirtintą nuostatą, jog viešųjų ryšių tinklų ir viešųjų telefono ryšio paslaugų teikėjai Ryšių reguliavimo tarnybos nustatytais sąlygomis ir terminais savo lėšomis užtikrina abonento teisę išlaikyti abonentinį numerį, kai yra keičiamas telefono ryšio paslaugų teikėjas ar paslaugų teikimo vieta arba būdas, LVAT aiškino kaip apimančią pavedimą šiai institucijai nustatyti visas su numerių perkėlimu susijusias detales, *inter alia* parinkti numerių perkėlimo sistemos modelį, CDB administratoriaus išrinkimo tvarką ir sąlygas, jo veiklos finansavimo tvarką ir kt.¹¹

Tačiau visumoje konstitucinė ir administracinė jurisprudencija, kurioje atsižvelgiama į specialiųjų žinių ir kompetencijos būtinybę, neatveria platesnių administracinės teisėkūros diskrecijos ribų, juolab nekeičia vertinimo dėl esminės reikšmės visuomeninių santykių reguliavimo priskirtinumo įstatymų reguliavimo sričiai.

Taikant šią jurisprudenciją konstitucinės teisės į socialinę paramą srityje Konstitucinis Teismas suformavo griežtą įstatymo viršenybės doktriną, kad, nepaisant specialiųjų žinių ar specialiosios (profesinės) kompetencijos poreikio, nustatyti esmines asmens teisės į socialinę paramą atsiradimo ir teikimo sąlygas, riboti šios teisės apimtį galima išimtinai tik įstatymo nuostatomis. Pavyzdžiui, tokiomis sąlygomis Konstitucinis Teismas yra pripažinęs netekto darbingumo pensijos mokėjimo terminą kaip vieną iš sąlygų šiai pensijai mokėti, kuris turi būti reglamentuojamas Valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo, o ne poįstatyminių aktų nuostatomis¹², asmenų turto ir pa-

11 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. balandžio 22 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-146-5/2014“, Infolex, <https://www.infolex.lt/tp/822897>.

12 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. rugsėjo 2 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2009, Nr. 106-4434.

jamų dydžius kaip valstybės paramos apsirūpinimui būstu sąlygas¹³. Šioje byloje Konstitucinis Teismas atmetė Vyriausybės atstovų argumentus, kad šio teisinio reguliavimo įtvirtinimas poįstatyminiame teisės akte būtinas, nes pajamų dydžiai, su kuriais siejama teisė į socialinį būstą, priklauso nuo valstybės ir atskirų gyventojų grupių ekonominės padėties pokyčių, todėl turi būti nuolat peržiūrimi ir, esant reikalui, tikslinami. Todėl konstatavo, kad Valstybės paramos būstui įsigyti ar išsinuomoti ir daugiabučiams namams atnaujinti (modernizuoti) įstatymo nuostatos tiek, kiek Vyriausybei jomis buvo suteikti įgaliojimai nustatyti minėtas sąlygas, prieštaravo, *inter alia*, konstituciniam teisinės valstybės principui, nes Seimas perdavė Vyriausybei savo konstitucinę kompetenciją nustatyti socialinės paramos sąlygas, taigi pavedė jai poįstatyminiais teisės aktais sureguliuoti santykius, kurie turi būti reguliuojami tik įstatymu, ir taip konstituciškai nepagrįstai išplėtė Vyriausybės galias.

Teisės į mokslą srityje įstatymų leidėjo pavedimas Vyriausybei nustatyti valstybės biudžeto lėšų MTEP ir meno veiklai plėtoti skyrimo mokslo ir studijų institucijoms tvarką Konstitucinio Teismo buvo pripažintas prieštaraujančiu, *inter alia*, Konstitucijos 5 straipsnio 2 daliai, nes šio įstatymo nuostatoje nebuvo įtvirtinta jokių nuostatų dėl mokslo ir studijų institucijų MTEP ir meno veiklos vertinimo sistemos, *inter alia*, šios veiklos rezultatų vertinimo kriterijų¹⁴. Analogišką įstatyminės kompetencijos delegavimo draudimą ir šio draudimo pažeidimą Konstitucinis Teismas nustatė 2021 m. spalio 15 d. nutarime, spręsdamas dėl gana sudėtingos ir specialiosios administracinės kompetencijos reikalaujančios reguliavimo srities - vaistinių preparatų ir medicinos pagalbos priemonių kompensavimo reguliavimo poįstatyminiais aktais. Šioje byloje Konstitucinis Teismas neatsižvelgė į suinteresuoto asmens argumentus, kuriais bandyta pagrįsti poįstatyminio reguliavimo legitimumą būtinumu remtis specialiomis žiniomis ir kompetencija. Sąlygas ir kriterijus, pagal kuriuos nustatoma, kokios išlaidos būtinoms vaistams kompensuojamos iš privalomojo sveikatos draudimo lėšų, Konstitucinis Teismas pripažino esminėmis asmens teisės į sveikatos priežiūrą sąlygomis, todėl konstatavo Sveikatos draudimo įstatyme įtvirtinto pavedimo Vyriausy-

13 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2015 m. gegužės 26 d. nutarimas“, TAR, 2015-05-26, Nr. 8081.

14 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2020 m. gruodžio 7 d. nutarimas“, TAR, 2021-07-01, Nr. 14848.

bei nustatyti esminius vaistų ir medicinos pagalbos priemonių bazinių kainų apskaičiavimo principus ir kriterijus, ir jo pagrindu priimto Vyriausybės nutarimo (visa apimtimi) prieštaravimą Konstitucijos 5 straipsnio 2 daliai, 53 straipsnio 1 daliai, konstituciniams teisinės valstybės, valdžių padalijimo principams. Akcentuotina, kad šioje byloje Konstitucinis Teismas apskritai nesirėmė analizuojamos jurisprudencijos nuostatomis dėl būtinybės remtis specialiomis žiniomis ir kompetencija. Tai, manytina, implicitiškai išreiškia Konstitucinio Teismo poziciją dėl poįstatyminės teisėkūros diskrecijos neišplėtimo specialiųjų žinių ir kompetencijos būtinumo motyvu. O LVAT spręstoje byloje dėl analogiškų teisinių santykių sureguliuavimo sveikatos apsaugos ministro įsakymu¹⁵ teismas rėmėsi aptariama konstitucine doktrina dėl specialiųjų žinių ir kompetencijos, bet tai nesudarė pagrindo laikyti minėto įsakymo nuostatas teisėtomis. Šioje administracinėje byloje esminėmis sąlygomis, kurios turi būti įtvirtintos įstatymu, o ne poįstatyminiu aktu, LVAT laikė esminius reikalavimus, susijusius su vaistinių preparatų bazinės kainos apskaičiavimu, nuostatas dėl įrašytų į norminiu administraciniu aktu patvirtintą kainyną – vaistinių preparatų pašalinimą iš šio kainyno kaip ūkio subjektų veiklos ribojimą, atsakomybę už pažeidimą, t. y. už žalos (nuostolių) PSDF biudžetui padarymą ir sankcijų už minėtą pažeidimą nustatymą, taip pat nuostatas, susijusias su apdraustųjų ar jo atstovų teise gauti kompensuojamųjų vaistinių preparatų išlaidų kompensaciją ar šios teisės ribojimu, kaip teisės į socialinę paramą suvaržymu.

Ir konstitucinėje, ir administracinėje doktrinoje įstatymų nuostatos, įtvirtinančios tik bendrojo pobūdžio normas dėl administracinės kompetencijos (funkcijų, įgaliojimų), definicinės ar programinio pobūdžio teisės normos nėra laikomos pakankamu pagrindu, pateisinančiu fundamentalių teisių ir jų ribojimo sąlygų įtvirtinimą poįstatyminiuose norminiuose administraciniuose aktuose¹⁶. Todėl reikalaujama, kad poįstatyminis, taip

15 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2019 m. spalio 23 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI-10-756/2019“, LVAT, <https://www.lvat.lt/naujienos/lvat-sveikatos-apsaugos-ministras-virsijo-savo-igaliojimus-ir-kompetencija/805>.

16 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gruodžio 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I552-23/2012“, Infolex, <https://www.infolex.lt/tp/497224>; „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. kovo 23 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-9-662/2015“, Infolex, <https://www.infolex.lt/tp/1022847>; „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. gegužės 3 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-10-822/2016“, Infolex, <https://www.infolex.lt/tp/1257875>; „Lietuvos vyriausiojo administraci-

pat norminis administracinis reguliavimas remtūsi konkrečiomis įstatymo normomis, kuriomis įtvirtinamos tam tikros žmogaus teisės ar laisvės įgyvendinimo sąlygos ar apribojimai, o poįstatyminiame akte jie galėtų būti tik detalizuojami, nustatoma jų įgyvendinimo tvarka ar procedūrinės sąlygos.

Taigi, administracinės teisėkūros kompetencijos suteikimas yra konstituciškai legitimuotas, tačiau ribotas ir taikomas nepažeidžiant įstatymų viršenybės principo. Galima teigti, kad Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje yra įtvirtintas itin griežtas įstatyminės kompetencijos delegavimo draudimas. Net specialių žinių ypač reikalaujančiose srityse galimybė remiantis specialiąja kompetencija tam tikrus klausimus reglamentuoti poįstatyminiais aktais Vyriausybei gali būti nustatyta tik tais atvejais, kai Konstitucija nereikalauja tam tikrų joje nurodytų santykių reguliuoti būtent įstatymu. Be to, poįstatyminės ir administracinės teisėkūros diskrecijos apimtį šiuo atveju riboja ir įstatymų leidėjo teisėkūros diskrecijos apimtis. Net ir tuose santykiuose, kurių reguliavimo sritis yra sudėtinga ir reikalauja specialiųjų žinių, kuriuose egzistuoja specialiosios administracinės kompetencijos objektyvi būtinybė, įstatymų leidėjo plačios teisėkūros diskrecijos pripažinimas, kaip antai reguliuojant socialinės paramos ar sveikatos apsaugos santykius nustatyti jų reguliavimo ir finansavimo modelį, kartu suponuoja ir įstatymo leidėjo pareigą tuos visuomeninius santykius reguliuoti įstatymais bei negalimumą šių įgaliojimų perleisti vykdomosios valdžios ir administracinėms institucijoms. Užtikrinant vykdomosios valdžios ir administracinių sprendimų teisėtumą, įstatymo viršenybės reikalavimas taikomas *ex ante*, t. y. tik esant įstatymo normoms dėl žmogaus teisių įgyvendinimo esminių sąlygų ar suvaržymų, Vyriausybė ir jai pavaldžios institucijos, remdamosi specialiosiomis žiniomis ir (ar) kompetencija, gali nustatyti poįstatyminį, įskaitant administracinį, reguliavimą, detalizuojantį minėtas įstatymo normas, nustatantį procedūrinę žmogaus teisių įgyvendinimo tvarką.

nio teismo 2016 m. liepos 5 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-6-662/2016“, Infolex, <https://www.infolex.lt/tp/1297777>; „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. birželio 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-11-602/2016“, Infolex, <https://www.infolex.lt/tp/1292909>; „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. gegužės 10 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI-5-492/2018“, Infolex, <https://www.infolex.lt/tp/1602965>; ir kt.

3. Būtinybės remtis specialiąja kompetencija vertinimas užtikrinant įstatymų viršenybę krizių atvejais

Administracinės kompetencijos ir diskrecijos įgyvendinimo teisėtumas pandemijos valdymo atveju yra grindžiamas Vyriausybės ir viešosios administracijos paskirtimi nustatyti efektyvius ir laiku įgyvendinamas pandemijos valdymo priemonės šios krizės neapibrėžtumo, netikrumo situacijoje, operatyviai atsižvelgiant į sveikatos priežiūros specialistų, ekspertų išvadas dėl šios krizės valdymo modelio pasirinkimo ir konkrečių priemonių tikslingumo. Traktuojama, kad būtent vykdomoji valdžia per jai pavaldžias administracines institucijas turi geresnę prieigą prie specialios ekspertinės informacijos, turi reikiamus administracinius ir techninius valdymo gebėjimus, būtinus pandemijos valdymo sprendimams priimti, palyginti su kitų valdžios šakų institucijomis¹⁷. Tokių pat išvadų prieinama ir Lietuvos teisės mokslininkų darbuose. Vertinant pandemijos iššūkius žmogaus teisėms pripažįstama, kad 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 greitesni¹⁸, ir kad susiklosčius naujai, precedentų neturinčiai ypatingai situacijai, kai dėl pavojingos užkrečiamosios ligos plitimo kyla grėsmę visuomenės sveikatai, valstybei kyla pareiga užtikrinti visuomenės ir atskirų individų interesų pusiausvyrą, tokiomis aplinkybėmis didesni nukrypimai nuo įprastos situacijos gali būti pateisinami, o taikytos priemonės turi būti vertinamos ne tik klasikinių konstitucinių reikalavimų kontekste, bet ir atsižvelgiant į susiklosčiusios padėties specifika¹⁹.

17 Jan Petrov, „The COVID-19 emergency in the age of executive aggrandizement: what role for legislative and judicial checks?“, *The Theory and Practice of Legislation* 8 (2020): 71–92, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/20508840.2020.1788232>.

18 Toma Birmontienė, Jolita Miliuvienė, „Konstituciniai reikalavimai valstybės valdžios institucijoms reaguojant į pandemijos padiktuotus iššūkius Lietuvoje“, iš *Lietuvos teisė 2020: esminiai pokyčiai. I dalis. Covid-19 pandemijos sprendimai: teisiniai, valdymo ir ekonominiai aspektai*, red. Lyra Jakulevičienė, Vytautas Sinkevičius (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2020), 19–20.

19 Toma Birmontienė, Jolita Miliuvienė, „Pandemijos iššūkių žmogaus teisėms ir laisvėms“, iš

Teisės mokslo darbuose, kuriuose analizuojama 2008–2014 m. krizės įtaka teisiniam reguliavimui, jau buvo pabrėžta, kad krizė ir / arba jos įveikimo priemonės, ekonominė ir politinė tikrovė daro transformuojamąjį poveikį visai teisinei sistemai, įskaitant teisės viešpatavimo ir žmogaus teisių suvokimą, ir paskatina keisti (siaurinti) arba lanksčiai interpretuoti šiuos demokratinio režimo teisinius standartus: tai, ką teisinė sistema traktavo kaip subjektinę teisę, gali būti ja nebelaikoma²⁰. Galima pritarti, kad vargu ar galima vienprasmiškai nustatyti ribą, iki kurios tam tikrų standartų pažeminimas būtų pateisinamas pagrįstai, dažnai tai galima padaryti tik *ex post*, įvertinus teismų, pirmiausia, Konstitucinio Teismo formuojamos doktrinos taikymą (įskaitant, galimą jos koregavimą) konkrečios krizės atveju²¹. Kita vertus, nukrypstant nuo suformuotų standartų, kyla rizika, kad šie nukrypimai taps „naujuoju normalumu“ (angl. *new normality*). Todėl atkreipiamas dėmesys, kad ypač ilgai trunkančių ypatingų situacijų, tokių kaip COVID-19 pandemijos krizė, atveju jų reguliavimo priemonės turėtų būti priimanos nenukrypstant ir nekeičiant įtvirtintų konstitucinės ir teisinės sistemos nuostatų²².

Teisės moksle vertinimai dėl to, kokie žmogaus teisių įgyvendinimo aspektai turėjo būti įtvirtinti įstatymu ir ar pakankama yra įstatymuose nustatytų įgaliojimų Vyriausybei ir jai pavaldžioms institucijoms apimtis, nėra vieningi. Pavyzdžiui, vertinant ūkinės veiklos apribojimų įstatyminių pagrindą, prof. A. Šindeikio nuomone, Lietuvos Respublikos civilinės saugos įstatymo²³ (toliau – Civilinės saugos įstatymas) 8 straipsnio ir 9 straipsnio 19 punkto normos nustatė Vyriausybės veikimo ribas ekstremalioje situacijoje

Lietuvos teisė 2020: esminiai pokyčiai. I dalis. Covid-19 pandemijos sprendimai: teisiniai, valdymo ir ekonominiai aspektai, red. Lya Jakulevičienė, Vytautas Sinkevičius (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2020), 52.

20 Egidijus Kūris, „Teisės viešpatavimas“, iš *Krizė, teisės viešpatavimas ir žmogaus teisės*, moksl. red. Egidijus Kūris (Šiauliai: AB „Titnagas“, 2015), 53.

21 *Ibid.*, 58.

22 Sarah Burningham, „‘The New Normal’: COVID-19 and the Temporary Nature of Emergencies“, Centre for Constitutional Studies, 2020 m. birželio 4 d., <https://www.constitutionalstudies.ca/2020/06/the-new-normal-covid-19-and-the-temporary-nature-of-emergencies/>.

23 „Lietuvos Respublikos civilinės saugos įstatymas su pakeitimais Lietuvos Respublikos civilinės saugos įstatymo Nr. VIII-971 2, 8, 9, 11, 12, 14, 22, 27, 28 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 30-1 straipsniu įstatymu“, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/legalAct.html?documentId=af1007908ad211eab005936df725feed>.

ir šiose ribose ji gali veikti; „nėra jokio nei teisinio nei kitokio pagrindo reikalauti, kad įstatyme būtų konkrečiai detalizuoti visi įmanomi ribojimai“, todėl, mokslininko nuomone, yra teisiškai nepagrįsta tvirtinti, kad Vyriausybė pažeidė Konstituciją²⁴. Ir kiti teisės mokslininkai nurodo, kad pirmojo karantino metu buvęs įstatyminio reguliavimo trūkumas laikytinas ištaisytu, nes Vyriausybei diskreција nustatyti ūkinės veiklos ribojimus ir (ar) draudimus ir tokių ribojimų sritis buvo tiesiogiai, aiškiais žodžiais ir nedviprasmiškai įtvirtinta Lietuvos Respublikos žmonių užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės įstatymo²⁵ (toliau – ŽULPKĮ) 21 straipsnio 2020 m. kovo 31 d. pakeitimais ir Lietuvos Respublikos civilinės saugos įstatymo 8 straipsnio 2020 m. balandžio 28 d. pakeitimais²⁶. Tačiau kituose mokslo darbuose šios iki šiol galiojančios minėtų įstatymų nuostatos vertinamos kaip pernelyg bendros, nes ribojimų pagrindai ir sąlygos įstatyme vis dar reglamentuojami itin abstrakčiai, įstatyme nenustatytos konkrečios šios laisvės ribojimo sąlygos ir pabrėžiama, kad iš Konstitucijos kyla reikalavimas įstatymų leidėjui nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuriame, be kita ko, būtų aiškiai apibrėžtos sąlygos (kriterijai), kurioms esant, ūkine veikla, siekiant užtikrinti bendrą tautos gerovę, gali būti ribojama taip, kad ja verstis uždraudžiama apskritai. Vertinama, kad šios bendro pobūdžio ŽULPKĮ nuostatos negali reikšti įgaliojimo Vyriausybei iš esmės sustabdyti ir sveikatos priežiūros įstaigų veiklą²⁷. Išties, ŽULPKĮ iki šiol nustato tik tai, kad Vyriausybei galima nustatyti „produktų gamybos, jų realizavimo, geriamojo vandens tiekimo bei paslaugų teikimo sąlygas ir tvarką“, taigi, apsiribojama ypač bendromis, iš

24 Nuomonė paskelbta 2021 m. rugpjūčio 31 d. A. Šindeikio socialinio tinklo „Facebook“ paskyroje.

25 „Lietuvos Respublikos žmonių užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės įstatymas su pakeitimais Lietuvos Respublikos žmonių užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės įstatymo Nr. I-1553 2, 8, 9, 18, 21 ir 36 straipsnių pakeitimo įstatymu“, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/legalAct.html?documentId=8f4b76e0789111eab005936df725feed>.

26 Dalia Vasarienė, „Ūkinės veiklos laisvės ir iniciatyvos ribojimas paskelbus ekstremaliąją padėtį“, iš *Lietuvos teisė 2020: esminiai pokyčiai. I dalis. Covid-19 pandemijos sprendimai: teisiniai, valdymo ir ekonominiai aspektai*, red. Lyra Jakulevičienė, Vytautas Sinkevičius (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2020), 86–87.

27 Toma Birmontienė, Jolita Miliuvienė, „Pandemijos iššūkiai žmogaus teisėms ir laisvėms“, iš *Lietuvos teisė 2020: esminiai pokyčiai. I dalis. Covid-19 pandemijos sprendimai: teisiniai, valdymo ir ekonominiai aspektai*, red. Lyra Jakulevičienė, Vytautas Sinkevičius (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2020), 59, 64.

esmės visus produktus ir paslaugas, t. y. visas ūkinės veiklos rūšis galinčiomis apimti formuluotėmis, o vertinant Civilinės saugos įstatyme nustatytą teisę Vyriausybei apriboti ūkinės veiklos ir viešųjų paslaugų, tokių kaip sveikatos priežiūros paslaugos, teikimą, išlieka trūkumai dėl šių normų bendro pobūdžio, konkrečiau nereglamentuojant tokių apribojimų galimo masto ir jo nustatymo kriterijų. Be to, pažymėtina, kad minėtais 2020 m. balandžio 28 d. pakeitimais Civilinės saugos įstatymas buvo papildytas 30¹ straipsniu, reglamentuojančiu prekybos ir paslaugų teikimo reguliavimą valstybės lygio ekstremaliosios situacijos metu. Taigi, matyt, pagal šio straipsnio paskirtį, būtent jame ir turėtų būti įtvirtinami esminiai ūkinės veiklos ir paslaugų teikimo suvaržymai. Tačiau šiame straipsnyje nėra reglamentuojami ūkinės veiklos ir paslaugų apribojimai, kurie vėliau, po įstatymo papildymo šiuo straipsniu, buvo nustatomi poįstatyminiais aktais, Vyriausybės 2020 m. vasario 26 d. nutarimu Nr. 152²⁸ įvedant vadinamąjį „galimybių pasą“ ir kt. Kartu pastebėtina, kad ir ankstesnių krizių atveju praktika, kai ūkinės veiklos laisvės ribojimai nustatomi žemiausios teisinės galios teisės aktuose, buvo vertinama kaip ypač kvestionuotina, nes nepaisoma konstitucinėje doktrinoje suformuluoto imperatyvo, kad žmogaus teisių ir laisvių ribojimai turi būti įtvirtinti įstatymo lygio teisinės galios teisės aktuose, kad tuo sudaromos prielaidos pernelyg riboti ūkinės veiklos laisvę, taip pat kad trūksta mechanizmo, kuris ribotų dažną teisės aktų kaitą²⁹.

Valstybėje susiklosčius ypatingoms aplinkybėms, aktualu įvertinti ir ankstesnės 2008–2014 m. ekonominės krizės metu suformuotą Konstitucinio Teismo jurisprudenciją, kurioje pabrėžta, kad teisėkūros subjektai (tiek įstatymų leidėjas, tiek Vyriausybė pagal savo kompetenciją) „negali nereaguoti į tokį esminį valstybės ekonominės ir finansinės būklės pakitimą, kai dėl ypatingų aplinkybių (ekonomikos krizės, gaivalinės nelaimės ir kt.) valstybėje susiklosto itin sunki ekonominė, finansinė padėtis“, ir kad „siekiu užtikrinti svarbų viešąjį interesą <...> lemiančiu skubių ir veiksmingų sprendimų būtinybę, konstituciškai pateisinami galimi nukrypimai nuo reikalavimų, iš

28 „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2020 m. vasario 26 d. nutarimas Nr. 152 „Dėl valstybės lygio ekstremaliosios situacijos paskelbimo“ (su pakeitimais ir papildymais)“, TAR, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/a10e9d9058a111ea931dbf3357b5b1c0/asr>.

29 Lina Beliūnienė ir kt., *Aktualiausios žmogaus teisių užtikrinimo Lietuvoje 2008–2013 m. problemos: teisinis tyrimas* (Vilnius: Lietuvos teisės institutas, 2014), 150–152.

Konstitucijos, *inter alia* konstitucinių teisinės valstybės ir atsakingo valdymo principų³⁰. Tačiau šioje konstitucinėje byloje buvo vertinama valstybės biudžeto ir su juo susijusių įstatymų atitiktis Konstitucijai pagal priėmimo ir (arba) įsigaliojimo tvarką, t. y. teisėkūros procedūrų tinkamo neišpildymo klausimai, ir bylos dalykas nebuvo Vyriausybės įgaliojimų peržengimas. O įstatymų viršenybės nesilaikymo problemos COVID-19 pandemijos atveju pasireiškia tuo, kad žmogaus teisių apribojimai, galimai įsiterpiančios į įstatymo reguliavimo sritį, iki šiol reglamentuojami poįstatyminiais aktais. Be to, Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 15 d. nutarime buvo pateiktos konkrečios priežastys, sudarančios pagrindą nukrypti nuo teisinės valstybės reikalavimų aplinkybių ir laiko aspektu, atsižvelgiant į biudžeto formavimo reguliavimo ypatumus. Atitinkamai, siekiant pateisinti būtinumą nukrypti nuo konstitucinių įstatymo viršenybės reikalavimų COVID-19 krizės atveju, Vyriausybei, atitinkamai, reikėtų pagrįsti ne vien tai, kad būtina remtis specialiomis žiniomis ir kompetencija. Jai reikėtų pagrįsti ir tai, kodėl konkrečiu atveju per gana ilgą pandemijos laikotarpį įstatymų leidėjui negalėjo būti pateikti ir priimti įstatymų projektai dėl šių suvaržymų esminių pagrindų ir kriterijų įtvirtinimo, kurių reikia konkrečioje pandemijos valdymo situacijoje, kaip tai, pavyzdžiui, padaryta papildant Civilinės saugos įstatymą 30¹ straipsniu. Taigi, manytina, kad vien tik viešojo intereso egzistavimas ir specialios kompetencijos būtinumas savaime nepateisintų įstatymų viršenybės reikalavimų nesilaikymo.

COVID-19 pandemijos valdymo aktų teisėtumas dar tik pradedamas vertinti teismų praktikoje. Konstitucinis Teismas 2021 m. lapkričio 25 d. sprendimu³¹ priėmė pareiškėjos Seimo narių grupės prašymo dalį ištirti Vyriausybės 2020 m. vasario 26 d. nutarimo, *inter alia*, 3.1.1.1, 3.1.1.3 papunkčių (2021 m. rugsėjo 29 d. redakcija) tiek, kiek juose nustatyti reikalavimai, kuriuos privalo atitikti asmenys, norintys gauti kontaktines paslaugas ar dalyvauti renginiuose, atitiktį Konstitucijos 21 straipsnio 1 daliai, konstituciniam teisinės valstybės principui tuo aspektu, kad teisinis reguliavimas, kuriuo ribojama asmens teisė į fizinį neliečiamumą, gali būti nustatomi

30 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 15 d. nutarimas“, *Valstybės žinios*, 2013, Nr. 19-938.

31 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2021 m. lapkričio 25 d. sprendimas Nr. KT191-S177/2021“, LRKT, <https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta2567/content>.

tik įstatymu, o ne Vyriausybės nutarimu, taip pat prašymo dalį dėl ūkinės veiklos apribojimų priėmė nagrinėti dalyje dėl Vyriausybės 2020 m. vasario 26 d. nutarimo 3.1.1 papunktyje (2021 m. rugsėjo 29 d. redakcija), 3.2.1.2 papunktyje (2021 m. rugsėjo 8 d. redakcija), 3¹ punkte (2021 m. rugsėjo 8 d. redakcija) nustatyto teisinio reguliavimo atitikties konstituciniam teisinės valstybės principui, taip pat Civilinės saugos įstatymo 8 straipsnio nuostatomis, kurios įtvirtina laikiną ūkinės veiklos laisvės apribojimų pobūdį. Taigi, bent iš dalies šioje byloje bus vertinama, ar Vyriausybė nepažeidė įstatymo viršenybės, reglamentuodama poįstatyminiu aktu atitinkamų žmogaus teisių suvaržymus. Vis dėlto kyla klausimas, ar šiuo metu apibrėžtose šios bylos ribose minėtu klausimu būtų pasisakyta pakankamai visavertiškai. Vertinant Vyriausybės teisėkūros diskrecijos teisėtumą, būtų aktualus Civilinės saugos įstatymo 8 straipsnyje ir 9 straipsnio 19 punkte nustatyto įstatymų leidėjo pavedimo konstitucingumo įvertinimas, dėl kurio pernelyg bendro pobūdžio teisės moksle jau buvo išreikšta kritika, analizuota aukščiau. Tačiau akcentuotina, kad Konstitucinio Teismo 2021 m. lapkričio 25 d. sprendime nustatyta šios konstitucinės bylos nagrinėjimo apimtis to neapima (vertinti šios įstatymo normos konstitucingumą pareiškėja ir neprašė), be to, Konstitucinis Teismas atsisakė priimti prašymo dalį dėl aukštojo mokslo švietimo paslaugų apribojimų galimos neatitikties konstituciniam teisinės valstybės principui, nurodęs, kad pareiškėja nepaaiškino, kodėl švietimo paslaugų teikimas negali būti laikomas viešųjų paslaugų teikimu, kuris pagal Civilinės saugos įstatymo 8 straipsnį gali būti ribojamas paskelbus ekstremaliąją situaciją. Taigi, bent kol kas panašu, kad neįžvelgiama, jog nuostata dėl galimybės riboti viešąsias paslaugas savo turiniu būtų pernelyg bendro pobūdžio.

Įstatymo viršenybės principo laikymosi klausimai keliami ir dėl viešojo administravimo subjekto – Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro, vykdančio valstybės lygio ekstremaliosios situacijos valstybės operacijų vadovo (toliau – operacijų vadovas) įgaliojimus, priimamų norminių administracinių aktų. 2021 m. gruodžio 9 d. nutartimi³² LVAT priėmė nagrinėti pareiškimą dėl operacijų vadovo 2021 m. lapkričio 18 d. sprendimo³³ nuos-

32 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. gruodžio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I-30-602/2021“, LVAT, <https://www.lvat.lt/veikla/normines-bylos/priimti-prasymai/694/act86>.

33 Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro valstybės lygio ekstremaliosios situacijos

tatų, įtvirtinančių pareigą mokiniams švietimo įstaigoje uždaroje patalpose dėvėti medicines veido kaukes arba respiratorius ir srautų atskyrimą, atitikties, *inter alia*, konstituciniam teisinės valstybės principui, įstatymo viršenybės ir nepiktnaudžiavimo valdžia principams. Šioje byloje taip pat abejojama, ar operacijų vadovui įstatymu buvo suteikti įgaliojimai nustatyti minėtus apribojimus, motyvuojant tuo, kad Civilinės saugos įstatymo 8 straipsnyje nustatytus ūkinės veiklos laisvės, viešųjų ir administracinių paslaugų teikimo apribojimus nustatyti įgaliojimai yra suteikti tik Vyriausybei, ir tik tiek, kiek tai būtina ekstremaliajai situacijai likviduoti ir jos padariniams šalinti, ir kad nei šiame įstatyme, nei ŽULPKĮ nėra nuostatų, numatančių fiziniams asmenims privalomus asmeninės apsaugos priemonių naudojimo reikalavimus³⁴. Pabrėžtina, kad, žvelgiant į ginčijamame operacijos vadovo įsakyme nurodytus jo teisinius pagrindus, matyti, kad jis remiamas Civilinės saugos įstatymo ir ŽULPKĮ normomis, nustatančiomis asmenų pareigas vykdyti operacijų vadovo nurodymus, kurios, manytina, yra bendro pobūdžio ir konkrečiai neapibrėžia operacijų vadovo teisėkūros kompetencijos apimties, ir tiesiogiai (nenurodant Civilinės saugos įstatymo normų) – Vyriausybės 2020 m. vasario 26 d. nutarimo Nr. 152 3.2.1.1 punktu dėl viešųjų ir administracinių paslaugų teikimo apribojimo priemonių švietimo veiklos organizavimo srityje, nustatančiu, kad ikimokyklinis, priešmokyklinis, pradinis, pagrindinis, vidurinis ugdymas, pirminis profesinis mokymas ir švietimo pagalba vykdomi užtikrinant valstybės lygio ekstremaliosios situacijos operacijų vadovo nustatytas asmenų srautų valdymo, saugaus atstumo laikymosi sąlygas, kitus visuomenės sveikatos saugos, higienos, asmenų aprūpinimo būtinosiomis asmeninėmis apsaugos priemonėmis ir kitus susijusius reikalavimus. Taigi, ir šiuo atveju iš esmės kiltų klausimas dėl Civilinės saugos įstatymo 8 straipsnio ir 9 straipsnio 19 punkto pernelyg bendro pobūdžio normų, neįvardijančių nei pačių paslaugų rūšies,

valstybės operacijų vadovo 2021 m. lapkričio 18 d. sprendimo Nr. V-2621 „Dėl Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro, valstybės lygio ekstremaliosios situacijos valstybės operacijų vadovo 2021 m. birželio 30 d. sprendimo Nr. V-1552 „Dėl pradinio, pagrindinio ir vidurinio ugdymo organizavimo būtinų sąlygų pakeitimo“, LRS, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/9797a632d9dd11eb866fe2e083228059/asr>.

34 „Lietuvos Respublikos Seimo narių 2021 m. gruodžio 7 d. pareiškimas administracinėje byloje Nr. I-30-602/2021“, LVAT, https://www.lvat.lt/data/public/uploads/2021/12/d1_pareiskimas.pdf.

nei jas teikiant galimų žmogaus teisių apribojimų pobūdžio ir masto, – jie konkrečiau nurodyti tik minėtame Vyriausybės nutarime. Manytina, kad, neišsprendus klausimo dėl minėtų Civilinės saugos įstatymo normų apimties pakankamumo, reglamentuojant galimus ribojimus, ir toliau gali būti keliami klausimai, ar konkrečios Vyriausybės ir viešojo administravimo subjektų nustatomos pandemijos valdymo priemonės nereiškė esminio ūkinės veiklos laisvės ar kitų žmogaus teisių suvaržymų, ir, atitinkamai, ar jos galimos nustatyti poįstatyminių akto nuostatomis, remiantis tik minėtomis ypač bendro pobūdžio Civilinės saugos įstatymo normomis. Taigi, šių įstatymo nuostatų teisėtumo kontrolės ypač reikia, nes ją atlikus būtų galima per teismo nustatytą terminą ištaisyti įstatyminio reguliavimo trūkumus ir tuo paremti Vyriausybės ir pandemijos valdymo administracinių institucijų sprendimų legitimumą.

Būtinumas remtis specialiomis žiniomis ir kompetencija kaip pagrindas administracinės teisėkūros teisėtumui pandemijos kontekste greičiau būtų aktualus kitų teisinės valstybės principų požiūriu ir suponuoja papildomus demokratinio atskaitingumo reikalavimus.

Mokslo darbuose Vyriausybės ir administracinių institucijų teisėkūros diskrecijai nustatyti pandemijos krizės reguliavimo priemonės keliami demokratinio atskaitingumo reikalavimai, kad pagal Konstituciją konkretūs Vyriausybės sprendimai, kuriais sukonkretinamos ir detalizuojamos atitinkamų įstatymų nuostatos dėl galimų žmogaus teisių ir laisvių ribojimų, turi būti patvirtinami arba atšaukiami parlamente³⁵. Kai valstybėje taikoma griežta įstatymo viršenybės doktrina, į šiuos demokratinio atskaitingumo instrumentus negalėtų būti žvelgiama kaip į pakeičiančius (kompensuojančius) įstatymo viršenybės principo reikalavimų, kad žmogaus teisių suvaržymai turi būti iš anksto įtvirtinti įstatymu, nesilaikymą. Minėtieji demokratinio atskaitingumo reikalavimai gali sustiprinti Vyriausybės sprendimų, detalizuojančių įstatymo nuostatas, teisėtumą, užtikrinant paskesniąją (*ex post*) parlamentinę įstatymo nuostatų įgyvendinimo kontrolę, tačiau tai nereiškia,

35 Toma Birmontienė, Jolita Miliuvienė, „Konstituciniai reikalavimai valstybės valdžios institucijoms reaguojant į pandemijos padiktuotus iššūkius Lietuvoje“, iš *Lietuvos teisė 2020: esminiai pokyčiai. I dalis. Covid-19 pandemijos sprendimai: teisiniai, valdymo ir ekonominiai aspektai*, red. Lyras Jakulevičienė, Vytautas Sinkevičius (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2020), 20.

kad esminiai žmogaus teisių suvaržymai gali būti įtvirtinami poįstatyminiais aktais. Priešingu atveju tai iš esmės reikštų įstatymų leidėjui priskirtos konstitucinės kompetencijos delegavimą.

Vykdomosios valdžios ir administracinių institucijų priimtų aktų aprobavimas parlamente yra labiau būdingas valstybėms, kurių konstitucinėje teisėje yra nustatyta deleguotoji įstatymų leidyba, arba yra nustatytas atitinkamas atskaitingumo priemonės nustatantis ekstremaliųjų situacijų reguliavimo režimas. Viena vertus, iš teisės viršenybės užtikrinimo pandemijos sąlygomis tyrimų³⁶ matyti, kad nemažoje Europos valstybių dalyje (Prancūzijoje, Vokietijoje, Italijoje, Ispanijoje, Jungtinėje Karalystėje ir kt.) atitinkami vykdomosios valdžios demokratinės kontrolės ir atskaitingumo instrumentai yra taikomi. Kita vertus, vien tik jų nustatymas ir taikymas nepašalina galimų įstatymų viršenybės užtikrinimo trūkumų.

Ispanijoje žmogaus teisių suvaržymai galimi tik paskelbus išimtinę padėtį, kuri gali būti paskelbta tik išankstiniu (*ex ante*) Kongreso sprendimu. O žemesnio lygio ypatingos („aliarmo“) padėties tęstinumas peržiūrimas kas 15 dienų ir šis teisinis režimas gali būti pratęsiamas tik parlamento sprendimu. Tačiau diskutuojama, ar tai, kad koronaviruso valdymo priemonės, patvirtintos minėtos ypatingos padėties pagrindu, atitinka Konstituciją. Be to, vertinama, kad pats pandemijos valdymo teisinis reguliavimas neatitinka teisinio tikrumo reikalavimų, nes, panašiai kaip ir Lietuvoje, nėra aišku, kokiems suvaržymams yra pakankama ypatinga padėtis, o kokiems reikalaujama išimtinės padėties paskelbimo. Todėl ginant žmogaus teises priimami prieštaringi teismų sprendimai³⁷. Graikijoje pandemijos valdymas grindžiamas konstituciniu ypatingosios padėties režimu, kuriame Prezidentui yra suteikiama galia priimti legislatyvinius aktus, kurie per 40 dienų turi būti pateikiami ratifikuoti parlamentui, o jam jų neratifikavus per 3 mėnesius, jie nustoja teisinės galios. Administracinių institucijų priimami sprendimai gali tik detalizuoti, šiuo atveju, parlamento ratifikuotus prezidento sprendimus, arba priimti tik lokaliai reikšmingas įgyvendinančias teisės normas.

36 Bonavero Institute of Human Rights, „A Human Rights and Rule of Law Assessment of Legislative and Regulatory Responses to the COVID-19 Pandemic across 27 Jurisdictions“, *Bonavero Reports Series 7* (2020): 15, https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/bonavero_report_7_2020.pdf.

37 *Ibid.*, 46, 360, 364–365.

Tačiau vertinama, kad ministrai, nustatydami ekstensyvias žmogaus teisių suvaržymo priemones, viršijo šią institucinę kompetenciją³⁸. Jungtinėje Karalystėje pandemijos valdymo administracinių reguliavimo priemonių periodinę peržiūrą kas tris savaites vykdo ne parlamentas, o Sveikatos ir socialinės apsaugos valstybės sekretorius, o parlamento peržiūra užtikrinama tik kas pusę metų. Kritikuojama, kad visas pandemijos valdymo poįstatyminis reguliavimas priimamas be įstatymų leidybos procedūrų net tada, kai būtų buvę įmanoma šį reguliavimą nustatyti įstatymu³⁹.

Atsižvelgiant į užsienio valstybių teisėje egzistuojančio ekstremalių situacijų reguliavimo įvairovę, pripažįstama, kad efektyvi užtikrinimo priemonė yra įstatymo viršenybės principo taikymas griežtąja prasme – žmogaus teisių suvaržymo nustatymas parlamento priimtais įstatymais, o ne vykdomosios valdžios institucijų poįstatyminio reguliavimo aktais, ir kai tokie įstatymo viršenybės reikalavimai nustatyti, pandemijos krizės atveju problemą sudaro būtent jų ignoravimas ar nesilaikymas⁴⁰. Europos Tarybos teisyne valstybės yra skatinamos pandemijos valdymo priemonių teisėtumą užtikrinti remdamosi visais nacionaliniais konstitucingumo standartais⁴¹. Lietuvoje šie standartai vienareikšmiškai apima imperatyvą žmogaus teisių suvaržymus *ex ante* reglamentuoti įstatymo nuostatomis.

Reikalavimas nustatant pandemijos valdymo priemones remtis specialiomis ekspertinėmis žiniomis taip pat akcentuojamas kaip vienas iš teisės viešpatavimo standartų, užtikrinančių vykdomosios valdžios ir administracinių sprendimų objektyvumą ir nustatomų priemonių būtinumą (o ne pagrįstumą vien tik šių institucijų diskrecija) ir teisėkūros kokybę. Akcentuojama, kad užtikrinant esminių žmogaus teisių suvaržymų teisėtumą

38 Bonavero Institute of Human Rights, „A Human Rights and Rule of Law Assessment of Legislative and Regulatory Responses to the COVID-19 Pandemic across 27 Jurisdictions“, Bonavero Reports Series 7 (2020): 31,195,199 https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/bonavero_report_7_2020.pdf.

39 *Ibid.*, 49.

40 Joelle Grogan, Julinda Beqiraj, „Rule of Law as a Perimeter of Legitimacy for COVID-19 Responses“, *Verfassungsblog*, 2021 m. balandžio 17 d., <https://verfassungsblog.de/rule-of-law-as-a-perimeter-of-legitimacy-for-covid-19-responses/>.

41 Council of Europe, „Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis. A toolkit for member states“, 2020 m. balandžio 27 d., <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40>.

reikalavimu juos įtvirtinti parlamento priimtais įstatymais ir užtikrinant jų viršenybę, šiais įstatymais vyriausybių siūlomos priemonės turi būti ne mechaniškai autorizuojamos, o turi būti užtikrinta kokybiška teisėkūra, parlamentui pateikiant tinkamai parengtus ir specialiaja ekspertine informacija pagrįstus pandemijos teisinio reguliavimo pasiūlymus. Kai vyriausybės pandemijos valdymo sprendimus grindžia sveikatos priežiūros specialistų ekspertinėmis išvadomis, veiksmingai teisėkūrai svarbus ir šių ekspertų nuomonių išklausa parlamente⁴².

Manytina, kad šiuo atveju ypač aktuali aptarta konstitucinė ir administracinė doktrina dėl pareigos remtis specialiomis žiniomis ir kompetencija teisėkūros procese kaip teisėkūros kokybės ir efektyvumo standarto⁴³. Tačiau, kaip minėta, tai negalėtų nulemti platesnių administracinės teisėkūros diskrecijos ribų, nes šie reikalavimai yra taikytini kiekvienam teisėkūros subjektui, taigi ir įstatymų leidėjui, ir poįstatyminius aktus priimančioms subjektams, neviršijant jiems suteiktų teisėkūros įgaliojimų ribų. Laikantis įstatymo viršenybės, valdžių padalijimo ir bendradarbiavimo principai šiuo atveju suponuotų Vyriausybės ir jai pavaldžių administracinių institucijų pareigą laiku parengti reikalingus įstatymų projektus, skirtus esminiams žmogaus teisių suvaržymams nustatyti ir pateikti šiuos projektus, taip pat juose nustatytoms reguliavimo priemonėms pagrįsti būtiną ekspertinę informaciją įstatymų leidėjui.

Pandemijos valdymo sprendimų pagrįstumas specialiomis žiniomis, sveikatos priežiūros specialistų pateikiama informacija ir ekspertinėmis išvadomis turi esminės reikšmės pagrindžiant ir vertinant nustatytą pandemijos valdymo priemonių proporcingumą, atitiktį lygiateisiškumo ir kitiems teisės principams (teisinio reguliavimo turinio teisėtumą). Pandemijos krizės kontekste valdymo priemonių proporcingumas papildomai remiamas

42 „Venecijos komisijos 2020 m. gegužės 26 d. ataskaita „Respect for Democracy Human Rights and Rule of Law during States of Emergency – Reflections“, 65–66, 69–71, [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).

43 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. vasario 27 d. sprendimas“, TAR, 2014-02-28, Nr. 2336;

„Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2019 m. balandžio 16 d. nutarimas“ TAR, 2019-12-02, Nr. 19221,

„Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. gruodžio 21 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-7-552/2015“, Infoplex, <https://www.infoplex.lt/tp/1163842>.

ir Europos Sąjungos teisėje įtvirtintu atsargumo principu, kuriuo, siekiant viešojo intereso tikslų apsaugos, gali būti pateisinamas valdymo priemonių priėmimas net ir tam tikroje faktinio netikrumo ir neapibrėžtumo situacijoje, esant specialiųjų ekspertinių žinių trūkumui ar nesutarimams (prieštarams) dėl šių priemonių tikslingumo. Kita vertus, atkreipiamas dėmesys į tai, kad šio principo taikymas vertinant pandemijos valdymo priemonėmis nustatomų apribojimų legitimumą gali tapti *carte blanche*, t. y. pernelyg plačiu pateisinimu nustatomiems apribojimams ir nukrypimui nuo iki pandemijos krizės suformuotų teisinių standartų. Todėl pabrėžiama, kad atsargumo principas nėra skirtas peržengti ar suvaržyti įstatymų viršenybės ir kitus teisinės valstybės reikalavimus, nustatomus valstybių konstitucinėje teisėje, ir nėra jo alternatyva, taip pat nepašalina pareigos užtikrinti, kad nebūtų piktnaudžiaujama administracinėmis galiomis nustatant valdymo priemones⁴⁴. Taigi įstatymų viršenybės trūkumai pandemijos atveju negalėtų būti visiškai „kompensuojami“ kitų teisės principų laikymusi.

Išvados

Vyriausybės ir jai pavaldžių viešojo administravimo institucijų teisė poįstatyminiais aktais nustatyti įstatymo normas detalizuojantį visuomeninių santykių teisinį reguliavimą, kai tokio reguliavimo poreikį suponuoja būtinybė remtis specialiomis žiniomis ir specialiąja (profesine) kompetencija, yra legituota konstitucinėje ir administracinėje doktrinoje, ji yra administracinės teisėkūros diskrecijos pagrindas. Tačiau šios teisėkūros diskrecija yra griežtai suvaržyta įstatymo viršenybės reikalavimais poįstatyminiais aktais neįsiterpti į įstatymų leidėjui konstituciškai pavestą teisinio reguliavimo sritį.

Iki COVID-19 pandemijos susiklosčiusi konstitucinė ir administracinė jurisprudencija dėl specialiosios kompetencijos būtinybės nesuponuoja platesnių administracinės diskrecijos ribų tuo pagrindu, kad situacijos reguliavimas reikalauja specialių žinių ir kompetencijos, kuriomis disponuoja

⁴⁴ Klaus Meßerschmidt, „COVID-19 legislation in the light of the precautionary principle“, *Theory and Practice of Legislation* 8 (2020): 267–292, <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1783627>.

Vyriausybė ar administracinės institucijos. Svarbiausieji teisinių santykių reguliavimo klausimai, žmogaus teisių suvaržymai pagal Konstituciją priskiriami įstatymo leidėjo kompetencijai ir teisėkūros diskrecijai ir turi būti *ex ante* reglamentuojami įstatymų nuostatomis, o pernelyg bendras įstatymo normų, kuriomis pavedama tam tikrus santykius reguliuoti Vyriausybei ir jai pavaldžioms institucijoms, pobūdis nėra pakankamas administracinės teisėkūros įgaliojimų pagrindas net ir srityse, kurioms reikia specifinių žinių ir administracinės kompetencijos realizavimo.

Specialiųjų žinių ir specialiosios (profesinės) kompetencijos būtinybė yra reikšmingas argumentas siekiant pagrįsti administracinės teisėkūros diskrecijos atitiktį atsakingo valdymo, teisėkūros efektyvumo, proporcingumo ir kitiems teisės principams, tačiau savaime nėra pakankamas pateisinti įstatymo viršenybės principo laikymosi trūkumus, iki šiol pasireiškiančius pernelyg bendro pobūdžio Civilinės saugos įstatymo ir ŽULPKĮ nuostatomis dėl įgaliojimų suteikimo Vyriausybei ir jai pavaldžioms institucijoms, reguliuoti ūkinę veiklą, neįtvirtinant konkretnių suvaržymų nustatymo pagrindų, jų masto ir kriterijų. Todėl įstatymų leidėjas vis dėlto turėtų konkretinti šias įstatymų normas minėtais aspektais. Kartu turi būti užtikrinta jau priimtų poįstatyminių ir administracinių pandemijos valdymo aktų *ex post* teisėtumo kontrolė parlamente ir teismuose.

RESPECTING THE SUPREMACY OF LAW IN ADMINISTRATIVE LAW-MAKING SUBJECT TO THE NECESSITY TO RELY ON SPECIAL COMPETENCE

Laura Paškevičienė

Vilnius University Faculty of Law
Department of Public Law

Summary. *This article seeks to analyse the significance of the necessity of relying on special knowledge and competence in the legislation, when assessing the legality of granting legislative powers to the Government of the Republic of Lithuania and public administration institutions and ensuring the supremacy of law. For this purpose, the jurisprudence of the Lithuanian Constitutional Court and administrative courts on the possibility to make legal regulations specifying the provisions of law, when the special knowledge and professional competence of administrative institutions is objectively needed in this law-making, is examined and evaluated both in the pre-pandemic and in the COVID-19 pandemic management contexts. The conclusion is drawn that – even in the management of the COVID-19 pandemic, which requires special knowledge and competence – the administrative discretion of law-making is constitutionally legitimized but strictly limited by the supremacy of law, which dictates that the essential aspects of regulation of restrictive measures and human rights limitations should, ex ante, be prescribed by laws made in parliament, and thus should not be enlarged. The existing shortcomings in ensuring the supremacy of law – namely, the regulation of restrictive measures imposing human rights limitations by administrative acts of government and administrative institutions, which are legally based on only common provisions of law – have not been remedied so far. Therefore, the existing provisions of law have to be improved and the control of the supremacy of law has to be ensured.*

Keywords: *human rights and freedoms, supremacy of law, special competence, administrative law-making discretion, Constitution, COVID-19, pandemic.*

Laura Paškevičienė, Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Viešosios teisės katedros dėstytoja, socialinių mokslų (teisė) daktarė. **Mokslinių tyrimų kryptys:** administracinė teisė, viešojo administravimo teisinis reguliavimas, ikiteisminė administracinių ginčų nagrinėjimo tvarka.

Laura Paškevičienė, lecturer at the Department of Public Law, Faculty of Law, Vilnius University, Doctor of Social Sciences (Law). **Research interests:** administrative law, legal regulation of public administration, pre-trial procedure for the settlement of administrative disputes.