



MYKOLO ROMERIO
UNIVERSITETAS

COVID-19 pandemijos metu priimtų sprendimų vertinimas teisiniu, vadybiniu ir ekonominiu požiūriu

Tyrimo išvados

*Parengta pagal projektą „Ekstremalių situacijų teisinių, vadybinių ir ekonominių
sprendimų vertinimas: pusiausvyros tarp visuomenės saugumo ir žmogaus teisių paieška”.
Projektą finansavo Lietuvos mokslų taryba
(projekto Nr. S-COV-20-28)*



Lietuvos
mokslų
taryba

Vilnius, 2020 m. gruodis

Tyrimo autoriai:

Prof. dr. Lyra Jakulevičienė (tyrimo vadovė), Mykolo Romerio universiteto Teisės mokykla

Prof. dr. Rima Ažubalytė, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokykla

Prof. dr. Toma Birmontienė, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokykla

Prof. dr. Regina Valutytė, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokykla

Doc. dr. Dovilė Gailiūtė-Janušonė, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokykla

Doc. dr. Andrejus Novikovas, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokykla

Doc. dr. Dalia Vasarienė, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokykla

Dr. Jolita Miliuvienė, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokykla

Doc. dr. Dangis Gudelis, Mykolo Romerio universiteto Viešojo valdymo ir verslo fakultetas

Prof. dr. Gintarė Giriūnienė, Mykolo Romerio universiteto Viešojo valdymo ir verslo fakultetas

2020 m. liepos-gruodžio mėn. Mykolo Romerio universiteto teisės, viešo valdymo ir ekonomikos ekspertai vertino ir atliko tyrimą dėl pandemijos metu priimtų sprendimų, teisiniu, vadybiniu ir ekonominiu požiūriu (toliau – Tyrimas). Tyrimas buvo atliktas pagal projektą „Ekstremalių situacijų teisinių, vadybinių ir ekonominių sprendimų vertinimas: pusiausvyros tarp visuomenės saugumo ir žmogaus teisių paieška“ (toliau – Projektas). Projektą finansavo Lietuvos mokslų taryba (projekto Nr. S-COV-20-28). Projektu buvo siekiama atlikti užkrečiamųjų ligų ekstremalių situacijų valdymo teisinio reguliavimo, viešosios politikos veiksmingumo ir finansavimo šioje srityje *ex post* vertinimą, identifikuoti spragas ir trūkumus, bei pasiūlyti tokį teisinio reguliavimo, vadybos ir finansavimo modelį, kuris leistų ekstremalias situacijas efektyviau valdyti, užtikrintų žmogaus teisių apsaugą, demokratinių institutų funkcionavimą ir darną su Konstitucija, tarptautine teise bei geriausia viešo valdymo praktika.

Atliktas tyrimas apėmė teisinio, vadybinio ir finansinio vertinimo komponentus, t.y. buvo vertinama: a) kaip pandemijos metu priimtas teisinis reguliavimas ir jo pagrindu priimti valstybės institucijų sprendimai atitinka Lietuvos Respublikos (toliau – LR) Konstitucijos reikalavimus, Lietuvos tarptautinius ir regioninius žmogaus teisių įsipareigojimus; b) kaip valstybės institucijų ir savivaldybių politika reaguojant į pandemijos sukeltą krizę, ir priimti sprendimai dera su gerąja viešojo valdymo praktika, taip pat, kokias pasekmes jie sukėlė visuomenės sveikatai, jos socialinei būklei ir ekonomikai; c) kokias ekonomines pasekmes sukėlė ekstremalių situacijų finansavimo ir išlaidų kompensavimo, formavimo ir valdymo tvarkos bei įvestos finansinės valdymo priemonės.

Šiame dokumente pateikiamos atlikto tyrimo išvados.

1. Teisinio vertinimo išvados

1.1. Bendros išvados

- a) Atliktas tyrimas parodė, kad krizių valdymo atvejais, tokiais, kaip kilusi COVID-19 pandemija, būtina atsižvelgti į įvairių specialistų nuomonę, kadangi skubiai priimtos priemonės gali turėti reikšmingas teises, ekonomines ir kt. pasekmes valstybei ir jos gyventojams. Lietuvoje buvo remiamasi tik tam tikrų sričių mokslininkų nuomone (sveikatos, valdymo ir pan.), nors teisininkų nuomonė galėjo padėti išvengti kai kurių padarytų klaidų ir gali būti itin svarbi kuomet planuojama įvesti įvairių žmogaus teisių apribojimus. Teisininkų, kaip ir ekonomistų ar valdymo ekspertų dalyvavimas priimant sprendimus krizės atveju padėtų rasti tinkamiausią viešo ir individualaus intereso pusiausvyrą bei išvengti teisinių, ekonominių, netinkamo valdymo pasekmių arba jas sušvelninti.
- b) Vertinant asmens teisių ir laisvių apribojimus, buvo atliktas in abstracto ribojimų vertinimas. Kadangi daugeliu atveju teismų praktika dėl konkrečių teisių įgyvendinimo dar nėra suformuota ir realus teisinio reguliavimo poveikis nėra žinomas, vertinimas buvo atliekamas atsižvelgiant į Konstitucijoje, ordinariniame teisiniame reguliavime įtvirtintus ir žmogaus teisių teisminių ir kvaziteisminių institucijų praktikoje suformuotus žmogaus teisių ir laisvių apsaugos standartus. Taigi net ir tais atvejais, kai tyrimo metu nebuvo nustatyti žmogaus teisių ir laisvių pažeidimai (pvz., įgyvendinant teisę į mokslą), įvertinus konkrečios situacijos aplinkybes vertinimas gali būti kitoks. Tam, kad būtų ištirtas realus teisės aktuose įtvirtintų garantijų įgyvendinimas (pvz., nuotolinio ugdymo), būtina inicijuoti ir finansuoti sociologinius tyrimus, kuriais siekiama įvertinti, kokia apimtimi tam tikros tikslinės grupės teisės aktuose įtvirtintomis garantijomis galėjo realiai pasinaudoti.

1.2. COVID-19 situacijos kvalifikavimas

- a) Pagal Konstitucijos 144 straipsnį nepaprastoji padėtis visoje valstybės teritorijoje ar jos dalyje gali būti įvesta tik esant vienam iš dviejų numatytų pagrindų: kai valstybėje iškyla grėsmė konstitucinei santvarkai (t. y., esminiams konstitucinės santvarkos elementams, tokiems kaip demokratija, teisės viršenybė, valstybės valdžių padalijimo principas, ir pan.), arba, kai valstybėje iškyla grėsmė visuomenės rimčiai (t. y., yra pagrindo konstatuoti, kad dėl susiklosčiusios situacijos

visuomenėje yra kilę ar gali kilti neramumai, pasipriešinimas, valstybės lygmens sumaištis ir kt.). Taigi, pagal Konstituciją grėsmė visuomenės sveikatai savaime nėra konstituciniu pagrindu skelbti nepaprastąją padėtį valstybėje, tol, kol pavojus sveikatai nekelia grėsmės konstitucinei santvarkai, ar visuomenės rimčiai.

- b) Nepaprastosios padėties įvedimas, esant Konstitucijoje nurodytiems pagrindams, turėtų būti laikomas *ultima ratio* priemone, todėl nepagrįstas šios priemonės naudojimas būtų vertinamas kaip neproporcingas siekiamo tikslo atžvilgiu. 2020 metų pavasarį Lietuvoje dėl koronaviruso (COVID-19) plitimo grėsmės, vertinant susiklosčiusią situaciją, konstitucinių pagrindų nepaprastosios padėties įvedimui nebuvo. T. y. nebuvo aplinkybių, kurios Seimui arba Respublikos Prezidentui, turintiems įgaliojimus skelbti nepaprastąją padėtį, 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.
- c) Žmogaus ir visuomenės sveikata yra viena svarbiausių vertybių, sveikatos apsauga – konstituciškai pagrįstas tikslas ir viešasis interesas, o geros visuomenės sveikatos užtikrinimas yra prielaida garantuoti bendrą tautos gerovę, todėl neabejotinai, grėsmė žmogaus ir visuomenės sveikatai gali būti pagrindu skelbti kitą ypatingą teisinį režimą (kaip antai, karantiną visos valstybės mastu, ekstremaliąją situaciją), reguliuojamą įstatymais (nenumatyta Konstitucijos nuostatomis), kad būtų sudarytos prielaidos užtikrinti iš Konstitucijos kylančias valstybės pareigas rūpintis žmogaus ir visuomenės sveikata, užtikrinti medicinos pagalbą bei sveikatos apsaugos sistemos veiksmingumą, laikantis Konstitucijoje nustatytų sąlygų prireikus apribojant tam tikras konstitucines žmogaus teises ir laisves.
- d) Vyriausybės 2020 m. vasario 26 d. nutarimas Nr. 152 „Dėl valstybės lygio ekstremaliosios situacijos paskelbimo“ ir 2020 m. kovo 14 d. nutarimas Nr. 207 „Dėl karantino Lietuvos Respublikos teritorijoje paskelbimo“ tiek, kiek jais nustatytas ypatingas teisinis režimas, sudaręs prielaidas apriboti kai kurias žmogaus teises ir laisves, neskelbiant nepaprastosios padėties, neprieštaravo Konstitucijai.
- e) Atsižvelgiant į išanalizuotą teisinį reguliavimą, kuriame ekstremalioji situacija apibrėžiama, kaip dėl ekstremaliojo įvykio susidariusi padėtis, kuri gali sukelti staigų didelį pavojų gyventojų gyvybei ar sveikatai, turtui, aplinkai arba gyventojų žūtį, sužalojimą ar padaryti kitą žalą (Civilinės saugos įstatymo 2 str. 6 d.), galima teigti, kad Vyriausybės 2020 m. kovo 16 d. įvestas karantino režimas priskirtinas prie ekstremalios situacijos, atitinkamai ekstremalioji situacija yra priskirtina prie administracinių teisinių režimų.

1.3. Valstybės institucijų įgaliojimai COVID-19 situacijos atveju

- a) Ypatingą teisinį režimą reguliuoja Civilinės saugos įstatymo (toliau – CSI) ir Žmonių užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės įstatymo (toliau – ŽULPKI) nuostatos. Šiuose įstatymuose įtvirtintas teisinis reguliavimas, pagal kurį būtent Vyriausybei suteikti atitinkami įgaliojimai skelbti ir atšaukti specialiuosius, ypatingus teisinius režimus reaguojant į grėsmę visuomenės sveikatai, savaime nevertintinas kaip prieštaraujantis Konstitucijai, ypač atsižvelgiant į tai, kad Vyriausybė, kaip vykdomoji institucija, gali veikti greičiau ir efektyviau, siekiant užkirsti kelią susidariusiai situacijai ar šalinti jos padarinius, nei įstatymų leidžiamoji institucija.
- b) Tačiau, nors Konstitucijoje ir įstatymuose *expressis verbis* nėra nustatyti konkretūs Seimo įgaliojimai skelbiant ekstremaliąją situaciją ar karantiną visoje valstybės teritorijoje, atsižvelgiant į tai, kad tokio specialaus režimo paskelbimas paprastai suponuoja ženklus žmogaus teisių ir laisvių apribojimus, taip pat į tai, kad pagal Konstituciją bet kokie žmogaus teisių ir laisvių ribojimai apskritai galimi tik tuomet, kai jie yra nustatyti įstatymu, darytina išvada, kad valstybėje įvedus ekstremaliąją situaciją ar karantiną, tokie Vyriausybės sprendimai turi būti patvirtinami arba atšaukiami artimiausiame Seimo posėdyje.
- c) Tyrime nagrinėtu atveju Vyriausybei savo nutarimais paskelbus karantiną ir įvedus valstybės lygmens ekstremaliąją padėtį, Seimas, 2020 m kovo 17 d. Seimo Valdybos sprendimu nusprendęs

atidėti plenarinius posėdžius, laiku nesureagavo į susidariusią situaciją ir nevykdė parlamentinės Vyriausybės veiksmų kontrolės, taip pat laiku nesiėmė priemonių sureguliuoti situaciją, kai dėl užkrečiamosios ligos plitimo visoje Lietuvos Respublikos teritorijoje skelbiamas karantinas, o jam užtikrinti būtina imtis tam tikrų ribojančių priemonių, kurios tuo metu net nebuvo numatytos įstatymuose. Jeigu Seimas ir siekė „patvirtinti“ iki ŽULPKĮ pakeitimo įsigaliojimo priimtų Vyriausybės sprendimų teisėtumą, jiems pritardamas vėlesnėmis šio įstatymo pataisomis ir manydamas, kad jie yra reikalingi susidariusios situacijos sprendimui, jis nenustatė tinkamo teisinio reguliavimo (kaip antai, neįtvirtino Vyriausybės įgaliojimų taikyti privalomą izoliaciją), o jei ir būtų juos nustatęs, jo priimtas teisinis reguliavimas būtų buvęs vertinamas kaip taikomas retroaktyviai, t. y. taip, kaip draudžia Konstitucija (išskyrus tuo atveju, kai švelninama asmens padėtis, o tai nėra šiame tyrime analizuojami atvejai).

- d) Kartu atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad tokis ypatingas teisinis režimas kaip karantino, be kita ko, įvedamo dėl pasaulio mastu plintančios užkrečiamosios ligos, kaip antai COVID-19, institutas turėtų reglamentuojamas atskirame atitinkamo įstatymo skyriuje (arba atskirame teisės akte), kuriame būtų aiškiai įtvirtinti kriterijai, kuriems esant skelbiamas toks teisinis režimas, jų pasibaigimo nustatymo pagrindai, valstybės valdžios institucijų įgaliojimai ir galimi teisių ir laisvių apribojimai bei tokių apribojimų pasibaigimo pagrindai.
- e) Tiriant CSĮ įtvirtintus civilinės saugos tikslus ir uždavinius, pastebėta, kad šiame procese visa našta yra perkeliama viešojo administravimo subjektams. Bendruomenės nariai (įstatyme - gyventojai) šioje veikloje yra išskiriami kaip valdymo objektai, į kuriuos orientuota viešojo administravimo institucijų veikla. Tuo tarpu, ekstremalios situacijos valdymo metu, gyventojai, bendruomenės ar jų atstovai daro aktyvų poveikį kitiems bendruomenės nariams, turintiems saviizoliuotis, atlieka prevencinį vaidmenį informuojant apie pažeidimus, taip pat suteikia asmenims, privalantiems saviizoliuotis, gyvenamąsias patalpas, tiekia maistą socialiai pažeidžiamiems asmenims, civilinės saugos sistemos subjektų pareigūnams, užtikrinantiems valdymą ir kt.
- f) Gyventojų teisių užtikrinimu (pavyzdžiui, teisės į sveikatos apsaugą) turėtų būti pasirūpinta dar iki ekstremalios situacijos įvedimo. Tam tikslui civilinės saugos sistemos subjektai turėtų pasirūpinti atsargomis, numatyti galimus veiksmų variantus ekstremalios situacijos atveju, pavyzdžiui, lovų ligoninėse skaičiaus užtikrinimas, apsirūpinimas dezinfekciniu skysčiu, medicininėmis kaukėmis, vietų, kuriose asmenys turėtų saviizoliuotis ir kt.
- g) Policijos įstatymo 21 str. įtvirtina policijos pareigūnų įgaliojimus, t.y., pareigūnas turi teisę duoti sau nepavaldiems asmenims teisėtus nurodymus ar pateikti reikalavimus, o jeigu asmenys jų nevykdo ar priešinasi, panaudoti prievartą. Pareigūno reikalavimai ir nurodymai turi būti vykdomi nedelsiant. Teisėti ir pagrįsti pareigūnų reikalavimai ar nurodymai yra privalomi visiems fiziniams ir juridiniams asmenims, organizacijoms, neturinčioms juridinio asmens statuso, šių organizacijų ir juridinių asmenų padaliniais. Ekstremalių situacijų metu (įvesto karantino metu) policijos pareigūnas neturi kito pasirinkimo (galimybės), kaip tik imperatyviai taikyti įgaliojimus, numatytus Policijos įstatymo (toliau – PI) 21 str. Jeigu kyla abejonių, kad tokie policijos pareigūno veiksmai ar sprendimai yra neteisėti, prieštarauja teisės aktų reikalavimams, galima juos skųsti atitinkamoms institucijoms.
- h) Atkreiptinas dėmesys, jog viešojo administravimo subjektų, kurie taiko poveikio priemonės ekstremalių situacijų metu, veiklą reglamentuojančiuose teisės aktuose nėra įtvirtinta tokių subjektų veiksmų bei sprendimų apskundimo tvarka. Todėl asmenys, nesutinkantys su minėtų subjektų sprendimais ir veiksmais, susiduria su sunkumais siekdami juos apskųsti. Apskundimo tvarkos įtvirtinimas Viešojo administravimo įstatyme yra nepakankamas.
- i) Vyriausybės 2020 m. kovo 14 d. nutarimu Nr. 207 „Dėl karantino Lietuvos Respublikos teritorijoje paskelbimo“, įsigaliojusiu nuo 2020 m. kovo 16 d., buvo numatyti reikšmingi asmenų teisių ir laisvių, įtvirtintų Konstitucijoje ir kituose įstatymuose, apribojimai. Tačiau tuo metu esamas teisinis reguliavimas (ŽULPKĮ, CSĮ) numatė tik gana abstrakčias nuostatas dėl tokių asmens teisių ribojimų. ŽULPKĮ, CSĮ pakeitimai, numatę detalų pagrindą riboti tam tikras asmenų teises ir laisves, įsigaliojo atitinkamai tik nuo 2020 m. balandžio 8 d. ir gegužės 1 d. Vadinasi, laikotarpiu

nuo 2020 m. kovo 16 d. iki 2020 m. balandžio 8 d. ir atitinkamai gegužės 1 d. Vyriausybės nutarimu negalėjo būti ribojamos asmenų teisės ir laisvės, įtvirtintos Konstitucijoje ir kituose įstatymuose, taigi Vyriausybė veikė *ultra vires*.

- j) CSĮ įtvirtintas reguliavimas nėra orientuotas į COVID-19 ar panašių pandemijų keliamų grėsmių aptikimą, prevenciją. Pajėgos yra orientuotos gelbėjimo, paieškos ir neatidėliotiniams darbams atlikti, įvykiams, ekstremaliesiems įvykiams, ekstremaliosioms situacijoms likviduoti ir jų padariniams šalinti ekstremaliosios situacijos židinyje. Pastebėtina, kad nors CSĮ reguliuoja ekstremaliųjų įvykių, ekstremaliųjų situacijų likvidavimą ir jų padarinių šalinimą, tačiau šiuo atveju turima omenyje momentinės (trumpalaikės) ekstremalios situacijos (įvykiai), nes įstatymo leidėjas akcentuoja ekstremaliosios situacijos židinius, kurie jau yra nustatyti ir žinomi. Kaip žinia, COVID-19 situacijoje visos tokių židinių vietos nėra nustatytos, jos kinta, todėl pajėgos turi būti orientuotos, apmokytos veikti ne tik situacijos (įvykio) židinyje, bet ir visoje Lietuvos teritorijoje ar atskirose jos dalyse.
- k) Informacijos apie konsultavimosi su visuomene, konsultavimosi laiko, būdo ir rezultatų dėl Vyriausybės 2020 m. kovo 14 d. nutarimo Nr. 207 ir vėlesnių jo redakcijų nėra. Pateisinti konsultavimo stygių galima tik dėl to, kad buvo būtina skubiai, operatyviai reaguoti į besikeičiančią situaciją, greitai priimti sprendimus. Konsultavimasis su visuomene užtruktų, to pasėkoje būtų vėluojama priimti tinkamus, reikiamus sprendimus probleminei situacijai sureguliuoti.
- l) Civilinės saugos subjektai nebuvo tinkamai pasirengę suvaldyti ekstremalią situaciją, pavyzdžiui, truko medicininių kaukių, reagentų COVID-19 tyrimams atlikti, policijai nebuvo suteikti įgaliojimai prižiūrėti, kaip laikomasi karantino metu įvesti apribojimai bei bausti reikalavimus pažeidusius asmenis ir kt.

1.4. Taikytų žmogaus teisių apribojimų vertinimas

a) Bendros išvados:

- Atliktas ribojimų atitikties tarptautinei, ES ir konstitucinei teisei vertinimas yra vertinimas *in abstracto*. Kitaip tariant, priklausomai nuo konkrečių aplinkybių individualioje byloje priimtas sprendimas gali būti ir kitoks, nei tyrime padarytos išvados dėl atskirų teisių apribojimų. Konkrečioje byloje teismas sprendžiant taikydamas keturių žingsnių testą – ar ribojimai buvo numatyti įstatyme, ar buvo būtini demokratinėje visuomenėje, ar jais siekiama apsaugoti kitų asmenų teises bei laisves ir Konstitucijoje įtvirtintas vertybes, taip pat konstituciškai svarbius tikslus, ar ribojimais nėra paneigiama teisių ir laisvių prigimtis bei esmė ir, ar jie buvo proporcingi siekiamam tikslui. Atitinkamai, nustatytų ribojimų bendro pobūdžio vertinimas nepaneigia galimo judėjimo laisvės, ūkinės veiklos laisvės, teisės į sveikatos priežiūrą, teisės į mokslą, teisės į privatų gyvenimą, teisės į rinkimus, susirinkimų laisvės galimų pažeidimų atskiro asmens atveju, kuris galėtų būti nustatytas konkretaus asmens atžvilgiu, įvertinus visas reikšmingas aplinkybes.
- Kadangi Lietuva nebuvo padariusi pareiškimo pagal EŽTK bei TPPTP, taip pat ir nepaskelbusi nepaprastosios padėties nacionaliniu mastu, ji negali remtis EŽTK 15 straipsnio ir TPPTP 4 straipsnio nuostatomis, kurios suteikia galimybę nukrypti nuo teisių ir laisvių, įtvirtintų šiuose dokumentuose. Tačiau, net ir nesant paskelbtos nepaprastosios padėties, tyrime nagrinėjamos ir TPPTP bei EŽTK įtvirtintos teisės gali būti apribotos visuomenės sveikatos pagrindu. Nors skirtingi tarptautiniai ir ES dokumentai numato kiek besiskiriančias teisių apribojimų taikymo sąlygas, visi reikalauja, kad apribojimai būtų numatyti įstatyme, būtų būtini bei proporcingi siekiamiems tikslams. Papildomai, kai kurie dokumentai reikalauja, kad tokie apribojimai būtų suderinami su kitomis tarptautiniu mastu įtvirtintomis žmogaus teisėmis.
- Įstatymu nustatyto ypatingojo teisinio režimo (ekstremalios situacijos, karantino) įvedimas vienaip ar kitaip visuomet būna susijęs su žmogaus teisių ribojimais, tad dėl COVID-19 pandemijos paskelbto karantino situacija nelaikytina išimtimi. Nors Konstitucijoje numatytų pagrindų nepaprastosios padėties įvedimui, kai vien dėl to gali būti apribotos Konstitucijos 145 straipsnyje nurodytos teisės ir laisvės, nebuvo, pagal Konstituciją kai kurios žmogaus teisės ir laisvės, kaip

antai judėjimo (Konstitucijos 32 straipsnis), susirinkimų (Konstitucijos 36 straipsnis) laisvės, galėjo būti ribojamos esant šiose konstitucinėse nuostatose numatytam pagrindui – siekiant apsaugoti žmonių sveikatą. Vadinasi, žmonių ir visuomenės sveikatos apsaugos tikslas gali būti atskiru, savarankišku pagrindu kai kurių Konstitucijoje nurodytų teisių ir laisvių ribojimui, be abejo, laikantis kitų iš Konstitucijos kylančių aukščiau minėtų klasikinių žmogaus teisių ir laisvių ribojimų sąlygų. Nediskutuotina, kad žmonių sveikatai buvo kilusi grėsmė, dėl ko ir buvo paskelbta COVID-19 pasaulinė pandemija, todėl Lietuvos įstatymų leidėjas ir Vyriausybė pagrįstai ją vertino kaip pagrindą ypatingai situacijai skelbti.

- Konstatuotina, kad valstybėje susidarius tokio pobūdžio ypatingai situacijai, *inter alia* kilus grėsmei žmogaus ir visuomenės sveikatai, kaip antai tada, kai dėl užkrečiamosios ligos plitimo, be kita ko, pandemijos, yra skelbiamas karantinas, siekis apsaugoti asmens ir visuomenės sveikatą, užtikrinti bendrą tautos gerovę laikytini konstituciškai pagrįstais ir teisėtais tikslais, tad žmogaus teisių ir laisvių ribojimai karantino metu pagal Konstituciją šiuo aspektu yra leistini. Kartu pabrėžtina, kad norint šiais konstituciniais pagrindais taikyti konkrečius žmogaus teisių ir laisvių apribojimus kitos nei nepaprastoji padėtis, metu, kaip antai paskelbus ekstremaliąją situaciją dėl COVID-19 viruso plitimo, įstatyme turėtų būti numatyti konkretūs iš anksto žinomi kriterijai, kurie leistų identifikuoti tokios ypatingos situacijos buvimą. Be to, tokie ribojimai galėtų būti taikomi tik laikinai, t. y. tol, kol egzistuoja susidariusi ypatinga situacija. Vadinasi, pagal Konstituciją įstatymų leidėjas turi pareigą įstatyme nustatyti aiškius kriterijus, kuriais remiantis būtų galima konstatuoti poreikį skelbti tokią ypatingą situaciją, kuri suponuoja tam tikrų žmogaus teisių ir laisvių ribojimus asmens sveikatos ir bendros visuomenės gerovės pagrindais, ir kuriems išnykus, būtų atstatomas naudojimas žmogaus teisėmis ir laisvėmis pilna apimtimi (t. y. turi būti aiškus tokių ribojimų laikinas pobūdis).
- Konstatavus, kad Vyriausybės nutarimais nustatytais ribojančiomis priemonėmis buvo siekiama konstituciškai pagrįstų ir teisėtų tikslų, ir vertinant konkrečias priemones kitų Konstitucijoje nustatytų žmogaus teisių ir laisvių ribojimo sąlygų atitikimo aspektu, matyti, kad kai kurios priemonės, kuriomis buvo (ir yra) ribojama judėjimo laisvė (kaip antai, Vyriausybės nutarimu, vėliau Ekstremalios situacijos valstybės operacijų vadovo sprendimu nustatytas įpareigojimas dėl privalomos izoliacijos), taip pat priemonės, kuriomis apribota ūkinės veiklos laisvė (kaip antai, draudimas verstis komercine veikla), sveikatos priežiūros paslaugų apribojimas visoje valstybės teritorijoje neatitiko iš Konstitucijos kylančių reikalavimų.

b) Išvados dėl atskirų teisių ir laisvių ribojimų:

Judėjimo laisvė

- Įvertinus judėjimo laisvei taikytus apribojimus tarptautinės ir Europos Sąjungos (toliau – ES) teisės požiūriu, galima teigti, kad karantino metu nustatyti apribojimai ES piliečiams atvykti į Lietuvos Respubliką atitiko ES Piliečių direktyvos nuostatas, nes buvo pagrįstas pagrindas taikyti įvažiavimo į šalį ribojimus ir ribojimai buvo būtini. Atsižvelgiant į tai, kad nebuvo aišku, kurie asmenys gali būti užsikrėtę ir užkrėsti kitus, o padėtis kitose ES valstybėse buvo daug rimtesnė COVID-19 atvejų paplitimo požiūriu nei Lietuvoje, įvesti atvykimo užsieniečiams ribojimai buvo proporcingi, t. y. atitiko siekiamą tikslą apsaugoti Lietuvos visuomenę nuo koronaviruso plitimo. Nors, lyginant su kitomis ES valstybėmis, karantino metu Lietuva taikė griežčiausius judėjimo per sieną laisvės ribojimus, o buvo galimos ir švelnesnės priemonės (pvz. atvykusiųjų saviizoliacija, reikalavimai dėl testo), visgi pirmojo karantino metu saviizoliacijos kontrolės sistemos ir pasirengimo taikyti alternatyvias priemones objektyviai nebuvo. Visgi ateityje susidūrus su panašiomis ekstremaliomis situacijomis, pradžioje rekomenduotina taikyti švelnesnius ribojimus ir juos griežtinti tik esant neigiamiems situacijos pokyčiams. Juolab, kad kaimyninės valstybės panašių rezultatų, kaip Lietuvoje, pasiekė daug švelnesnėmis priemonėmis.
- Nors draudimas LR piliečiams išvykti iš šalies karantino metu gali būti vertinamas kaip griežčiausia įmanoma priemonė, konstatuotina, kad šiuo ribojimu visgi buvo išlaikyta tinkama pusiausvyra tarp viešo intereso ir individų teisių pagal Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – EŽTK) Ketvirtojo Protokolo 2 straipsnio 3 dalį, Tarptautinio

pilietinių ir politinių teisių pakto (toliau – TPPTP) ir ES Pagrindinių laisvių chartijos (toliau – Chartija) reikalavimus, kadangi buvo numatytos draudimo išimtis ir galimybė individualiais atvejais gauti leidimą išvykti. Tačiau, nors apribojimai ir atitiko būtinumo bei proporcingumo reikalavimą, taip pat buvo suderinami su kitomis žmogaus teisėmis, visgi tuo metu, kai jie buvo įvesti, tai buvo padaryta tik itin bendrų ir abstrakčių nuostatų pagrindu, kurios numatė nustatyti specialią kelionių tvarką, kas nevisai suderinama su EŽTK, TPPTP ir ES Chartijos reikalavimais.

- Intensyvesni judėjimo laisvės ribojimai Velykų savaitgalį ir Nemenčinės miestelyje atitiko EŽTK ir TPPTP reikalavimus, nes esant padidintai viruso paplitimo rizikai ir esant trumpam priemonių taikymo laikotarpiui, jos buvo būtinos ir proporcingos siekiamam tikslui užtikrinti visuomenės sveikatą.
- Tarptautinės teisės požiūriu, privalomos izoliacijos savivaldybės patalpose reikalavimų įgyvendinimas buvo griežčiausia tokio pobūdžio priemonė, kuri pagal taikytų priemonių intensyvumą faktiškai prilygo sulaikymo situacijai. Tokios priemonės taikymas neatsižvelgiant į individualią asmens situaciją, nebuvo būtinas ir nebuvo išbandytos kitos, mažiau ribojančios priemonės, taigi privaloma izoliacija nebuvo proporcinga keliamiems tikslams, tuo galėjo būti pažeistos EŽTK 5 straipsnio 1 dalies nuostatos. Kadangi priverstinę izoliaciją savivaldybės patalpose pagal apribojimų intensyvumą galima būtų prilyginti asmens sulaikymui, 14 dienų laikotarpis, jei asmuo būtų laikomas administracinio, bet ne teismo sprendimo pagrindu, galėtų būti vertinamas kaip neteisėtas ir pagal EŽTK 5 straipsnio 3 dalį, kuri reikalauja, kad sulaikytas asmuo būtų nedelsiant pristatytas teisėjui, paprastai po 48 val.
- Tarptautinės teisės požiūriu, saviizoliacijos reikalavimas, nors ir numatė griežtas judėjimo laisvės apribojimo priemones bei atsakomybę už jų nesilaikymą, tačiau numatė ir išimtis iš jų taikymo gaunant leidimą palikti saviizoliacijos vietą, todėl neturėtų būti vertinamas kaip prilygstantis laisvės atėmimui, ir buvo proporcingas siekiamam tikslui apsaugoti visuomenės sveikatą.
- Nacionalinės teisės požiūriu, Vyriausybė, 2020 kovo 14 d. nutarime Nr. 207 nustatydama, kad asmenims, grįžusiems iš užsienio valstybių, privaloma 14 dienų izoliacija, kuri turi būti suprantama kaip izoliacija ŽULPKĮ prasme (nes būtent šiuo teisės aktu Vyriausybė rėmėsi priimdama minėtą nutarimą), veikė tam neturėdama įstatymų leidėjo jai suteiktų įgaliojimų, taigi peržengė jai įstatymų suteiktas kompetencijos ribas tiek nustatydama tokią priemonę, kaip privaloma izoliacija, iš pradžių taikomą visiems be išimties asmenims, grįžusiems iš užsienio valstybių, tiek įtvirtindama tokios privalomos izoliacijos terminą – 14 dienų, nors įstatyme Vyriausybės nutarimo priėmimo metu buvo numatyta, kad privaloma izoliacija be teismo sprendimo galima tik 7 kalendorines dienas, tiek nustatydama, kad izoliacija privaloma be jokio gydytojo patvirtinimo, kaip to buvo reikalaujama pagal tuo metu galiojusį ŽULPKĮ. Ypač kritiškai vertintinas teisinis reguliavimas, pagal kurį 2020 m. kovo 24-25 d. iš užsienio grįžę asmenys buvo privalomai izoliuojami savivaldybės parinktose patalpose. Konstatuotina, kad Vyriausybė, nustatydama 2020 kovo 14 d. nutarime Nr. 207 įtvirtintą teisinį reguliavimą, veikė *ultra vires* ir perėmė įstatymų leidėjo įgaliojimus nuspręsti, kas turi priimti sprendimą dėl asmenų privalomos izoliacijos, ir koks turi būti tos izoliacijos terminas.
- ŽULPKĮ įtvirtinta izoliacijos samprata ir tvarka iki šiol skiriasi nuo tos, kuri nustatyta atitinkamai Vyriausybės nutarimais (dabar – Ekstremalios situacijos valstybės operacijų vadovo sprendimais) karantino metu, ir kuri taikoma asmenims, atitinkantiems minėtuose teisės aktuose nustatytus grupės kriterijus, kaip antai, grįžusiems iš užsienio ar turėjusiems kontaktą su asmeniu, kuriam nustatyta užkrečiamoji liga. Nei ŽULPKĮ, nei jokiame kitame įstatyme nėra įtvirtinta „saviizoliacijos“ ar „savanoriškos izoliacijos“ sąvoka (kai asmuo privalo izoliuotis, nesulaukęs valstybinių institucijų, kaip antai NVSC, nurodymo, tiesiog būdamas sąmoningas visuomenės narys), kurios nesilaikant gali būti taikomos atitinkamos atsakomybės priemonės. Neabejotina, kad pasaulinės pandemijos kontekste tokios priemonės, kaip plataus masto asmenų izoliacija ar privaloma saviizoliacija, gali būti vertinamos kaip būtinos ir reikalingos, tačiau jos turi būti numatytos įstatymuose.
- Atskiru atitikties Konstitucijai vertinimo objektu galėtų būti ir paties ŽULPKĮ nuostatos, kuriomis nustatyta, kad be teismo sprendimo privalomą izoliaciją galima taikyti net vieną mėnesį

vienasmenių gydytojų sprendimu. Manytina, kad toks ilgas asmens laisvės ribojimas, nenumatant galimybės tokio ribojimo pagrįstumo ir teisėtumo patikrinti teisme, laikytinas itin šiurkščiu konstitucinės asmens laisvės pažeidimu, todėl turėtų būti keičiamas.

Ūkinės veiklos laisvė

- Nors ūkinės veiklos laisvės tiesiogiai neįtvirtina pagrindiniai tarptautiniai žmogaus teisių dokumentai (išskyrus ES Chartijos 16 str.), ji gali būti ginama teisės į nuosavybę, įtvirtintos EŽTK Pirmojo protokolo 1 straipsnyje ir ES Chartijos 17 straipsnyje, pagrindu. Lietuvoje įvestais ūkinės veiklos ribojimais buvo nustatytos tam tikros šios veiklos vykdymo sąlygos, kurios leistinos pagal tarptautinę teisę. Atitinkamai manytina, kad ūkinės veiklos ribojimai esant itin užkrečiamos ir virusinės ligos pavojui, nebūtų vertinami kaip nuosavybės „atėmimas“, o tik kaip laikinas teisės į nuosavybę apribojimas. Kadangi šios priemonės buvo laikinos, jomis buvo siekiama apsaugoti daugelį gyvybių, buvo taikytos pasekmes švelninančios valstybės priemonės, taikytos priemonės galėtų būti vertinamos kaip iš esmės proporcingos. Jos galėtų būti vertinamos kaip nuosavybės „naudojimo kontrolės“ arba bendrinio valstybės įsikišimo į naudojamą nuosavybę priemonėmis, taigi savaime negali būti vertinamos kaip pažeidžiančios teisę į nuosavybę.
- Visgi, atsižvelgiant į tai, kad Lietuvoje laikotarpiu nuo 2020 m. kovo 16 d. iki birželio 16 d. kai kurios ūkinės veiklos buvo visiškai draudžiamos ir negalėjo būti vykdomos, taip pat šiuo laikotarpiu ir iki dabar toks draudimas nebuvo grindžiamas aiškiu teisės akte numatytu pagrindu, galima teigti, kad ūkinės veiklos laisvė kai kurių ūkinės veiklos rūšių atveju buvo apskritai paneigta, tuo galimai pažeidžiant Chartijos 16 straipsnį (jei nebuvo už tai kompensuojama).
- Kalbant apie ūkinės veiklos ribojimus nacionalinės teisės požiūriu, pažymėtina, kad Konstitucijos 46 straipsnyje, kuris reguliuoja ūkinės veiklos laisvę, nėra numatyta, jog ji galėtų būti ribojama siekiant apsaugoti asmens sveikatą. Tačiau pažymėtina ir tai, kad žmonių sveikatos apsauga yra konstituciškai svarbus tikslas, viešasis interesas, toks ūkinės veiklos ribojimas, kuriuo siekiama apsaugoti žmonių sveikatą, yra vertintinas kaip skirtas bendrai tautos gerovei užtikrinti ir, jeigu yra paisoma iš Konstitucijos kylančių reikalavimų, savaime nėra laikytinas pažeidžiančiu Konstituciją. Taigi Konstitucijos 46 straipsniu garantuojama ūkinės veiklos laisvė gali būti ribojama siekiant apsaugoti žmonių sveikatą ir taip užtikrinti bendrą tautos gerovę pagal Konstitucijos 46 straipsnio 3 dalį.
- Ūkinės veiklos ribojimų kontekste, nei Vyriausybės 2020 m. kovo 14 d. nutarimo Nr. 207 priėmimo metu galiojusiose ŽULPKĮ nuostatose, nei 2020 m. gruodžio pabaigoje galiojančiose šio įstatymo nuostatose nebuvo nustatyta, kad dėl karantino gali būti apskritai uždraudžiamos kai kurios ūkinės veiklos arba uždraudžiama teikti paslaugas. Tuo tarpu Vyriausybės 2020 m. kovo 14 d. nutarimu (su vėlesniais pakeitimais ir papildymais) nustatytais ūkinės veiklos ribojimais verstis tam tikra ūkine veikla, *inter alia* teikti paslaugas nustatytą laiką buvo draudžiama apskritai, ir taip buvo daromas esminis poveikis ūkinės veiklos laisvei, t. y. galimybė verstis ūkine veikla buvo praktiškai paneigta. Todėl manytina, kad Vyriausybė viršijo jai ŽULPKĮ suteiktus įgaliojimus nustatyti karantino metu taikomas priemones, *inter alia* nustatyti specialias ūkinės veiklos sąlygas, ar atitinkamai apriboti (bet ne visiškai uždrausti) ūkinę veiklą, taigi veikė *ultra vires*, todėl toks Vyriausybės nutarime nustatytas teisinis reguliavimas laikytinas neteisėtu pagal konstitucinę teisę.
- Vyriausybės nutarimu Nr. 207 paskelbus karantiną, taikytų priemonių, susijusių su ūkinės veiklos laisvės ribojimo priemonių taikymu, teisėtumas ir pagrįstumas neturėjo tinkamo teisinio pagrindo. Įvertinus Vyriausybės nutarimo Nr. 207 priėmimo metu galiojusius įstatymus, kuriais šiame nutarime nurodoma, kad remiamasi priimant be kita ko ūkinės veiklos laisvės ribojimo, tai yra CSĮ ir ŽULPKĮ nuostatas, darytina išvada, kad šiuose įstatymuose tiesiogiai, aiškiai ir nedviprasmiškai nebuvo įtvirtinta, jog Vyriausybei suteikiama diskrecija numatyti ūkinės veiklos ribojimus. Manytina, kad juridinių asmenų teisnumo – ūkinės veiklos ribojimo, jų įsigaliojimo metu įstatyminis pagrindas nebuvo tinkamas – Vyriausybei tokia teisė buvo suteikta tik vėliau, 2020 m. kovo 31 d. priėmus ŽULPKĮ pakeitimą bei papildymą.

Teisė į sveikatos apsaugą

- Vadovaujantis Vyriausybės 2020 m. kovo 14 d. nutarime (su vėlesniais pakeitimais ir papildymais) nustatytu teisiniu reguliavimu ir juo įtvirtintais ribojimais gauti atitinkamas medicininės paslaugas, iš esmės buvo suvaržytas medicininį paslaugų teikimas asmenims tais atvejais, kai tokių paslaugų nesuteikimas nereiškė gyvybiškai būtinos medicininės pagalbos teikimo (tokia pagalba ir toliau turėjo būti teikiama) ir, kai tai negrėsė reikšmingu paciento būklės pablogėjimu.
- Atsižvelgiant į valstybės iš Konstitucijos 53 straipsnio kylančią priedermę rūpintis žmonių sveikata ir garantuoti medicininį paslaugų prieinamumą, konstituciškai nepateisinamas toks Vyriausybės 2020 m. kovo 14 d. nutarime teisinis reguliavimas, pagal kurį tam tikros medicininės priežiūros paslaugos kurį laiką nebuvo teikiamos arba buvo itin apribotas jų prieinamumas visoje valstybės teritorijoje, net jei tokiais ribojimais buvo siekiama užtikrinti sklandų sveikatos priežiūros įstaigų veikimą.
- Taigi toks Vyriausybės nutarimuose įtvirtintas teisinis reguliavimas, kuriuo sveikatos priežiūros paslaugų teikimas buvo apribotas visoje valstybės teritorijoje, neatsižvelgiant į tai, ar visose įstaigose buvo fiksuotas viruso plitimas, vertintinas kaip pernelyg ribojantis teisę į sveikatos priežiūrą, o šiomis priemonėmis siektas tikslas – apsaugoti žmonių sveikatą ir užtikrinti sklandų sveikatos priežiūros įstaigų veikimą galėjo būti siekiamas ir kitomis priemonėmis, kaip antai stiprinant sveikatos priežiūros įstaigų personalo apsaugą, reguliuojant dirbančių medikų srautus ir kt. Vyriausybės 2020 m. kovo 14 d. nutarime įtvirtintas teisinis reguliavimas iš esmės paneigė galimybę įgyvendinti asmenų, sergančių kitomis ligomis, teisę į tinkamą sveikatos priežiūros paslaugų teikimą, teisę į kuo geresnę sveikatos užtikrinimą, ir negali būti vertinamas kaip teisėtas ar proporcingas ir atitinkantis Konstituciją. Vadinasi, pagal Konstituciją nei įstatymuose, nei poįstatyminiuose teisės aktuose, kaip antai Vyriausybės nutarimuose, negali būti nustatytas toks teisinis reguliavimas, pagal kurį tam tikroms grupėms asmenų, kuriems reikalinga medicininė pagalba, apskritai negalima būtų ja pasinaudoti ar būtų itin apsunkintas naudojimasis valstybės garantuojamomis medicininėmis paslaugomis (išskyrus būtinąją medicininę pagalbą) visoje valstybės teritorijoje. Kartu pažymėtina ir tai, jog kadangi sveikatos priežiūros veikla yra itin specifinė ūkinė veikla, kuri reikalinga valstybės konstitucinių funkcijų įgyvendinimui, įstatyme turi būti aiškiai nustatyta, kada atskirais atvejais, esant būtinybei, gali būti ribojama kai kurių (pavyzdžiui labiausiai viruso paveiktų) sveikatos priežiūros įstaigų veikla.

Teisė į mokslą

- Valstybės nustatytos priemonės, ribojančios teisę į mokslą, įtvirtintos EŽTK Pirmojo protokolo 2 straipsnyje, bei Konstitucijos 41 straipsnyje, laikomos proporcingomis siekiui užkirsti kelią koronaviruso plitimui, taigi vertinant *in abstracto* teisė į mokslą nebuvo pažeista. Nuotolinio mokymosi procesas kaip priemonė yra tinkama ugdymo procesui užtikrinti tol, kol ji yra vienodai prieinama visiems nepriklausomai nuo ugdomųjų ekonominės ir socialinės padėties. Nuotolinis mokymosi procesas Lietuvoje buvo įvestas kaip laikina priemonė, šalies mastu per trumpą laiką patobulinus informacinių technologijų infrastruktūrą ir organizuojant pagalbos suteikimą mokiniam, kurie dėl amžiaus, neįgalumo ir kitų objektyvių priežasčių gali nemokėti mokytis per nuotolį.

Teisė į privatą ir šeimos gyvenimą

- Asmens buvimo vietos nustatymo duomenis teikiant tam, kad būtų stebimi asmenys, kurie saviizoliuojasi prieš nustatant ar net nustačius COVID-19 ligą, būtų siekiama ne nedelsiant išgelbėti konkretaus asmens gyvybę ar suteikti būtinąją pagalbą, o kontroliuoti asmenis, kurie galimai nesilaiko saviizoliacijos sąlygų. Elektroninių ryšių įstatymo (toliau – ERI) 68 straipsnio 5 dalies nuostata, įpareigojanti policijos įstaigoms atiduoti vietos nustatymo duomenis siekiant išgelbėti asmenį, kurio sveikatai ir gyvybei kilo pavojus, jam suteikiant neatidėliotiną būtinąją medicinos ar kitą pagalbą, nėra skirta bendrai visuomenės prevencijai ar apsaugai nuo asmenų, galimai sergančių užkrečiamomis ligomis. Todėl jos taikymas siekiant kontroliuoti asmenis, kurie yra saviizoliacijoje, pažeistų privatą asmens gyvenimą. Saviizoliacijos nesilaikymas nėra laikomas

itin sunkiu ar labai sunkiu nusikaltimu, taigi vietos duomenų rinkimas remiantis ERĮ 65 straipsnio 2 dalimi nesant asmens sutikimo taip pat pažeistų asmens privatų gyvenimą. Vietos nustatymo duomenų gavimas būtų teisėtas asmens, kuris yra įtariamas Baudžiamojo kodekso (toliau – BK) 277 straipsnio 1 dalyje numatyto nusikaltimo darymu, atžvilgiu, jeigu dėl tokio asmens yra pradėtas ikiteisminis tyrimas. Vertinti, ar buvo teisės į privatų gyvenimą pažeidimas galima tik kiekvienu konkrečiu atveju įvertinus bylos aplinkybes.

- Asmens sveikatos duomenų atskleidimas visuomenei, nesant jo sutikimo, būtų absoliučiai neproporcinga priemonė net ir siekiant apsaugoti nuo rimtų tarpvalstybinio pobūdžio grėsmių sveikatai. Atitinkamai, buvimo vietos duomenų, kurie gali identifikuoti asmenis, sergančius COVID-19 skelbimas, pažeistų teisę į privatų asmens gyvenimą. Atitinkamai galėtų būti skelbiami tik tie duomenys, kurie yra anoniminiai ir iš kurių negali būti identifikuotas asmuo. Viešai skelbiama Nacionalinio visuomenės sveikatos centro iš sergančiųjų surinkta informacija apie COVID-19 užsikrėtusių asmenų lankytas vietas ne visuomet atitiko anonimiškumo reikalavimą, kadangi iš pateikiamų duomenų visumos atskirais atvejais buvo įmanoma identifikuoti konkretų asmenį.
- Draudimas lankyti stacionarių socialinių paslaugų įstaigų gyventojus buvo nustatytas įpareigojant įstaigas užtikrinti asmeninių vizitų alternatyvas. Ribojimai buvo mažinami reaguojant į pasikeitusią epidemiologinę situaciją, diferencijuojami atsižvelgiant į rizikos grupes ir (ar) konkretaus asmens situaciją, pvz., sudaroma galimybė lankyti mirštančius ligonius. Atitinkamai manytina, kad valstybė ėmėsi proporcingų ribojimų siekdama užkirsti kelią koronaviruso plitimui ir apsaugoti ypač pažeidžiamų asmenų sveikatą ir gyvybę.
- Galimybė palaikyti ryšį su artimaisiais yra teisės į privatų gyvenimą dalis. Teisės pasimatyti su artimaisiais, kaip asmens teisės į privatų gyvenimą dalies, apimtis negali būti ribojama poįstatyminiu teisiniu reguliavimu. Siekiant teisėto bei demokratinėje visuomenėje reikalingo tikslo, net ir ekstremalios situacijos atveju, teisė palaikyti ryšį su artimaisiais gali būti apribota tik įstatymuose nustatytais pagrindais bei tvarka. Laikotarpiu nuo 2020 m. vasario 26 d. iki kovo 13 d. Bausmių vykdymo kodekse (toliau – BVK) nebuvo įtvirtintas sisteminius teisės pasimatyti su artimaisiais apribojimus leidžiantis teisinis reguliavimas, kurį būtų galima realizuoti ar detalizuoti Kalėjimo departamento direktoriaus įsakymu. Ši problema buvo išspręsta tik 2020 m. birželio 4 d. pakeitus BVK. Ribojimų nebuvo nustatyta nei Vyriausybės nutarime, nei operacijos vadovo sprendimuose. Taigi tiek ilgalaikių, tiek trumpalaikių pasimatymų draudimas laikotarpiu nuo 2020 m. vasario 26 d. iki kovo 13 d. buvo neteisėtas, kadangi draudimus nustačiusios Kalėjimo departamentui pavaldžios įstaigos viršijo savo įgaliojimus, joms suteiktus BVK 119 straipsnyje.
- Numačius alternatyvias bendravimo priemones fiziniams susitikimams su kalinčiais bei suimtaisiais, atliepančias pakitusią epidemiologinę situaciją, ir sudarančias suimtiesiems ir nuteistiesiems palaikyti šeimos ryšius, teisėtai nustatyti ribojimai laikomi proporcingais siekui užkirsti koronaviruso plitimą.

Rinkimų teisė

- Vertinant bendrai, ribojimai, nustatyti Seimo rinkimo organizavimo tvarkos apraše, buvo proporcingi tikslui užkirsti kelią koronaviruso plitimui ir apsaugoti žmonių sveikatai ir gyvybei. Ribojimai iš esmės buvo siejami su papildomomis priemonėmis, turėjusiomis apsaugoti rinkimuose dalyvaujančių asmenų sveikatą ir sudaryti sąlygas balsuoti asmenims, kurių judėjimo buvo laisvė apribota. Tai nedarė įtakos įprastiems rinkimų terminams (atvirksčiai, išankstinis balsavimas buvo 2 dienomis ilgesnis nei 2016 m. organizuotų rinkimų metu), buvo užtikrintas slaptas balsavimas.

Susirinkimų laisvė

- Vyriausybės nutarimais įvesti susibūrimų ribojimai buvo būtini ir proporcingi siekiamam tikslui – apsaugoti žmonių sveikatą ir užkirsti kelią viruso plitimui, bei nepažeidė EŽTK 11 straipsnyje įtvirtintos susirinkimų laisvės. Nors pirmasis Vyriausybės nutarimas, kuriuo buvo paskelbtas karantinas, numatė bendro pobūdžio ribojimą, tačiau vėlesniais nutarimais buvo tikslinami susibūrimams keliami reikalavimai, švelninami ribojimai, atsižvelgiant į situaciją šalyje.

1.5. Teisinė atsakomybė dėl COVID-19 priemonių nesilaikymo ir valstybės atsakomybė už šias priemones ir jų pasekmes

a) Administracinė atsakomybė už padarytus administracinius nusižengimus ekstremalios situacijos metu:

- Administracinė atsakomybė už padarytus administracinius nusižengimus ekstremalios situacijos metu (įvedus karantino režimą) yra numatyta keliuose Administracinių nusižengimų kodekso (toliau – ANK) straipsniuose: 45; 46 ir 526. Nuo 2020 m. balandžio 3 d. ANK 45 straipsnio 4 dalyje, 46 ir 526 straipsnių 3 dalyje buvo numatyta atsakomybė už veikas, padarytas karo, nepaprastosios padėties, mobilizacijos, karantino, riboto karantino metu, taip pat susidarius ekstremaliajai situacijai ar ekstremaliajam įvykiui, jeigu ekstremalioji situacija ar ekstremalusis įvykis kelia pavojų žmonių gyvybei ar sveikatai. Šie ANK pakeitimai buvo savalaikiai ir pagrįsti, nes atsirado poreikis užkardyti visuomenės sveikatos, civilinės saugos srities teisės aktų, savivaldybių institucijų priimtų sprendimų nesilaikymą ir pažeidimus, daromus valstybei ar visuomenei pavojingu metu ir sąlygomis, kai paskelbta karo, nepaprastoji padėtis, mobilizacija, karantinas, ribotas karantinas, taip pat susidarius ekstremaliajai situacijai ar ekstremaliajam įvykiui, jei ekstremalioji situacija ar ekstremalusis įvykis kelia pavojų žmonių gyvybei ar sveikatai, atgrasyti asmenis nuo tokių pažeidimų padarymo.
- ANK 526, 45, 46 str. dispozicijos yra blanketinės, t. y. nukreipiančio į kitus teisės aktus, o nusižengimų sudėtys formalios, nereikalaujančios padarinių (išskyrus ANK 45 str. 4 d., 46 ir 526 str. 3 d. dispozicijos), todėl atsakomybei kilti užtenka nustatyti faktą, jog buvo pažeistos teisės aktų nuostatos.
- Remiantis teismų praktika, už minėtus ANK numatytus nusižengimus atsakomybėn gali būti traukiami ne tik fiziniai asmenys, bet ir įmonių vadovai. Teismai byloje nurodo, jog nesilaikymas reikalavimų dėvėti nosį ir burną dengiančių apsaugos priemones viešoje vietoje, kai aplinkui nėra kitų asmenų, yra klaidingas įsitikinimas. Taip pat teismai konstatuoja, jog kvalifikuojant administracinį nusižengimą pagal ANK 45 straipsnio 4 dalį, turi būti nustatyta, jog pažeidus nurodytus teisės aktus, buvo sukeltas pavojus išplisti pavojingoms ar ypač pavojingoms užkrečiamosioms ligoms. Nenustačius šių aplinkybių, administracinis nusižengimas perkvalifikuotinas iš ANK 45 straipsnio 4 dalies į ANK 45 straipsnio 1 dalį.

b) Baudžiamoji atsakomybė už kovos su epidemijomis ar užkrečiamomis ligomis taisyklių pažeidimus:

- Baudžiamojo kodekso 277 straipsnyje nurodytos nusikalstamos veikos, kuriomis, pažeidus kovos su epidemijomis ar užkrečiamosiomis ligomis taisykles, yra sukeliamas pavojus žmonių sveikatai, o tam tikrais atvejais ir gyvybei. Šiame BK straipsnyje nustatyta blanketinė nusikalstamos veikos dispozicija, todėl konkrečios taisyklės, kurių pažeidimas gali užtraukti baudžiamąją atsakomybę yra suformuluotos kituose norminiuose aktuose, iš kurių pagrindinis – Žmonių užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės įstatymas.
- Iki COVID – 19 pandemijos praktiškai netaikytas BK straipsnis, netrukus po ekstremalios padėties paskelbimo, buvo pakeistas, sugriežtinant baudžiamąją atsakomybę. Pirma, buvo padidinta maksimali laisvės atėmimo bausmė už nusikaltimą - nuo iki šiol buvusių trejų iki penkerių metų; antra, baudžiamasis nusižengimas, kuris anksčiau buvo nurodytas BK 277 straipsnio 2 dalyje, buvo prilygintas nusikaltimui. Atitinkamai, iš sankcijos išbraukta švelniausia alternatyvi bausmė – viešieji darbai, taip pat nustatyta dar viena alternatyvi bausmė – laisvės atėmimas iki vienerių metų. Vertinant šį baudžiamosios atsakomybės griežtinimą proporcingumo aspektu, darytina išvada, jog sankcijų už nusikalstamas veikas, nurodytas BK 277 straipsnyje, padidinimas buvo skirtas iš esmės siekiant sulyginti sankcijas už panašius į nagrinėjamą neatsargius nusikaltimus, siejamus su norminiuose aktuose įtvirtintų taisyklių nesilaikymu, todėl laikytinas nepažeidžiantis proporcingumo principo ir neišbalansuojantis Baudžiamajame kodekse nurodytų sankcijų sistemos.

- Įvertinus norminių aktų, susijusių su COVID -19 gausą, dažnus jų pildymus ir keitimus, taip pat neretai juose įtvirtintus, bet praktiškai sudėtingai realizuojamus įpareigojimus asmenims, atsakingiems už jų vykdymą, galima teigti, jog toks reguliavimas hipotetiškai sudaro galimybes pertekliniam baudžiamajam persekiojimui. Kita vertus, BK 277 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta nusikalstamos veikos materialioji sudėtis, pagal kurią būtina įrodyti, jog atitinkamų norminių aktų pažeidimas sukėlė ligos protrūkį ar epidemiją (nagrinėjamu atveju – COVID-19 ligos), turėtų užtikrinti, kad tik pavojingiausi atvejai būtų vertinami baudžiamosios atsakomybės aspektu.
- Įvertinus BK 277 straipsnio 1 dalyje numatyto nusikaltimo sudėtį, darytina išvada, jog už jo padarymą atsakyti gali iš esmės tik fizinis asmuo, todėl BK 277 straipsnio 4 dalies formuluotė, pagal kurią už nusikalstamą veiką, nurodytą BK 277 straipsnio 1 dalyje, gali atsakyti ir juridinis asmuo, yra nelogiška. BK 277 straipsnio 4 dalyje nurodyta taisyklė taip pat neatitinka ir įstatymo leidėjo ketinimų, nes pagal ankstesnę šio straipsnio redakciją, už nusikalstamą veiką, šiuo metu nurodytą BK 277 straipsnio 2 dalyje, buvo numatyta ne tik fizinių, tačiau ir juridinių asmenų baudžiamoji atsakomybė, kuri dabar nebenumatoma.

c) Civilinė atsakomybė už priemones, taikytas užkrečiamųjų ligų prevencijai ir kontrolei:

- Įvertinus Vyriausybės veiksmų teisėtumą, priimant nutarimus Nr. 207 ir Nr. 1226, tiek, kiek tai susiję su ekstremalios situacijos ir karantino paskelbimu visoje Lietuvos Respublikos teritorijoje, kurie galėjo sukelti žalą atskiriems komercinės ūkinės veiklos subjektams, sprendžiant, kad konkrečios valstybės institucijos diskrecijos teisės, kaip prielaidos neteisėtumo sąlygai konstatuoti, nebuvo peržengtos.
- Nustatant žalos, galimai padarytos dėl valstybės institucijos neteisėtų veiksmų, dydį įvertintina, kad Vyriausybė, kurios priimtų aktų teisėtumas ir bus vertinamas, ėmėsi priemonių, kad galimai kilianti žala ir jos dydis būtų minimizuoti, skirdama finansinę paramą nuo karantino paskelbimo nukentėjusiems subjektams, be kita ko ir dėl priimtų valstybės valdžios subjektų priimtų aktų nuostatų privalėjusiems vykdytą komercinę ūkinę veiklą modifikuoti, sustabdyti ar nutraukti.
- Net ir nustačius visas būtinas sąlygas kilti civilinei atsakomybei už žalą, atsiradusią dėl Vyriausybės veiksmų apribojant ar uždraudžiant ūkinės veiklos laisvę bei komercinę veiklą vykdančių juridinių asmenų teisumą, būtina įvertinti, ar nėra teisinių prielaidų netaikyti civilinės atsakomybės ar atleidimo nuo civilinės atsakomybės nuostatų pagal Civilinio kodekso (toliau – CK) 6.253 straipsnį.

1.6. Teisės į teisminę gynybą užtikrinimas ekstremalios padėties ir karantino metu

- a) Viena iš svarbiausių procesinių asmens teisių, be kurios nebūtų įmanoma apginti visų kitų galimai pažeistų asmens teisių, taip pat ir galimai pažeistų teisių ekstremalios padėties ar karantino metu, yra asmens teisė į teisminę gynybą. Atliekant tyrimą buvo laikomasi prielaidos, kad COVID-19 pandemijos metu teisminės gynybos prieinamumas turėtų būti neribojamas arba laikinai ir proporcingai ribojamas, siekiant suderinti sveikatos krizės valdymą ir asmens galimybę ginti jo galimai pažeistas teises (be kita ko – pažeistas ir dėl sveikatos krizės nulemtų apribojimų).
- b) Išanalizavus teisės į teisminę gynybą prieinamumą karantino laikotarpiu, darytina išvada, jog teisminė gynyba karantino metu iš esmės buvo prieinama. Rašytine forma nagrinėtinų bylų procesai vyko įprastai, tuo tarpu bylų, kurios pagal įstatymą gali būti nagrinėjamos tik žodinio proceso tvarka, nagrinėjimas pirmojo karantino metu, kaip taisyklė, buvo atidėtas iki karantino pabaigos. Manytina, kad būtent žodinio proceso tvarka nagrinėjamų bylų trukmė pailgės, todėl teismai turėtų individualiai vertinti būtinybę nagrinėti bylas, nagrinėtiną žodinio proceso tvarka, kad nebūtų pažeista asmenų teisė į pagrįstos trukmės procesą.
- c) Siekiant užtikrinti tinkamą įtariamųjų ir kaltinamųjų teisių, o ypač teisės į laisvę ir judėjimo laisvę, ribojimą (paprastai – skiriant suėmimą); taip pat vaikų paėmimą iš nesaugios aplinkos, ir kitais atvejais, kai teismas sprendavo dėl būtinumo nagrinėti bylą žodinio proceso tvarka, laikantis saugumo reikalavimų, karantino metu vyko ir bylų nagrinėjimas žodinio proceso tvarka. Įvertinus tai, kad proceso įstatymai COVID – 19 kontekste nebuvo keičiami, darytina išvada, jog patys teismai, įvertinę bylos ar sprendimo procesinio klausimo svarbą, kompleksiskumą, jo nagrinėjimo

atidėjimo galimas neigiamas pasekmes ir kitas svarbias aplinkybes, *ad hoc* sprendžia dėl bylos nagrinėjimo žodinio proceso tvarka, teisme dalyvaujant proceso dalyviams, būtinumo.

- d) Teismai aktyviai naudojo e-bylų sistema, taip pat vykdė posėdžius nuotoliniu būdu. Įvertinus teisinį nuotolinio bylų nagrinėjimo reguliavimą, darytina išvada, kad detaliausiai reguliuojamas nuotolinis teismų posėdžių organizavimas ir vykdymas nagrinėjant civilines ir administracines bylas, Baudžiamojo proceso kodeksas numato tik atskirų veiksmų (paprastai – proceso dalyvių apklausų) vykdymą nuotoliniu būdu, o ANK – iš viso nereguliuoja šio klausimo. Taigi, teismai, atsižvelgus į jų diskreciją pildyti procedūrinio pobūdžio teisinio reguliavimo spragas, sprenddami dėl nuotolinio proceso (ar atskirų jo veiksmų) turi įvertinti tiek tokio proceso kaip visumos teisingumo užtikrinimo, tiek proceso dalyvių veiksmingo dalyvavimo toliame procese galimybes.
- e) Kita vertus, užtikrinimas, kad bylų duomenys (tiek raštu, tiek žodžiu) būtų perduodami saugiais informacijos perdavimo kanalais, taip pat teismų aprūpinimas organizacinėmis – techninėmis priemonėmis, skirtomis ir nuotolinių teismo posėdžių organizavimui, o pirmojo karantino metu ir fizinėmis apsaugos priemonėmis (nuo veidų dengiančių kaukių teisėjams iki atitvarų salėse posėdžių dalyviams ir pan.) buvo nepakankamas.
- f) Karantino metu gynėjų (taip pat ir valstybės garantuojamos teisinės pagalbos) teikiamos paslaugos, taip pat kitų teisinių paslaugų (notarų, anstolių) teikimas pirmojo karantino pradžioje buvo apribotas, tačiau nebuvo sustabdytas.

2. Išvados dėl COVID-19 situacijos proceso ir priimtų sprendimų viešo valdymo požiūriu

- a) Atsako į COVID-19 pandemiją politikos vertinimo tyrimas patvirtino, kad daugelis Lietuvoje taikytų atsako į COVID-19 priemonių pirmosios pandemijos bangos laikotarpiu (2020 m. sausio 1 d. – 2020 m. birželio 16 d.), kuriomis buvo siekiama stabdyti viruso plitimą, nukentėjusiems nuo pandemijos, buvo iš esmės savalaikės ir tinkamos. Užsikrėtimų ir mirčių nuo COVID-19 viruso skaičiai šiuo laikotarpiu, lyginant su kitomis šalimis, nebuvo dideli, ir todėl galima teigti, jog epidemijos suvaldymo tikslas buvo pasiektas.
- b) Vis dėlto skirtingose šalyse taikytų asmenų judėjimo, susirinkimų, renginių, ūkinės veiklos, viešųjų paslaugų ir kitų ribojimo priemonių lyginamoji analizė atskleidė, jog Lietuvoje ribojimai pirmosios pandemijos bangos laikotarpiu buvo vieni griežčiausių vertinant ribojimų griežtumo priklausomybę nuo užsikrėtimų COVID-19 virusu skaičiaus. Pavyzdžiui, regresinio modelio, kurio priklausomas kintamasis yra ribojimų griežtumo indeksas, o nepriklausomas kintamasis – užsikrėtimų COVID-19 virusu skaičius per dieną, koeficientai, parodantys šią priklausomybę, Lietuvoje buvo daugiau nei dvigubai didesni nei Latvijoje ir Estijoje (koeficiento reikšmė Lietuvai – 760, Latvijai ir Estijai – atitinkamai 312 ir 321) ir daugiau nei šešis kartus nei Suomijoje (koeficiento reikšmė Suomijai yra 124). Kitaip tariant, tikėtina, kad panašių kaip Lietuvos kaimynėse pandemijos suvaldymo rezultatų Lietuvoje buvo galima pasiekti ir taikant ne tokias griežtas ribojimų priemones, tuo pačiu sukeltant mažesnes neigiamas pasekmes Lietuvos ekonomikai ir gyventojams.
- c) Pandemijos ir jos suvaldymui skirtų politikos priemonių pasekmių Lietuvos ekonomikai ir gyventojams vertinimas atskleidė, kad 2020 m. kovo mėn. įvesti karantino ribojimai neigiamai paveikė daugelį Lietuvos ūkio sektorių, nors vėliau (vasaros mėnesiais) daugelis šių sektorių atsigavo. Labiausiai 2020 m. II ketvirtį sumažėjo kelionių agentūrų (sumažėjimas 95-98 proc. lyginant su ankstesnių ketvirčių apyvartos vidurkiu), apgyvendinimo veiklą vykdančių (70 proc.), oro transporto (67 proc.), kino filmų, vaizdo filmų ir televizijos programų gamybos, garso įrašymo ir muzikos įrašų leidybos veiklą (58 proc.), meninę, pramoginę ir poilsio organizavimo veiklą (43,7 proc.), odontologinės praktikos veiklą (38 proc.) vykdančių įmonių pardavimo pajamos. Karantino ribojimai taip pat lėmė Lietuvos įmonių eksporto, maitinimo ir gėrimų teikimo veiklą vykdančių įmonių apyvartos žymų sumažėjimą (segmentuotos regresijos modelių, parodančių karantino ribojimų priemonių poveikį maitinimo ir gėrimo veiklą vykdančių įmonių apyvartai ir Lietuvos įmonių eksportui koeficientai yra statistiškai reikšmingi). Taip pat dėl sustabdytos daugelio

įmonių ūkinės veiklos ženkliai sumažėjo darbuotojų dirbtų valandų maitinimo ir gėrimų teikimo veiklą, didmeninę prekybą vykdančiose įmonėse indeksų reikšmės.

- d) Statistinė analizė taip pat atskleidė, jog karantino laikotarpiu ir vėlesniais mėnesiais ženkliai išaugo nedarbas tarp Lietuvos gyventojų – 15 – 24 m. amžiaus asmenų grupėje nedarbas išaugo nuo 15,9 proc. 2020 m. kovo mėn. iki 25,4 proc. rugpjūčio mėn. 25 – 74 m. amžiaus grupėje nedarbo augimas ne toks ženklus, bet vis dėlto pastebimas – nuo 6,6 proc. kovo mėn. iki 9,6 proc. rugpjūčio mėn. Kita vertus, statistiniai duomenys patvirtina, kad karantinas paskatino Lietuvos Respublikos piliečių grįžimą į Lietuvą – nors balandžio mėn. ryškus grįžusių piliečių skaičiaus sumažėjimas (tikėtina, jog dėl įvestų judėjimo ribojimų), vėlesniais mėnesiais grįžusių LR piliečių skaičiai ženkliai išaugo. Tačiau taip pat po ryškaus sumažėjimo balandžio mėn. vėliau vėl pradėjo augti emigruojančių į kitas šalis Lietuvos Respublikos piliečių skaičiai.
- e) Viena iš hipotezių apie karantino poveikį Lietuvos gyventojams, kurią išsakė ir vienas ekspertas interviu metu, buvo, kad įvesti sveikatos priežiūros paslaugų veiklos apribojimai karantino laikotarpiu gali padidinti Lietuvos gyventojų mirtingumą nuo kitų ligų (dėl laiku nesuteiktos pagalbos, suprastėjusio sveikatos priežiūros paslaugų prieinamumo) ir kitų priežasčių (dėl suprastėjusios Lietuvos gyventojų psichologinės būklės). Vis dėlto statistinė mirtingumo rodiklių analizė šių hipotezių nepatvirtino. Vertinant mirčių nuo kraujotakos sistemos ligų, tyčinių susižalojimų, atsitiktinių apsinuodijimų alkoholiu skaičiaus pokyčius laikotarpiais iki ir po karantino paskelbimo, segmentuotos regresijos modelių koeficientai, pagal kuriuos galima spręsti apie karantino poveikį ir rodiklių reikšmių kaitą po karantino nėra statistiškai reikšmingi.
- f) Atsako į COVID-19 politikos formulavimo ir įgyvendinimo procesų vertinimas rėmėsi interviu su ekspertais duomenų analize. Ekspertai teigiamai įvertino tai, jog pandemijos valdymo sprendimų priėmimo galios buvo perkeltos į Vyriausybės lygmenį kovo mėnesį įsteigus COVID-19 valdymo komitetą, kuriam vadovavo ministras pirmininkas, ir į Valstybės lygio operacijų centrą, kurio vadovas buvo sveikatos apsaugos ministras, nors LR Civilinės saugos įstatyme ir Ekstremalių situacijų valdymo plane buvo numatyta, jog pagrindinė už ekstremalios situacijos valdymą atsakinga institucija turėjo būti Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento įsteigta Ekstremalių situacijų komisija. Tačiau buvo išsakyta kritika tam, kaip buvo priiminėjami ir įgyvendinami sprendimai dėl paramos verslui priemonių – anot šiame procese aktyviai dalyvavusio eksperto, šiame sprendimų formulavimo procese trūko aiškios lyderystės, o prie COVID-19 valdymo komiteto įsteigtos Verslo paramos grupės veikla nebuvo pakankamai veiksminga.
- g) Taip pat prastai buvo įvertintas paramos verslui priemonių įgyvendinimas – anot eksperto, paramos verslui (paskolų, darbuotojų prastovų kompensavimo ir kt.) skirstymo procesas lyginant su kitomis šalimis buvo lėtas ir nepatogus įmonėms dėl perteklinių biurokratinių procedūrų. Prastovų kompensavimo priemonės mechanizmas nesukūrė paskatų daugeliui verslo įmonių šia priemone pasinaudoti ir tai turėjo įtakos didesniam nedarbo augimui (įmonės buvo labiau suinteresuotos atleisti darbuotojus, nei pasinaudoti prastovų kompensavimo priemone).

3. Išvados dėl COVID-19 pandemijos metu priimtų finansavimo sprendimų

Pateikiamos išvados yra grindžiamos užsienio šalių vertinimu, tačiau yra visiškai taikytinos ir Lietuvos atveju.

- a) COVID-19 pandemijos metu dažniausiai buvo taikytos finansavimo priemonės, kurias būtų galima priskirti socialinės paramos grupei, iš kurių didžioji dalis yra parama piniginiiais ekvivalentais. Tuo tarpu kalbant apie socialinio draudimo priemonių paketą, kaip parodė atlikta analizė, skirtingos valstybės praktikoje taikė daugiau nei du šimtus skirtingų priemonių, pradedant nuo išmokų mažesnes nei vidutinės pajamas gaunantiems pensininkams iki kompensacijos už papildomą sveikatos draudimą. Lyginant visus identifikuotus taikytus finansavimo sprendimus tarpusavyje, paaiškėjo, kad vis dėlto daugiausia priemonių priskirtina darbo rinkos skatinimui. Nustatyta, kad darbo užmokesčio subsidijavimas nors ir yra pagrindinė priemonė, tačiau kartu su darbo

užmokesčio subsidijomis valstybės stiprina aktyvias darbo rinkos programas, ypatingai skatina profesinių įgūdžių lavinimą, įdarbinimo tarpininkavimo paslaugas teikiančius subjektus.

- b) Įvairius kovai su COVID-19 viruso plitimu monetarinės politikos priemonių rinkinius taikiusios šalys dažnu atveju destabilizavo vietines darbo rinkas. Kaip rodo atliktas taikytų priemonių apžvalginis tyrimas, daugelyje valstybių bedarbių pašalpos buvo arti ar net viršijo minimalų darbo užmokestį arba buvo didesnės nei kitos socialinės išmokos, reikalavusios už jas dirbti viešuosius darbus. Kaip parodė įvairių šalių praktika, tikslinga būtų nedarbo išmokas skirti ir dydį nustatyti atsižvelgiant į ekonomines aplinkybes siekiant sustabdyti nedarbo augimą, pagreitinti perkvalifikavimo procesą išlaikant bendrą namų ūkių paklausą ir perkamąją galią bei padėti bedarbiams greičiau įsidarbinti.
- c) Pastebėta, kad daugelis monetarinės politikos taikytų priemonių buvo orientuotos tik į išskirtinai vieno ar kelių pramonės sektorių rėmimą kas galimai iškreipdavo ne tik konkurencinę rinką, bet ir destabilizuodavo likusių sektorių finansinius rezultatus. Manytina, kad taikomos monetarinės politikos priemonės neturėtų būti orientuotos tik į vieno veiksnio, veiklos ar sektoriaus finansavimą, bet turėtų būti visa apimančios, plačios.
- d) Kaip rodo atlikto tyrimo rezultatai, nuo COVID-19 viruso sukeltų ekonominių problemų fiskalinės drausmės požiūriu labiausiai nukentėjo tos šalys, kurių pajamas pagrindė sudaro mokestinės pajamos, todėl siekiant sušvelninti panašių pandemijų ekonominį poveikį šalies ekonomikai derėtų formuojant mokesčių politiką mažiau pasikliauti netiesioginiais mokesčiais ir jų gaunamomis pajamomis.
- e) Atliekant tyrimą paaiškėjo, kad daugelis valstybių, net ir paskelbusios konkrečias ekonomines kovai su COVID-19 viruso padariniais priemones, neretai keisdavo ne tik pačias primones, bet ir jų įgyvendinimo tvarką vis papildant jas įvairiomis išimtimis ar išaiškinimais, keičiant jų administravimo tvarką. Visi šie veiksmai neretai sukeldavo tiek namų ūkių, tiek ir verslo subjektų nepasitenkinimą, sukeldavo sumaištį teikiant prašymus paramai gauti, todėl manytina, kad aiškios, konkretumu apibrėžtos viešos politikos laikymasis leistų sumažinti administracinius kaštus tiek valstybei, tiek ir paramos ar kitos naudos gavėjams.
- f) Įvairių šalių praktikoje taikytos priemonės tokios kaip nuomos mokesčio, dalies elektros ar kitų panašių paslaugų numatytu laikotarpiu, banko mokesčių kompensacijos, delspinigių nuo mokėtinų mokesčių neskaičiavimas, atleidimas nuo kai kurių mokesčių mokėjimo, sveikatos priežiūros paslaugų nemokamas teikimas net ir tam teisės neturintiems asmenims, paskolų už studijas kompensacija ir pan. neturėjo teigiamo rezultato šalies ekonomikai, nes daugelis šių taikytų priemonių yra siejamos ne tiek su ekonominiu, bet ir su socialiniu aspektu, todėl šių ir panašių priemonių taikymas turėtų būti diskutuotinas dėl finansinių išteklių nukreipimo kitoms valstybės paramos priemonėms. Tačiau reikia atsižvelgti į tai, kad šių ir panašių priemonių taikymas buvo vertintas tik trumpalaikio laikotarpio atžvilgiu, todėl reiktų atlikti pakartotinį tyrimą ir įvertinti jų poveikį ilgalaikiame laikotarpyje.
- g) Šalies ekonomikos skatinimo po COVID-19 viruso poveikio priemonių tokių kaip paramos maisto produktais, papildomos paramos bedarbiams, tikslinė ar bendra parama, skirta savarankiškai dirbantiesiems, paramos už vaiko priežiūrą, atsiradusią dėl judėjimo apribojimo priemonių įvedimo šalyje, namuose, parama minimalių pragyvenimo išlaidų kompensavimui ir pan. įvedimas nors ir padėjo dalinai užtikrinti socialinę namų ūkių gerovę, tačiau neturėjo teigiamo rezultato šalies ekonomikai. Nors kita vertus tokių ir panašių priemonių taikymo tikslas ir neturėjo būti siejamas vien tik su šalies ekonomikos stabilizavimu.
- h) Kaip rodo atlikta analizė, bene visos pasaulio valstybės kaip vieną iš pagrindinių finansinės paramos priemonių taikė darbo užmokesčio subsidijavimo juridiniams asmenims, formą ir tai pasirodė bene geriausia ekonomikos stabilizavimo priemonė trumpalaikiame laikotarpyje. Tyrimo metu nustatyta, kad kompensacijos už darbuotojų prastovas įvedant papildomas sąlygas buvo ypač veiksmingos – atleistų darbuotojų Lietuvoje nuo 2020 m. kovo mėnesio paskelbus kompensavimo tvarką sumažėjo lyginant su 2019 m. tuo pačiu laikotarpiu. Galima teigti, kad būtent tai, kad darbdaviai, siekdami gauti subsidiją darbo užmokesčiui prastovoje esantiems darbuotojams, turėjo išlaikyti ne mažiau kaip 50 procentų darbo vietų ne trumpiau kaip 3

mėnesius nuo subsidijos darbo užmokesčiui mokėjimo pabaigos ir turėjo poveikį darbuotojų atleidimo skaičiaus dinamikai. Statistinių duomenų analizė parodė, kad kai kurių finansinių priemonių taikymas Lietuvoje neturėjo reikšmingos įtakos šalies ekonomikai. Prie tokių priemonių priskirtinos kelionių organizatorių prievolių užtikrinimo garantijos, palūkanų kompensacija ir turgavietės mokesčio kompensacija. Tačiau reikia pažymėti, kad šioms priemonėms išleista sąlyginai nedaug, tik 4,15 proc. visų paramos lėšų nors tai ir sudaro 24 mln. eurų.

- i) Atlikus įvairių veiklos sektorių analizę paaiškėjo, kad darbo užmokesčio subsidijos galėjo būti neskirtos informacijos ir ryšių bei nekilnojamo turto sektoriams, nes įmonių, veikiančių minėtuose sektoriuose, veiklos rezultatams nuo kurių pagal modelį priklauso šalies BVP, jokios įtakos neturėjo. Tuo tarpu kitiems paslaugų sektoriams jos buvo gyvybiškai svarbios, tai meninė, pramoginė ir poilsio organizavimo veikla, administracinė ir aptarnavimo veikla, švietimas ir transportas ir saugojimas. Pažymėtina, kad analizuojant gamybos sektorių, subsidijos už prastovas turėjo įtakos visiems be išimties jame veikiančioms subjektams. Struktūrinių lygčių pagalba įrodyta, kad būtent apmokėtinų sąskaitų paskolos, paskolos turizmo ir apgyvendinimo paslaugų teikėjams, paskolos nuo COVID-19 nukentėjusiems verslams ir portfelinės garantijos paskoloms didesnę įtaką turėjo gamybos, o ne paslaugų sektoriuje skirtingose srityse veikiančioms subjektams. Didžiausia šios finansavimo priemonės įtaka nustatyta pramonės produkciją išskyrus rafinuotus naftos produktus gaminančiose ir elektros, dujų, garo tiekimu ir oro kondicionavimu užsiimančiose įmonėse.
- j) Analizuojant nuomos mokesčio kompensaciją pagal sektorius, pastebėta, kad didžiausią įtaką ji turėjo šiose veiklose paslaugų sektoriuje: meninė, pramoginė ir poilsio organizavimo veikla, žmonių sveikatos priežiūra ir socialinis darbas, administracinė ir aptarnavimo veikla bei gamybos sektoriuje įmonėms, kurios užsiima pramonės produkcijos išskyrus rafinuotus naftos produktus gamyba. Apibendrinant tyrimo rezultatus galima teigti, kad skirtingos priemonės turėjo įtakos skirtingiems veiklos sektoriams per kuriuos ir pasireiškė teigiamas poveikis šalies ekonomikai, todėl tikslinga būtų ateityje pasikartojant ekstremaliai situacijai taikyti diferencijuotas finansavimo priemones skirtingoms paslaugų ir gamybos sektorių veikloms.