



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

## **Tyrimo santrauka**

*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

## Santrauka

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 ir šioje santraukoje pristatomas 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.

Teisinė COVID-19 pandemijos metu taikytų sprendimų analizė parodė, kad Lietuvos institucijos tinkamai įvertino situaciją – 2020 m. pavasarį pagrindo skelbti nepaprastąją padėtį nebuvo. Grėsmė visuomenės sveikatai savaime nėra konstituciniu pagrindu skelbti nepaprastąją padėtį valstybėje tol, kol grėsmė sveikatai nekelia pavojaus konstitucinei santvarkai ar visuomenės rimčiai. Pirmojo karantino režimas 2020 m. pavasarį buvo paskelbtas remiantis Civilinės saugos įstatymu bei Žmonių užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės įstatymu. Pagal Konstituciją ir tarptautinę teisę, žmogaus teisių apribojimai galimi tik aiškaus įstatymo pagrindu. Tuo tarpu, apribojimų įvedimo laikotarpiu (įvesti 2020 m. kovo 14 d. Vyriausybės nutarimu Nr. 207) minėti įstatymai numatė tik abstrakčias galimybes riboti tam tikras teises (pvz. judėjimo laisvę) tam tikra apimtimi (pvz. nustatyti specialias ūkinės veiklos sąlygas, tačiau ne apskritai uždrausti verstis atitinkama ūkine veikla). Konstatuota, kad įvesdama kai kurių teisių apribojimus nesant tam įstatyminio pagrindo Vyriausybė viršijo savo įgaliojimus, taigi veikė *ultra vires*“. Toks pagrindas šiuose įstatymuose buvo numatytas tik vėliau – balandžio mėn. Kartu pastebėtina, kad, pavyzdžiui, įstatymai numato tik ūkinės veiklos laisvės ribojimo galimybę, tačiau ne visišką jos uždraudimą. Taigi, nors tiek pirmojo karantino metu tam tikros komercinės veiklos vykdymas buvo visiškai uždraustas (pvz., grožio salonų, sporto klubų, odontologijos veikla), griežti draudimai nustatyti ir antrojo karantino metu, įstatyminio pagrindo iki šiol tokiam draudimui nėra. Tam tikros komercinės veiklos draudimo teisėtumą verslas, dėl tokio draudimo patyręs žalą, vėliau, tikėtina, ginčys teismuose. Tyrimo metu pastebėta, kad Civilinės saugos įstatyme įtvirtintas reguliavimas apskritai nėra orientuotas į tokių ilgalaikių pandemijų, kaip COVID-19 ar panašios, keliamų grėsmių aptikimą, prevenciją ir valdymą. Todėl būtina nustatyti aiškų karantino teisinio režimo reguliavimą, be kita ko, karantino režimo skelbimo ir pasibaigimo kriterijus, valstybės valdžios institucijų įgaliojimus ir galimų teisių ir laisvių apribojimus bei tokių apribojimų pasibaigimo pagrindus, įtvirtinti parlamentinės kontrolės galimybę, kuri nebuvo taikyta su pandemija susijusiems Vyriausybės sprendimams. Ji itin svarbi, kai sprendimai daro esminį poveikį asmenų teisėms ir laisvėms.

Nagrinėtų žmogaus teisių apribojimų analizė parodė, kad kai kurie taikyti apribojimai daugeliu atveju atitiko būtinumo ir proporcingumo principus, kurie yra tiek konstitucinės, tiek ir tarptautinės ir ES teisės imperatyvais tokiais atvejais. Pavyzdžiui, proporcingais galima laikyti teisės į mokslą

ribojimus (kadangi buvo pasiūlytos alternatyvos), judėjimo laisvės ribojimus (išskyrus priverstinę izoliaciją), rinkimų laisvės ribojimus, tam tikrus privataus ir šeimos gyvenimo apsaugos ribojimus (pvz. draudimą lankyti stacionarių socialinių paslaugų įstaigų gyventojus). Kai kurių ūkinės veiklos ribojimų atveju buvo taikytos kompensacinės priemonės, todėl ribojimus, esant tinkamam įstatyminiam pagrindui, galima būtų pateisinti. Žinoma, individualiais atvejais išvados gali ir skirtis, priklausomai nuo konkrečių aplinkybių. Kita vertus, nors visomis Vyriausybės nutarimais nustatytomis ribojančiomis priemonėmis buvo siekiama pagrįstų ir teisėtų tikslų, kai kurios jų neatitiko iš Konstitucijos ir tarptautinės teisės kylančių reikalavimų išlaikyti teisingą pusiausvyrą tarp visuomeninio gėrio – teisės į sveikatą ir kitų žmogaus teisių užtikrinimo. Privaloma izoliacija nebuvo tiesiog judėjimo laisvės ribojimas, nes pagal požymius galėjo būti prilyginta asmens laisvės ribojimui ar net sulaikymui, todėl nebuvo proporcinga. Sunkiai pateisinamas ir tam tikrų medicininės priežiūros paslaugų nesuteikimas (planinių operacijų, hospitalizacijos, odontologinių paslaugų atidėjimas). 2020 m. gruodžio mėnesio pradžioje atlikta beveik 800 Lietuvos gyventojų apklausa socialiniuose tinkluose apie tai, kokias jų teises labiausiai paveikė pandemijai suvaldyti skirti apribojimai parodė, kad gyventojus labiausiai paveikė būtent teisės į sveikatą ribojimai (33 proc.) (pvz., tam tikrų ligų gydymo ribojimas) bei judėjimo laisvės ribojimai (30 proc.). Ateityje būtina koreguoti nustatytą teisinį reguliavimą dėl saviizoliacijos ir privalomos izoliacijos skyrimo tvarkos ir terminų, sveikatos priežiūros paslaugų teikimo ribojimo, kai kurių kitų ribojimų, kurie šiuo metu nenustatyti įstatymuose (kaip antai, galimybė uždrausti tam tikrą laiką verstis nurodyta ūkine veikla). Kalbant apie teisę į privatumą ir šeimos gyvenimo apsaugą tyrimas parodė, kad nepakankamai buvo užtikrintas anonimiškumas skelbiant duomenis apie užsikrėtusių asmenų lankytas vietas, iki karantino paskelbimo nebuvo teisėtas, o jeigu ir būtų numatytas įstatyme, nebūtų buvęs proporcingas pasimatymų įkalinimo įstaigose draudimas.

Krizių atvejais, kuomet tenka riboti žmonių teises ir laisves, galimybė teikti skundus tampa dar svarbesne nei įprastai. Pirmojo karantino patirtis parodė, kad kai kuriuose teisės aktuose reikia pildyti viešojo administravimo subjektų sprendimų ar veiksmų apskundimo tvarką, nes tokios tvarkos įtvirtinimas tik Viešojo administravimo įstatyme yra nepakankamas. Teisė į teisminę gynybą pirmojo karantino laikotarpiu iš esmės buvo prieinama, tačiau atidėtas bylų nagrinėjimas žodinio proceso tvarka pailgino jų nagrinėjimo trukmę. Todėl vis didesne apimtimi pereinant prie nuotolinių teismo posėdžių, būtina užtikrinti tiek teisingą procesą, tiek bylų duomenų perdavimo saugumą. Svarstant, ar taikytos priemonės buvo proporcingos, vienas iš vertinimo klausimų yra, ar buvo kitos alternatyvos, t.y. taikant švelnesnes priemones pasiekti tą patį rezultatą. Pirmojo karantino metu neretai buvo pasitelktos iškart griežčiausios priemonės, nenumatant alternatyvų (pvz. tam tikros ūkinės veiklos draudimas). Visgi ateityje susidūrus su panašiomis ekstremaliomis situacijomis, būtina pradžioje taikyti įmanomai švelnesnius teisių ribojimus ir juos griežtinti tik esant neigiamiems situacijos pokyčiams.

Palyginamoji Lietuvoje ir užsienio valstybėse taikytų koronaviruso paplitimo suvaldymo priemonių analizė atskleidė, jog Lietuvoje ribojimai pirmosios pandemijos bangos laikotarpiu buvo vieni griežčiausių vertinant ribojimų griežtumo priklausomybę nuo užsikrėtimų COVID-19 virusu skaičiaus. Tuo tarpu kaimyninės šalys panašių rezultatų pasiekė taikydamos daug švelnesnes priemones. Pandemijos ir jai suvaldyti skirtų politikos priemonių pasekmių Lietuvos ekonomikai ir gyventojams vertinimas patvirtino, kad 2020 m. kovo mėn. įvesti ribojimai neigiamai paveikė daugelį Lietuvos ūkio sektorių (nors vėliau (vasaros mėnesiais) daugelis šių sektorių atsigavo). 2020 m. antrą ketvirtį labiausiai sumažėjo kelionių agentūrų, apgyvendinimo veiklą vykdančių, oro transporto, kino filmų, vaizdo filmų ir televizijos programų gamybos, garso įrašymo ir muzikos įrašų leidybos veiklą, meninę, pramoginę ir poilsio organizavimo, odontologinės praktikos veiklą vykdančių įmonių pardavimo pajamos. Karantino ribojimai taip pat lėmė Lietuvos įmonių eksporto, maitinimo ir gėrimų teikimo veiklą vykdančių įmonių apyvartos ryškų sumažėjimą. Dėl sustabdytos daugelio įmonių ūkinės veiklos smarkiai sumažėjo darbuotojų dirbtų valandų maitinimo ir gėrimų teikimo veiklą, didmeninę prekybą vykdančiose įmonėse indeksų reišmės. Statistinė analizė taip pat atskleidė, jog karantino laikotarpiu ir vėlesniais mėnesiais nedarbas tarp Lietuvos gyventojų augo sparčiau nei kitose Europos Sąjungos šalyse (pvz., jaunimo nedarbas išaugo nuo 15,6 proc. 2020 m. vasarį iki 27,1

proc. spalį, kai nedarbo procento 27 ES šalyse vidurkis per tą patį laikotarpį beveik nesikeitė). Vienas iš galimų paaiškinimų tokiam nedarbo šuoliui Lietuvoje yra tas, kad paramos verslui, nukentėjusiam nuo COVID-19, priemonės buvo nepakankamos arba netinkamai įgyvendinamos.

Ribojimai, įvesti karantino metu, lėmė, kad daugelis verslo įmonių buvo priverstos stabdyti savo veiklą, o darbuotojams skelbti prastovas. Nors Vyriausybė taikė paramos verslui priemones, paramos procesas, lyginant su kitomis šalimis, buvo lėtas ir nepatogus įmonėms dėl perteklinių biurokratinių procedūrų bei įmonėms iškeltų sąlygų. Nors draudimą dirbti taikė valstybė, verslas turėjo ir pats prisidėti prie prastovos kompensavimo, be to, turėjo kompensuoti 30 proc. didesnius darbo užmokesčius dirbančiųjų atlyginimo, todėl kai kurioms įmonėms buvo patogiau atleisti darbuotojus, o ne skelbti prastovas. Nebuvo veiksmingas ir prastovų subsidijų priemonės administravimas, jam nebuvo tinkamai pasiruošta, todėl apskaičiavimas ir dalinimas vėluodavo. Tuo tarpu kitos valstybės pavyzdžiui, Vokietija ir Austrija, šios priemonės taikymui buvo pasirengusios dar nuo 2009 m. krizės laikų. Skirtingai nei kitose šalyse, verslo paramos politikai Lietuvoje trūko greičio dar ir dėl to, kad kitose šalyse subsidijos buvo teikimos pagal principą „pradžioje duodu, o paskui aiškinuosi“. Lietuvoje - priešingai, buvo nemažai barjerų. Paskolų mechanizmo įgyvendinimas taip pat buvo sudėtingas.

Valstybės priimtų sprendimų dėl finansinių priemonių pandemijos metu tyrimas parodė, kad be papildomos finansinės valstybės paramos verslui, fiziniams asmenims ar kitiems subjektams valstybės būtų susidūrusios su didesniais ekonominiais padariniais. 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. Statistinė analizė rodo, kad įvairių šalių taikytos priemonės (pvz. nuomos mokesčio, dalies elektros ar kt. panašių paslaugų, banko mokesčių kompensacijos, delspiniginių nuo mokesčių neskaiciavimas, atleidimas nuo kai kurių mokesčių, 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. Bene visos pasaulio valstybės, kaip vieną iš pagrindinių finansinės paramos priemonių taikė darbo užmokesčio subsidijavimą juridiniams asmenims, ir tai buvo bene geriausia ekonomikos stabilizavimo priemonė trumpalaikiame laikotarpyje. Lietuvos statistinių duomenų analizė parodė, kad tiems darbdaviams, kuriems buvo mokama darbo užmokesčio subsidija, net ir sumažėjus jų gaunamoms pajamoms išsipareigojimai arba neišaugo, arba išaugo nežymiai. Taigi gauta subsidija buvo naudinga ir padengė to laikotarpio pinigų srautus. Tačiau ateityje būtina numatyti saugiklius: palikti darbdavio išsipareigojimą išlaikyti subsidijuojamą darbo vietą tam tikrą laikotarpį; nesubsidijuoti naujai įdarbintų darbuotojų užmokesčio; po pakartotinio prastovų paskelbimo nedidinti mokamos subsidijos; subsidijas mokėti tik atlikus potencialaus jų gavėjo mokumo analizę nepaisant vykdomos veiklos sektoriaus specifikos; nediferencijuoti subsidijos pagal sutarties pobūdį. Iki šiol nebuvo įvestas joks dalyvavimo skirtingose paramos programose ribojimas, tad įmonės, kurios gavo ir darbo užmokesčio subsidiją, galėjo atsidėti ir mokėtinų mokesčių mokėjimą, ir gauti kitą paramą. Siūlytina numatyti saugiklius arba nustatant maksimaliai galimą gauti paramos sumą, jeigu įmonės vykdoma veikla nėra griežtai ribojama karantino sąlygų; arba priemonių, kuriose įmonė gali dalyvauti kaip paramos gavėja, skaičių.