Pandemijos iššūkiai žmogaus teisėms ir laisvėms

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Viešosios teisės institutas

Prof. dr. Toma Birmontienė

El. paštas: t.birmontiene@mruni.eu

Dr. Jolita Miliuvienė

El. paštas: jolita.miliuviene@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-20-01-04

Santrauka. Straipsnyje siekiama išanalizuoti, ar Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimai, kuriais nustatytos priemonės, skirtos COVID-19 plitimui suvaldyti, atitiko iš Konstitucijos kylančius reikalavimus, taikomus žmogaus teisių ir laisvių ribojimams. Tuo tikslu nagrinėjami Vyriausybės nutarimais nustatyti judėjimo laisvės, ūkinės veiklos, sveikatos priežiūros paslaugų teikimo apribojimai, kurie buvo taikomi 2020 m. pavasarį paskelbto karantino metu. Išanalizavus COVID-19 pandemijai aktualią oficialiąją konstitucinę doktriną, daroma išvada, kad nors minėtais žmogaus teisių ir laisvių suvaržymais buvo siekiama teisėto ir konstituciškai pagrįsto tikslo – apsaugoti žmogaus ir visuomenės sveikatą bei užtikrinti tinkamą sveikatos priežiūros paslaugas teikiančių įstaigų sistemos veiklą, kai kurie iš Vyriausybės nutarimais nustatytų ribojimų stokojo teisėtumo dėl to, kad galimybė taikyti tokius ribojimus nebuvo numatyta tiriamų nutarimų metu galiojusiuose įstatymuose, kiti pernelyg suvaržė ar netgi paneigė atitinkamą žmogaus teisę. Užklupus COVID-19 pandemijai paaiškėjo, kad galiojantis teisinis reguliavimas nėra pakankamas tokiai situacijai valdyti, juo nustatyti teisiniai instrumentai tobulintini, inter alia numatant aiškius kriterijus, kada, kiek laiko ir kokia apimtimi gali būti taikomos konkrečios žmogaus teisės ir laisvės ribojančios priemonės, taip pat reikiamais atvejais turi būti numatyta, kad valstybė teisingai atlygins dėl tokių priemonių taikymo patirtus praradimus.

Reikšminiai žodžiai: žmogaus teisės ir laisvės, proporcingumas, visuomenės sveikata, konstitucinių vertybių pusiausvyra, pagrindinių teisių ir laisvių apsauga, Konstitucija, COVID-19, pandemija, karantinas.

Įvadas

Spartus COVID-19 plitimas 2020 m. pavasarį sukėlė ir vis dar kelia daug rūpesčių valstybėms, tad jos buvo priverstos imtis atitinkamų veiksmų, kad užkirstų kelią didėjančiam užsikrėtimų šia liga skaičiui. Vienos rinkosi itin griežtas priemones ir skelbė nepaprastąją padėtį, kitos taikė švelnesnius viešojo valdymo režimus¹, tačiau visais atvejais vienaip ar kitaip siekiant apsaugoti žmogaus ir visuomenės sveikatą buvo įvesti tam tikri žmogaus teisių ir laisvių ribojimai, daugelyje valstybių vertinti kaip griežčiausi nuo Antrojo pasaulinio karo laikų². Priemonių pandemijai suvaldyti pasirinkimas neabejotinai reiškė nemažus iššūkius demokratijai, teisei valstybei ir žmogaus teisių ir laisvių apsaugai.³

1 Audrey Lebre, „COVID-19 Pandemic and Derogation to Human Rights“, *Journal of Law and the Biosciences* (2020).

2 Europos Parlamento 2020 m. gegužės 4 d. pranešimas spaudai „States of Emergency in Response to the Coronavirus Crisis: Situation in Certain Member States“, [https://www.europarl.europa.eu/regdata/etudes/brie/2020/649408/eprs_brie\(2020\)649408_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/regdata/etudes/brie/2020/649408/eprs_brie(2020)649408_en.pdf).

3 Teisininkai ir žmogaus teisių ekspertai jau ne kartą vertino Vyriausybės pasirinktų priemonių proporcingumą siekiamam tikslui, nustatytų ypatingų teisinių režimų poveikį ir pasekmes žmogaus teisėms, be kita ko, diskriminacijos draudimo laikymąsi. Plačiau žr., pvz., Anne-Marie Duguet, Emmanuelle Rial-Sebbag, „The Fight against the Covid 19 Epidemic in France: Health Organisation and Legislative Adaptation“, *Medicine and Law* 2, 3 (2020): 173–188; taip pat *Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis*, <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40>.

Lietuvos Respublikos Vyriausybė, 2020 m. kovo 14 d. nutarimu Nr. 207 „Dėl karantino Lietuvos Respublikos teritorijoje paskelbimo“⁴ (toliau – 2020 m. kovo 14 d. nutarimas)⁵ įvedusi karantiną visoje valstybės teritorijoje, kartu nustatė ir karantino režimo metu taikomas COVID-19 plitimui stabdyti skirtas priemones, kuriomis buvo reguliuojamas asmenų judėjimas per sieną ir šalies viduje, nustatyti apribojimai viešojo ir privataus sektoriaus veiklai, pakeistas švietimo, sveikatos priežiūros, socialines paslaugas teikiančių įstaigų darbo organizavimas, nustatyti reikalavimai gyventojams būnant viešose erdvėse. Vyriausybės taikytos priemonės sukėlė įtampą visuomenėje dėl jomis nustatytų žmogaus teisių ir laisvių ribojimų ir jų nulemtų padarinių. Vienokį ar kitokį šių priemonių poveikį pajuto kiekvienas.

COVID-19 plitimui suvaldyti skirtos priemonės dėl taikytų ribojimų griežtumo ir apimties laikytinos išskirtinėmis ir beprecedentėmis. Tokios žmogaus teises ir laisves ribojančios priemonės Lietuvoje taikytos pirmą kartą, o susidariusi situacija dėl įvestų ribojimų, taikytų karantino metu, priminė nepaprastąją padėtį, dėl kurios įvedimo buvo ir yra taip pat nemažai diskutuojama.⁶

Šio straipsnio tikslas – išanalizuoti Vyriausybės nutarimo nuostatas, kuriomis nustatytos daugiausia diskusijų sukėlusios priemonės, *apribojusios kai kurias konstitucines žmogaus teises ir laisves, ir įvertinti*, ar tokie ribojimai buvo nustatyti laikantis iš Konstitucijos kylančių reikalavimų. Siekiant išsiskirti tikslo naudojami Konstitucijos ir teisės aktų nuostatų analizės, lyginamasis, loginis ir apibendrinimo metodai.

1. Žmogaus ir visuomenės sveikatos apsaugos konstitucinės prasmės

Pagal Konstituciją, *inter alia* jos 53 straipsnį, žmonių sveikatos apsauga yra konstituciškai svarbus tikslas, viešasis interesas.⁷ Asmens teisė į sveikatą neatsiejama nuo teisės į gyvybę, taip pat tai yra būtinoji oraus gyvenimo ir naudojimosi daugeliu kitų konstitucinių teisių sąlyga. Tad teisė į kuo geresnę sveikatą, žmogaus orumas ir teisė į gyvybę taip glaudžiai susiję, kad, viena vertus, neužtikrinus deramos sveikatos apsaugos, žmogaus teisės į gyvybę ir jo orumo apsauga taip pat nebūtų visavertė; kita vertus, teisė į gyvybės išsaugojimą ir gelbėjimą, kai jai kyla pavojus, yra neatsiejama, pamatinė prigimtinės žmogaus teisės į kuo geresnę sveikatą dalis.⁸ Atsižvelgdamas į tai, Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad žmogaus ir visuomenės sveikata yra viena svarbiausių visuomenės vertybių, o rūpinimasis žmonių sveikata – konstitucinė valstybės funkcija.⁹

Dėl spartaus mažai ištirta COVID-19 plitimo valstybėje kilo reali grėsmė žmogaus ir visuomenės sveikatai. Dėl to valstybės valdžios institucijos, siekdamos apsaugoti žmogaus ir visuomenės sveikatą, buvo priverstos imtis priemonių, galinčių sustabdyti šio viruso plitimą, ir jomis neišvengiamai buvo apribotos kai kurios kitos konstitucinės žmogaus teisės ir laisvės.

Konstitucinis žmogaus teisių ir laisvių įtvirtinimas savaime nereiškia, kad negalima riboti jų įgyvendinimo.¹⁰ Dauguma Konstitucijoje įtvirtintų žmogaus teisių ir laisvių nėra absoliučios, jos gali būti ribojamos, siekiant užtikrinti didesnę konstitucinę gerį ar norint apsaugoti visos visuomenės ar didelės jos dalies interesus.

4 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2020 m. kovo 14 d. nutarimas Nr. 207 „Dėl karantino Lietuvos Respublikos teritorijoje paskelbimo“, TAR, 2020-03-14, Nr. 5466.

5 Priėmus Lietuvos Respublikos 2020 m. birželio 10 d. nutarimą Nr. 579 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2020 m. kovo 14 d. nutarimo Nr. 207 „Dėl karantino Lietuvos Respublikos teritorijoje paskelbimo“ pripažinimo netekusiu galios“ (TAR, 2020-06-11, Nr. 12723) negalioja nuo 2020 m. birželio 17 d.

6 Plačiau žr. Toma Birmontienė, Jolita Miliuvienė, „Konstituciniai reikalavimai valstybės valdžios institucijoms reaguojant į pandemijos padiktuotus iššūkius Lietuvoje“, „Lietuvos teisė 2020. Esminiai pokyčiai. I dalis. COVID-19 pandemijos sprendimai: teisiniai, valdymo ir ekonominiai aspektai“ (MRU, Vilnius, 2020): p. 7–22

7 *Inter alia* 2004 m. sausio 26 d., 2013 m. gegužės 16 d. nutarimai.

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

9 Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d., 2004 m. sausio 26 d. nutarimai.

10 Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 29 d. nutarimas.

Pagal Konstituciją (*inter alia* jos 53 straipsnį) valstybė turi pareigą saugoti asmenis nuo grėsmių sveikatai (sumažinti sveikatai keliamą pavojų, o tam tikrais atvejais, kai tai įmanoma, užkirsti jam kelią), pagerinti žmogaus, visuomenės gebėjimą įveikti kilusį pavojų sveikatai.¹¹ Konstitucijos 53 straipsnio 1 dalies nuostata, kad valstybė rūpinasi žmonių sveikata, yra išreikštas konstitucinis principas, įvairiais aspektais atsispindintis ir kitose Konstitucijos nuostatose (pirmiausia kitose tos pačios dalies nuostatose, bet ne tik jose), ir juo turi būti grindžiama visa su žmonių sveikata susijusi valstybės veikla.¹²

Pabrėžtina, kad pagal Konstituciją siekis apsaugoti žmogaus ir visuomenės sveikatą yra *expressis verbis* įvardytas kaip savarankiškas kai kurių konstitucinių teisių ir laisvių ribojimo pagrindas, be to, *šios konstitucinės vertybės apsauga gali būti ir išvestiniu* kitų žmogaus teisių ir laisvių ribojimo pagrindu. Tad analizuotina, kokia apimtimi, saugant žmogaus ir visuomenės sveikatą, buvo galima riboti kitas konstitucines teises ir laisves pandemijai suvaldyti skirtomis priemonėmis ir ar pandemija galėtų lemti konstitucinės žmogaus teisių ir laisvių ribojimo doktrinos pokyčius.

Savarankišku konstituciniu pagrindu žmogaus ir visuomenės sveikatos apsauga gali būti nustatant judėjimo laisvės ribojimus (Konstitucijos 32 straipsnis), taip pat ribojant asmens būsto neliečiamumą (Konstitucijos 24 straipsnis), laisvę reikšti įsitikinimus, gauti ir skleisti informaciją (Konstitucijos 25 straipsnis), laisvę skleisti religiją arba tikėjimą (Konstitucijos 26 straipsnis), susirinkimų laisvę (Konstitucijos 36 straipsnis) ir kai kurias kitas.

Konstitucinio Teismo doktrinoje siekis apsaugoti žmogaus ir visuomenės sveikatą gali būti pagrindu riboti ir kitas konstitucines teises ir laisves, kurias reguliuojančiose nuostatose šios vertybės apsauga kaip ribojimo pagrindas *expressis verbis* nėra numatytas, tačiau gali būti laikomas išvestiniu konstitucinių žmogaus teisių ir laisvių ribojimo pagrindu. Antai ne vienoje konstitucinės justicijos byloje akcentuota, jog tam tikros ūkinės veiklos sritims taikomi ribojimai gali būti pateisinami, jei jų nenustačius gali būti pakenkta žmonių sveikatai. Atsižvelgdamas į tai, kad *žmogaus sveikatos apsauga yra konstituciškai svarbus tikslas ir viena svarbiausių visuomenės vertybių*, Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad toks ūkinės veiklos ribojimas, kuriuo siekiama apsaugoti žmonių sveikatą, yra vertintinas kaip skirtas bendrai tautos gerovei užtikrinti ir, jeigu paisoma iš Konstitucijos kylančių reikalavimų, savaime nėra laikytinas pažeidžiančiu Konstituciją.¹³ Taigi, pagrįstai galima teigti, kad rūpinimasis žmonių sveikata ir siekis ją apsaugoti patenka į bendros tautos gerovės sampratą ir šiuo pagrindu ūkinės veiklos laisvė, esant būtinybei, gali būti ribojama.

Siekiant išsiaiškinti, ar dėl COVID-19 plitimo kilusi grėsmė žmogaus ir visuomenės sveikatos apsaugai, kaip atskiras ar kaip išvestinis konstitucinis žmogaus teisių ir laisvių ribojimo pagrindas, gali lemti konstitucinės žmogaus teisių ir laisvių ribojimo doktrinos pokyčius, aktualios oficialios konstitucinės doktrinos nuostatos, kuriomis reglamentuojamos bendros žmogaus teisių ir laisvių ribojimo sąlygos.

Oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje yra suformuluoti ir ne kartą analizuoti esminiai reikalavimai, kurių reikia laikytis, ribojant žmogaus teises ir laisves. Klasikiniai tokios doktrinos elementai yra: 1) reikalavimas žmogaus teisių ir laisvių apribojimus reguliuoti tik įstatymu, nes tik tauta per savo atstovus parlamente gali sutikti su jai priklausančių teisių ir laisvių apribojimais; 2) įstatymu nustatomi apribojimai turi būti būtini siekiant apsaugoti kitas konstitucines vertybes ir konstituciškai pagrįstus tikslus; 3) nustatytais apribojimais negali būti paneigiama pati ribojamos teisės ar laisvės esmė, t. y. jokia teisė negali būti apribojama taip, kad ją įgyvendinti pasidarytų neįmanoma; 4) ribojant žmogaus teises ir laisves laikomasi konstitucinio proporcingumo principo.¹⁴

11 Konstitucinio Teismo 2009 m. rugsėjo 2 d. nutarimas.

12 *Ibid.*

13 Konstitucinio Teismo 2005 m. rugsėjo 29 d. nutarimas.

14 Be kita ko, Konstitucinio Teismo 2004 m. sausio 26 d., 2011 m. birželio 21 d., 2014 m. gegužės 9 d., 2019 m. balandžio 18 d. nutarimai.

Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad asmens teisės ar laisvės ribojimo pagrįstumą demokratinėje visuomenėje galima vertinti vadovaujantis protingumo ir akivaizdžios būtinybės kriterijais, jis turi atitikti *inter alia* teisingumo sampratą.¹⁵ Galimi atvejai, kai atitinkamo ribojimo prasmingumas slypi konkrečios teisės (ar laisvės) prigimtyje arba kai atitinkamais apribojimais siekiama išvengti kolizijos su kitomis pagrindinėmis teisėmis.¹⁶ Pabrėžtina ir tai, kad, aiškinant lygiaverčių konstitucinių teisinių vertybių ribas, atitinkamais apribojimais neturėtų būti iškreipiama jų buvusi pusiausvyrą.

Konstitucinis reikalavimas, kad žmogaus teisių ir laisvių ribojimai būtų **numatyti įstatymu**, reiškia tokių ribojimų *teisėtumo* vertinimo matą. Toks reikalavimas reiškia ne tik tai, kad apribojimai gali būti nustatomi tik įstatymu, bet ir tai, kad toks įstatymas turi būti viešai paskelbtas ir įsigaliojęs, o jo normos suformuluotos pakankamai aiškiai.¹⁷ Tai ypač aktualu vertinant pirmosiomis karantino dienomis priimtus Vyriausybės teisės aktus, kurie, kaip matyti iš juose nustatyto teisinio reguliavimo, kartais buvo grindžiami ne įsigaliojusiomis įstatymų normomis, o Seimui pateiktais įstatymų projektais, kurių priėmimas Seime dėl susiklosčiusios situacijos užtruko keletą savaičių.¹⁸ Pažymėtina, kad, kaip ne kartą yra konstatavęs Konstitucinis Teismas, Lietuvoje nėra deleguotosios įstatymų leidybos, todėl visus žmogaus teisių ir laisvių ribojimus turi nustatyti Seimas, to negali padaryti Vyriausybė. Tad net ir valstybėje susiklosčius ypatingai situacijai, kai dėl pavojingos užkrečiamosios ligos plitimo yra kilusi grėsmė sveikatai, Vyriausybė gali nustatyti tik toki reguliavimą, kuris neprieštarauja nustatytajam įstatymu. Tokie reikalavimai Vyriausybės nustatomam teisiniui reguliavimui kyla ne tik iš konstitucinio valdžių padalijimo principo, bet ir iš „esminės svarbos klausimų“ teorijos (angl. *theory of the „essential matters“*), kuri grindžiama tuo, jog kai kurie esminės svarbos klausimai iš viso negali būti perduoti vykdomajai valdžiai reguliuoti; tai prieštarautų demokratijos, valdžių padalijimo ir teisinės valstybės principams.¹⁹ Vadinas, nustatant su pandemijos valdymu susijusį teisinį reguliavimą, įstatyme turi būti aiškiai įtvirtinta, kokios žmogaus teisės ir laisvės gali būti ribojamos, kai iškyla grėsmė visuomenės sveikatai, kokia apimtimi ir kokiomis sąlygomis.

Žmogaus teisės ir laisvės **esmės nepaneigiamumo** reikalavimas suponuoja draudimą teisę ar laisvę apriboti taip, kad ją įgyvendinti pasidaro neįmanoma, jeigu ji suvaržoma peržengiant protingai suvokiamas ribas arba neužtikrinamas jos teisinis gynimas – tai tolygu šios teisės neigimui.²⁰ Bet koks pagrindinių teisių ir laisvių ribojimas sietinas su konkuruojančių vertybių racionalių santykiu, garantuojančiu, kad apribojimais nebus pažeista atitinkamos žmogaus teisės esmė.²¹ Šio reikalavimo laikymasis ir apribojimų racionalumo paieška itin aktualūs, kalbant apie Vyriausybės nutarimu nustatytą draudimą laikinai verstis tam tikra ūkine ir komercine veikla, taip pat sveikatos priežiūros įstaigų veiklos ribojimai, suponavę tam tikrų sveikatos priežiūros paslaugų teikimo visišką nutraukimą, sukėlusį tiesioginį neigiamą poveikį asmenų sveikatai, kai tam tikri sveikatos sutrikimai nebuvo diagnozuoti laiku, jiems nepaskirtas gydymas.²²

Galiausiai, bet ne mažiausiai svarbu pažymėti, kad konstitucinis **proporcingumo** reikalavimas reiškia, kad asmens teisių ir laisvių įstatymu negalima riboti labiau, negu reikia teisėtiems

15 Konstitucinio Teismo 2005 m. liepos 8 d. nutarimas.

16 Konstitucinio Teismo 1997 m. vasario 13 d. nutarimas.

17 Konstitucinio Teismo 1997 m. vasario 13 d., 1997 m. gegužės 6 d. nutarimai.

18 Karantino metu taikomoms priemonėms pagrįsti reikalingų Civilinės saugos įstatymo nuostatų pakeitimai įsigaliojo 2020 m. gegužės 1 d., o atitinkamų Žmogaus užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės įstatymo nuostatų pakeitimai įsigaliojo 2020 m. balandžio 8 d., o pirmosios priemonės, paskelbus karantiną, buvo nustatytos 2020 m. kovo 15 d. įsigaliojusiu Vyriausybės nutarimu.

19 Rainer Arnold, „Pandemia and constitutional law: some reflections on the German experience“, *Journal of Legal and Administrative Studies* 1, 22 (2020): 44–45.

20 Konstitucinio Teismo 1996 m. balandžio 18 d., 2000 m. vasario 23 d., 2013 m. kovo 5 d. nutarimai.

21 Konstitucinio Teismo 2000 m. birželio 13 d. nutarimas.

22 Seimo kontrolieriaus 2020 m. lapkričio 12 d. ataskaita Nr. NŽTI-2020/1-3, http://www.lrski.lt/images/dokumentai/nti-2020-1-3_2020-11-12.pdf, 21.

ir visuomenei svarbiems tikslams pasiekti²³, t. y. įstatyme numatytais žmogaus teisių ir laisvių ribojimo priemonėmis turi būti siekiama teisėtų ir visuomenei svarbių tikslų, tokios priemonės turi būti būtinos minėtiems tikslams pasiekti ir nevaržyti asmens teisių ir laisvių akivaizdžiai labiau, negu reikia šiems tikslams pasiekti²⁴. Šis konstitucinis reikalavimas taikytinas vertinant visų be išimties Vyriausybės nustatytų priemonių, skirtų COVID-19 plitimui sustabdyti, konstitucingumą. Vertinant minėtų priemonių proporcingumą, reikia išsiaiškinti, kokio tikslo buvo siekiama nustatytais priemonėmis, ar tas tikslas konstituciškai pagrįstas ir ar nustatytos priemonės buvo skirtos tam tikslui pasiekti; ar Vyriausybės nustatytos priemonės buvo tikrai būtinos išsikeltam tikslui pasiekti; analizuojant priemonėmis nustatytų suvaržymų pobūdį ir apimtį, vertintina, ar tų pačių tikslų nebuvo galima pasiekti mažiau ribojančiomis priemonėmis, t. y. ar buvo apsvaistytos visos įmanomos mažiau žmogaus teises ir laisves ribojančios alternatyvos, ar buvo taikytos adekvačios ir tinkamiausios siekiamam tikslui priemonės.²⁵ Iš konstitucinio proporcingumo principo kylančių reikalavimų būtina paisyti ieškant teisingos konstitucinių vertybių pusiausvyros.

Konstitucinio Teismo doktrinoje taip pat akcentuojama, kad asmens teises ir laisves ribojantis įstatyme nustatytas teisinis reguliavimas turi būti toks, kad sudarytų prielaidas kuo labiau įvertinti *individualią kiekvieno asmens padėtį* ir, atsižvelgiant į visas svarbias aplinkybes, atitinkamai individualizuoti konkrečias tam asmeniui taikytinas ribojančias jo teises priemones.²⁶ Šiame kontekste paminėtina, kad, pavyzdžiui, tai, jog nebuvo galimybės individualiai pažvelgti į grįžtančių iš užsienio valstybių asmenų situaciją, skiriant tokiam asmeniui privalomą 14 dienų izoliaciją, tam tikru metu – tik savivaldybės nurodytose patalpose, neatsižvelgiant į tai, kad kai kurie asmenys galėtų izoliuotis savo pasirinktose patalpose, nurodomas kaip vienas iš trūkumų vertinant Vyriausybės nutarime nustatytas priemones.²⁷

Svarbu paminėti, kad pagal Konstituciją nustatant žmogaus teisių ir laisvių ribojimus būtina paisyti ir tokių iš konstitucinio teisinės valstybės principo kylančių reikalavimų kaip *asmenų lygiateisiškumas* ir diskriminacijos draudimas. Pagal Konstituciją negali būti nustatyti tokie žmogaus teisių ir laisvių ribojimai, kurie būtų taikomi kuriai nors asmenų grupei, kuri nuo kitų grupių nesiskiria tokiais objektyviais kriterijais, kad galima būtų pateisinti nevienodo teisinio reguliavimo taikymą, taip pat negalima nustatyti tokių žmogaus teisių ir laisvių ribojimo išimčių, kurios galėtų būti vertinamos kaip diskriminacija ar privilegijos.²⁸ Analizuojant būtent pandemijos metu taikytų priemonių konstitucingumą, būtina atsižvelgti ir į tai, kad kai kuriais atvejais net abejonių dėl lygiateisiškumo reikalavimo laikymosi nekeliančio teisinio reguliavimo įgyvendinimas gali reikšti toli gražu nelygiaverčius padarinius kiekvienam²⁹, nes Vyriausybės nustatytos universalios priemonės skirtingai veikia atskiras asmenų grupes. Antai daug kritikos dėl diskriminacijos draudimo pažeidimo sukėlė vykdomosios valdžios išleistos rekomendacijos³⁰ vyresnio amžiaus asmenims nesilankyti viešose vietose, taip pat rekomendacijos tokiems asmenims nedirbti jų pasirinkto darbo. Be abejo, švelnus rekomendacinis tokių teisės aktų pobūdis savaime nesuponuoja šio reikalavimo pažeidimo, tačiau kadangi atsižvelgiant į susiklosčiusią situaciją kai kuriais atvejais į

23 *Inter alia* Konstitucinio Teismo 2011 m. liepos 7 d., 2016 m. vasario 17 d., 2019 m. sausio 11 d. nutarimai.

24 Konstitucinio Teismo 2009 m. gruodžio 11 d. nutarimas, 2010 m. balandžio 20 d. sprendimas, 2010 m. birželio 29 d. nutarimas.

25 Nora Salem, „Proportionality of State Emergency Health Measures amid COVID-19“, <https://opiniojuris.org/2020/05/13/proportionality-of-state-emergency-health-measures-amid-covid-19/>.

26 Konstitucinio Teismo 2011 m. liepos 7 d., 2014 m. balandžio 14 d. nutarimai.

27 Seimo kontrolieriaus ataskaita, *supra* note 22.

28 Konstitucinis Teismas ne kartą yra pažymėjęs, kad konstitucinis visų asmenų lygybės principas įpareigoja vienodus faktus teisiškai vertinti vienodai ir draudžia iš esmės tokius pat faktus savavališkai vertinti skirtingai. *Inter alia* 2012 m. vasario 27 d., 2016 m. birželio 20 d., 2017 m. sausio 25 d., 2019 m. vasario 15 d. nutarimai.

29 Keith D. Ewing, „Covid-19: Government by Decree“, 1, 31 *King's Law Journal* (2020): 1–24.

30 Žr., pvz., Sveikatos apsaugos ministerijos 2020 m. gegužės 25 d. rekomendacijas „Gyventojams dėl COVID-19 ligos (koronaviruso infekcijos) prevencinių priemonių“, paskelbtas šios ministerijos svetainėje.

rekomendacijas buvo žiūrima kaip į privalomą teisės aktą, jo taikymo padariniai gali kelti abejonių dėl konstitucinio lygiateisiškumo principo laikymosi.

Tiek Lietuvai, tiek pasauliui naujoje, precedentų neturinčioje ypatingoje situacijoje, kai dėl pavojingo užkrečiamo COVID-19 plitimo kilo reali grėsmė žmogaus ir visuomenės sveikatai ir net gyvybei, taikytos priemonės turi būti vertinamos ne tik klasikinių konstitucinių reikalavimų kontekste, bet ir atsižvelgiant į susiklosčiusios padėties specifiką. Šioje situacijoje, be kita ko, itin svarbus vaidmuo tenka teisiniam tikrumui ir teisiniam saugumui, proporcingumo principo asimetriškumui, laikinumo faktoriui bei ne tik esamų, bet ir būsimų rizikų pasvėrimui³¹.

Konstitucinis Teismas ne kartą yra konstatavęs, kad bendrų interesų apsauga demokratinėje teisinėje valstybėje negali paneigti konkrečios žmogaus teisės ar laisvės apskritai³², taip pat kad pagal Konstituciją individo autonominiai interesai ir viešasis interesas negali būti priešinami, juos būtina derinti (nes ir asmens teisės, ir viešasis interesas yra konstitucinės vertybės), čia turi būti užtikrinta *teisinga pusiausvyra*.³³ Kaip minėta, žmogaus ir visuomenės sveikatos apsauga yra viešasis interesas ir viena svarbiausių konstitucinių visuomenės vertybių. Siekiant teisingai subalansuoti visuomenės ir atskirų jos narių interesus, būtina vertinti konkrečios žmogaus teisės ar laisvės ribojimo apimtį, t. y. tai, kaip stipriai apsunkinamas naudojimas tam tikra teise ar laisve, ir visuomenės intereso svarbumą. Susiklosčius ypatingai situacijai, kaip antai tuomet, kai dėl pavojingos užkrečiamosios ligos plitimo kyla grėsmė visuomenės sveikatai, valstybei kyla pareiga užtikrinti visuomenės ir atskirų individų interesų pusiausvyrą, ir tokiomis aplinkybėmis didesni nukrypimai nuo įprastos situacijos gali būti pateisinami.³⁴

Pabrėžtina, kad valstybės valdžios institucijoms nusprendus nustatyti konkrečias priemones, kuriomis dėl kilusios grėsmės žmogaus ir visuomenės sveikatai ribojamos konstitucinės teisės ir laisvės, sprendžiant dėl tokių priemonių taikymo apimtį ir jų taikymo laiką, turi būti įsitikinta kilusios grėsmės žmogaus ir visuomenės sveikatai realumu ir apskritai tokios grėsmės egzistavimu. Siekis kovoti su itin didele grėsme visuomenės sveikatai, sukelta COVID-19 pandemijos, legitimuoja žmogaus teisių ir laisvių suvaržymus tik tada, kai jie taikomi *laikiniai*, t. y. tik tol, kol egzistuoja didelis pavojus sveikatai. Konstitucinis žmogaus teisių ir laisvių apsaugos imperatyvas suponuoja reikalavimą atidžiai sekti pandemijos vystymosi mastą ir nedelsiant atšaukti žmogaus teises ir laisves ribojančias priemones, jei jos nebėra būtinos.

Kilusios grėsmės žmogaus ir visuomenės sveikatai realumas turi būti patvirtintinas *remiantis specialia informacija* (moksliniais tyrimais) ir aiškiu jos vertinimu bei visais turimais faktais grįsta prognoze dėl minėto pavojaus sveikatai egzistavimo, ir net jei toji pagrįsta prognozė nepasiteisina, nustatytas teisinis reguliavimas negali būti vertinamas kaip neatitinkantis Konstitucijos.³⁵ Be abejo, kai tik tampa žinoma, kad prognozė, kuria buvo remtasi nustatant atitinkamą teisinį reguliavimą, buvo klaidinga, toks teisinis reguliavimas nedelsiant turi būti pakoreguotas.

Taigi, Vyriausybė, siekdama apsaugoti žmogaus ir visuomenės sveikatą, kuriai kilo reali grėsmė dėl pandemijos, galėjo nustatyti tam tikrus žmogaus teisių ir laisvių ribojimus, tačiau tik laikydamasi iš Konstitucijos kylančių reikalavimų. Pažymėtina ir tai, kad tokios Vyriausybės nustatytos priemonės gali lemti kitokią nei įprastai visuomenės ir individo interesų pusiausvyrą, jos gali būti taikomos tik laikinai, remiantis pagrįstomis specialiomis žiniomis, ir privalo būti atšauktos, kai nebelieka aplinkybių, nulėmusių tokių priemonių taikymą.

31 Angelo Jr Golia, Laura Hering, Carolyn Moser, Tom Sparks, „Constitutions and Contagion. European Constitutional Systems and the Covid-19 Pandemic“, *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper No. 42* (2020), https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3727240.

32 Pavyzdžiui, Konstitucinio Teismo 1998 m. gruodžio 9 d., 2015 m. vasario 26 d., 2019 m. sausio 11 d. nutarimai.

33 Pavyzdžiui, Konstitucinio Teismo 1997 m. gegužės 6 d., 2004 m. gruodžio 13 d., 2007 m. gegužės 15 d. nutarimai.

34 Lebre, *supra* note 1, 4.

35 Arnold, *supra* note 19, 49.

Toliau šiame straipsnyje analizuojami daugiausia diskusijų sukėlusios pandemijos metu 2020 m. pavasarį taikytų priemonių, kuriomis buvo varžoma asmens judėjimo laisvė ir asmens laisvė, ūkinės veiklos laisvė ir teisė į veiksmingą sveikatos priežiūrą, teisėtumo klausimai³⁶.

2. Judėjimo ir asmens laisvės apribojimai pandemijos metu

Siekiant apsaugoti žmogaus ir visuomenės sveikatą, pandemijos metu buvo nustatytos tam tikros priemonės, kuriomis apribota asmenų judėjimo laisvė.

Konstitucinė judėjimo (kilnojimosi) laisvė garantuojama Konstitucijos 32 straipsniu, kurio 1 dalyje įtvirtinta laisvė kilnotis ir pasirinkti gyvenamąją vietą Lietuvoje ir laisvė išvykti iš Lietuvos; pagal šio straipsnio 2 dalį šios laisvės gali būti apribotos *įstatymu inter alia žmonių sveikatos apsaugos tikslais, tačiau pagal šio straipsnio 3 dalį jokiais aplinkybėmis negalima riboti piliečių teisės grįžti į Lietuvą*. Pažymėtina, kad Konstitucijos 32 straipsnio 1 dalyje vartojamą piliečio sąvoką judėjimo laisvės kontekste Konstitucinis Teismas yra išaiškinęs plečiamai: užsieniečiai ir asmenys be pilietybės, kurie Lietuvos Respublikoje yra teisėtai, turi tokias pat teises ir laisves kaip ir Lietuvos Respublikos piliečiai, jeigu ko kita nenumato galiojantys teisės aktai.³⁷

Taigi, Konstitucija garantuoja judėjimo laisvę, kurią sudaro keturi elementai: ji apima piliečio teisę laisvai judėti po Lietuvos Respublikos teritoriją, pasirinkti gyvenamąją vietą, išvykti iš Lietuvos³⁸ ir sugrįžti į Lietuvą. Teisė laisvai judėti po Lietuvą, pasirinkti gyvenamąją vietą ir išvykti iš Lietuvos garantuojama visiems joje teisėtai esantiems asmenims, ir tik teise netrukdomai grįžti į Lietuvą, įtvirtinta Konstitucijos 32 straipsnio 3 dalyje, gali naudotis tik Lietuvos Respublikos piliečiai; tai išimtinė Lietuvos Respublikos piliečio teisė.

Iš Konstitucijos 32 straipsnio nuostatų matyti ir tai, kad Konstitucijoje įtvirtinta kilnojimosi laisvė, teisė laisvai išvykti iš Lietuvos nėra absoliučios. Konstitucijos 32 straipsnio 2 dalyje įtvirtintos sąlygos, kurioms esant ši konstitucinė laisvė gali būti ribojama: tai turi būti numatyta įstatyme ir tik tuo atveju, jei egzistuoja Konstitucijos 32 straipsnio 2 dalyje numatyti pagrindai, vienas kurių – būtinybė apsaugoti žmonių sveikatą. Ribojimai negali būti taikomi tik Konstitucijos 32 straipsnio 3 dalyje įtvirtintai Lietuvos Respublikos piliečių teisei grįžti į Lietuvą – ši teisė yra absoliuti.³⁹

Lietuvos Respublikos teritorijoje paskelbus karantiną, Vyriausybės 2020 m. kovo 14 d. nutarimo 3.1 punktu buvo reglamentuotas judėjimas šalies viduje, taip pat kertant Lietuvos Respublikos

36 Pažymėtina, kad kai kurių valstybių konstituciniai teismai jau yra vertinę COVID-19 plitimui sustabdyti skirtų priemonių atitiktį Konstitucijai ir pripažinę, jog nustatant atitinkamą teisinį reguliavimą, Konstitucija buvo pažeista. Pavyzdžiui, Austrijos Konstitucinio Teismo 2020 m. liepos 14 d. sprendimu pripažino, kad vykdomosios valdžios nustatytas bendras draudimas lankytis viešose vietose nurodytu metu prieštarauja Konstitucijai, nes toks draudimas nustatytas nesant tinkamo įstatymo pagrindo: įstatyme buvo numatyta, jog siekiant sustabdyti COVID-19 plitimą, asmenims gali būti uždrausta lankytis tik tam tikrose, nurodytose viešose vietose (https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH-Entscheidung_V_363_2020_vom_14._Juli_2020.pdf). Kitu tos pačios dienos Austrijos Konstitucinio Teismo sprendimu neteisėtu (neatitinkančiu įstatymo ir diskriminaciniu) buvo pripažintas poįstatyminis teisinis reguliavimas, kuriuo be maisto ir kitų būtinųjų prekių (kaip antai, vaistai) parduotuvių, buvo leista veikti statybos ir sodininkystės parduotuvėms, kai visi kiti prekybos centrai liko uždaryti (Austrijos 2020 m. liepos 14 d. sprendimas Nr. V 411/2020-17, https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH-Entscheidung_V_411_2020_vom_14._Juli_2020.pdf). Taip pat paminėtinas neteisėtomis karantino priemonėmis pripažinęs ir Ukrainos 2020 m. rugpjūčio 28 d. sprendimas, <http://www.ccu.gov.ua/en/novina/constitutional-court-ukraine-adopted-decision-case-constitutionality-restrictions-rights-and>.

37 Konstitucinio Teismo 1995 m. sausio 24 d. išvada.

38 Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, kad piliečio kilnojimosi laisvė yra reikšmingas pilietinės bendruomenės nario konstitucinio statuso elementas: tik pats pilietis turi teisę spręsti, kurioje Lietuvos Respublikos teritorijos vietoje jam būti, kada šią vietą palikti ir persikelti į kitą vietą, ar išvykti iš Lietuvos, pasirinkti išvykimo laiką, taip pat išvykimo būdą; teisė laisvai išvykti iš Lietuvos reiškia, jog negali būti nustatomi leidimai išvykti iš Lietuvos, t. y. negali būti nustatoma tokia tvarka, kad pilietis turėtų prašyti kurios nors valstybės institucijos leidimo išvykti iš Lietuvos. Konstitucinio Teismo 2001 m. spalio 2 d., 2004 m. gruodžio 29 d. nutarimai.

39 Kaip yra konstatavęs Konstitucinis Teismas, iš Konstitucijos 32 straipsnio 3 dalies formuluotės „Negalima drausti piliečiui grįžti į Lietuvą“ aišku, jog Lietuvos Respublikos piliečio teisė grįžti į Lietuvą ir gyventi joje yra absoliuti. Konstitucinio Teismo 2019 m. sausio 11 d. nutarimas.

sieną karantino metu. Svarbiausi šiuo nutarimu nustatyti judėjimo apribojimai, neretai įvardijami kaip labiausiai pakeitę (sugaržę) visiems įprastą Konstitucijos garantuojamą judėjimo (kilnojimosi) laisvę, buvo draudimas išvykti iš Lietuvos (išskyrus numatytas išimtis)⁴⁰, taip pat pareiga visiems asmenims, grįžusiems iš nurodytų užsienio valstybių, izoliuotis 14 dienų⁴¹, kitaip dar vadinamas įpareigojimas laikytis „saviizoliacijos“⁴² (su vėliau nustatytomis išimtimis), Velykų savaitgalio keliavimo po Lietuvą apribojimas – laikinas draudimas (nuo 2020 m. balandžio 10 d. 20:00 val. iki 2020 m. balandžio 13 d. 20:00 val.) asmenims vykti į ne savo gyvenamosios vietos savivaldybės miestus ar miestelius, išskyrus numatytus atvejus (kai vykstama dėl artimųjų giminaičių mirties, darbo reikalais, dėl būtinosios medicinos pagalbos ar turint nekilnojamojo turto toje savivaldybėje)⁴³, laikinas (nuo 2020 m. balandžio 16 d. 07:00 val. iki 2020 m. balandžio 23 d. 24:00 val.) patekimo į Nemenčinės gyvenvietę ir išvykimo iš jos ribojimas.⁴⁴ Taip pat buvo nustatyti konkretūs pasienio punktai, kuriuose galima kirsti valstybės sieną, viešojo transporto naudojimosi apribojimai ir kt. Vyriausybės nutarimu nustatytos judėjimo laisvę ribojančios priemonės buvo ne kartą keičiamos ir (arba) papildomos, keičiant nustatytą judėjimo apribojimų apimtį ir trukmę, nustatant papildomus apribojimus, taip pat išimtis, taikomas tam tikrais požymiais apibrėžtoms asmenų grupėms.

Apibendrinant Vyriausybės nutarimu nustatytus judėjimo apribojimus, pažymėtina, kad kai kuriomis iš nustatytų priemonių asmenų judėjimo laisvė suvaržyta visiškai (kaip antai, reikavimu laikytis privalomos 14 dienų izoliacijos), taip apribojant ir dar konstitucinę asmens laisvę, kitomis – judėjimo laisvė apribota iš dalies (pavyzdžiui, draudimu išvykti iš Lietuvos, tačiau neribojant judėjimo Lietuvos Respublikos teritorijoje), kai kuriomis priemonėmis judėjimo laisvė apribota smarkiai (judėjimo draudimai Velykų savaitgalį ir Nemenčinės gyvenvietėje); kai kurios iš minėtų priemonių buvo taikomos viso karantino (nuo kovo vidurio iki birželio vidurio) metu ar net ilgiau (įpareigojimas izoliuotis grįžus iš užsienio valstybių), kai kurios taikytos tik atskirai apibrėžtu laikotarpiu (konkrečiam savaitgaliui ar savaitei). Pabrėžtina, kad viso Lietuvoje paskelbto karantino metu niekada nebuvo ribojama Lietuvos Respublikos piliečių teisė grįžti į Lietuvą; ji buvo apsunkinta, nustačius tik tam tikrus valstybės sienos kirtimo punktus, tačiau valstybės institucijos dėjo visas pastangas, kad teise nekliudomai grįžti į Lietuvą pasaulyje siaučiant pandemijai galėtų pasinaudoti kuo daugiau Lietuvos Respublikos piliečių.

Atsižvelgiant į šiomis priemonėmis siektą tikslą ir judėjimo laisvės ribojimo pagrindą –apsaugoti žmogaus ir visuomenės sveikatą, minėtos priemonės, kuriomis siekta suvaldyti COVID-19 plitimą ar užkirsti kelią šio viruso plitimui, pagal Konstituciją savaime nelaikytinos nepagrįstų asmens kilnojimosi laisvės, taip pat teisės pasirinkti gyvenamąją vietą Lietuvoje, teisės laisvai išvykti iš Lietuvos ribojimu, tačiau tik tuo atveju, jeigu jos atitinka konstitucinius reikalavimus žmogaus teisių ribojimams.

Vertinant Vyriausybės nutarimu nustatytų ribojimų teisėtumą, t. y. aiškinantis, ar tokie ribojimai buvo numatyti įstatyme, pažymėtina, kad Vyriausybės nutarimo metu galiojusioje Žmogaus užkrečiamųjų ligų prevencijos ir kontrolės įstatymo (toliau – ŽULPKĮ) 21 straipsnio 1 dalyje (su 2015 m. gegužės 14 d. pakeitimais) buvo nustatyta tik tai, kad „karantinas skelbiamas siekiant nustatyti specialią asmenų darbo, gyvenimo, poilsio, kelionių tvarką, ūkinės ir kitokios veiklos sąlygas, produktų gamybos, jų realizavimo, geriamojo vandens tiekimo bei paslaugų teikimo tvarką ir tuo riboti užkrečiamųjų ligų plitimą“. Tačiau nei šiame, nei kituose įstatymuose nebuvo nustatyta galimų žmogaus teisių ir laisvių ribojimų įvedimo kriterijų, ribojimų apimtys ar sąlygų. Karantino

40 Vyriausybės 2020 m. kovo 14 d. nutarimo 3.1.4 punktas.

41 Vyriausybės 2020 m. kovo 14 d. nutarimo 3.1.5 punktas.

42 Vyriausybės 2020 m. kovo 14 d. nutarimo pakeitimais nustatytos tam tikros šio reikalavimo išimtys (kaip antai, pagal 2020 m. kovo 16 d. nutarimą izoliuotis neprivaloma tarptautinių komercinių reisų vežėjams, diplomatom ir specialiems kurjeriams, neįsitraukiantiems COVID-19 simptomų; vėlesniais analizuojamo nutarimo pakeitimais išplėsta grupė asmenų, kuriems, grįžus iš užsienio, izoliuotis nėra privaloma, asmenų grupės, kurioms taikoma išimtis, vėliau išplėstos).

43 Vyriausybės 2020 m. balandžio 8 d. nutarimas Nr. 345.

44 Vyriausybės 2020 m. balandžio 15 d. nutarimas Nr. 371.

įvedimo 2020 m. pavasarį metu minėta įstatymo nuostata buvo vienintelė, itin bendro pobūdžio, sudaranti prielaidas per karantiną nustatyti tam tikrus žmogaus teisių ir laisvių ribojimus.

Analizuojant Vyriausybės 2020 m. kovo 14 d. nutarimu nustatytas priemones, kuriomis buvo draudžiama išvykti iš šalies ar judėti po valstybės teritoriją, manytina, kad tokio ribojimo pagrindą reikėtų išvelgti nebent minėtos ŽULPKĮ 21 straipsnio dalies nuostatos formuluotėje „**nustatyti specialią <...> kelionių tvarką**“, kur kelionės gali būti suprantamos tiek kaip kelionės šalies viduje, tiek kaip kelionės užsienyje. Atsižvelgiant į konstitucinį reikalavimą žmogaus teisių ir laisvių ribojimus nustatyti tik įstatymu, taip pat į konstitucinį teisės aktų hierarchijos principą, pagal kurį poįstatyminiu teisės aktu nustatytas teisinis reguliavimas negali būti platesnis ir labiau ribojantis žmogaus teises nei nustatytasis įstatymu, manytina, kad Vyriausybės 2020 m. kovo 14 d. nutarimo priėmimo metu galiojusios pernelyg bendro pobūdžio ŽULPKĮ nuostatos negali būti laikomos pakankamu teisiniu pagrindu konkretiems ribojimams, nustatomiems Vyriausybės nutarimu, taikyti. Tik 2020 m. balandžio 8 d. įsigaliojusiais ŽULPKĮ 21 straipsnio nuostatų pakeitimais galimi judėjimo laisvės ribojimai karantino metu buvo detalizuoti, *expressis verbis įtvirtinant Vyriausybės įgaliojimus karantino metu nustatyti konkrečias judėjimo laisvę ribojančias priemones*.

Nors Vyriausybės nutarimu nustatytos kai kurios judėjimo laisvę ribojančios priemonės (draudimas keliauti į užsienio valstybes, laikini judėjimo po Lietuvos teritoriją apribojimai) gali būti vertintinos kaip pakankamai griežtos, ypač laikinieji apribojimai, taikyti konkretų savaitgalį ar konkrečioje gyvenvietėje, atsižvelgiant į siekiamą tikslą ir numatytas išimtis, jos neturėtų būti laikomos paneigiančiomis pačią judėjimo laisvės esmę, įvertinus tai, kad apskritai judėjimas nurodytose teritorijose nebuvo apribotas (neuždrausta išeiti iš namų ir judėti gyvenamosios savivaldybės ribose, didžiąją laiko dalį nebuvo ribojamas judėjimas visoje valstybės teritorijoje). Sprendimu taikyti minėtas priemones prioritetas buvo teiktas visuomenės, o ne atskirų jos narių sveikatos apsaugos interesui, tačiau, kaip minėta, pandemijos metu toks teisinis reguliavimas, atsižvelgiant į juo siekiamą tikslą ir bendrą visuomenės gerį, gali būti pateisinamas.⁴⁵

Kiek kitaip turi būti vertinamas Vyriausybės 2020 m. kovo 14 d. nutarimo 3.1.5 punkte nustatytas įpareigojimas asmenims, grįžusiems iš nurodytų užsienio valstybių, izoliuotis 14 dienų.

Paminėtina, kad reikalavimas izoliuotis ar kitos formos įpareigojimas likti namuose (su itin apribotomis judėjimo galimybėmis⁴⁶) pavieniui ar bendruomenės mastu apskritai laikytini vienu griežčiausių žmogaus teisių ir laisvių ribojimų COVID-19 metu, kuriuos viena ar kita forma taikė dauguma valstybių, ir tai yra viena labiausiai tiriamų sričių analizuojant COVID-19 sukeltas pasekmes žmogaus teisėms ir laisvėms.⁴⁷

Kaip minėta, Vyriausybės nutarimu nustatytu reikalavimu izoliuotis tam tikrą nurodytą laiką buvo apribota ne tik asmens judėjimo laisvė, bet ir Konstitucijos 20 straipsnyje garantuojama asmens laisvė apskritai. Pagal Konstitucijos 20 straipsnio nuostatas žmogaus laisvė yra neliečiama ir niekam negali būti atimta kitaip, kaip tik tokiais pagrindais ir pagal tokias procedūras, kokios yra nustatytos įstatyme. Taigi pagal Konstituciją asmens laisvė nėra absoliuti, ji gali būti ribojama įstatyme nustatytais pagrindais. Pažymėtina, kad įstatymuose nustatytas žmogaus laisvės apribojimo pagrindas turėtų būti grindžiamas siekiu apsaugoti kitas konstitucines vertybes, nepažeidžiant jų tarpusavio pusiausvyros. Pagal Konstituciją bet koks įstatyme numatytas laisvės suvaržymas gali būti tik laikinas, asmens laisvės ribojimo terminai turėtų būti numatyti įstatyme.

45 Plačiau žr. Lyra Jakulevičienė, „Judėjimo laisvės suvaržymai Lietuvoje COVID-19 pandemijos metu tarptautinės teisės požiūriu“, „Lietuvos teisė 2020. Esminiai pokyčiai. I dalis. COVID-19 pandemijos sprendimai: teisiniai, valdymo ir ekonominiai aspektai“ (MRU, Vilnius, 2020): p. 67–77

46 Antai Prancūzijoje buvo nustatytas ne izoliacijos reikalavimas, kai patalpų, kuriose izoliuojamasi, konkretiems asmenims negalima palikti iš viso, bet visuotinis nurodymas „likti namie“, kai išeiti iš namų galima ne ilgiau nei 1 val. ir ne toliau nei 1 km nuo gyvenamosios vietos.

47 Armin von Bogdandy, Pedro A. Villarreal, „Critical Features of International Authority in Pandemic Response: The WHO in the COVID-19 Crisis, Human Rights and the Changing World Order“, *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL)* 18 (2020), <https://ssrn.com/abstract=3600058> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3600058>.

Konstitucijos 20 straipsnio nuostatomis taip pat įtvirtinta, kad niekas negali būti savavališkai su-
laikytas arba laikomas suimtas. Sulaikymo ar suėmimo pagrįstumas turi būti patikrinamas teisme. Ir
nors reikalavimas izoliuotis formaliai nelaikytinas nei sulaikymu, nei suėmimu, savo poveikiu – įpa-
reigojimu likti vienoje nurodytoje patalpoje (bute, name) ir jos nepalikti nurodytą laiką – jis nedaug
kuo skiriasi nuo minėtų teisinių priemonių, nors pagal tuo metu galiojusį (ir tebegaliojantį) teisinį
reguliavimą tam nereikalaujama nei teismo sankcijos, nei pagrįstų įrodymų apie priežasties būti užda-
rytam buvimą (izoliacija skiriama atsižvelgiant į buvimo užsienyje faktą, nepriklausomai nuo buvimo
aplinkybių ir vietos). Visiškai prilyginti „saviizoliacijos“ suėmimui ar sulaikymui taip pat nedera, nes
tokią pareigą turintys asmenys galėjo pasirinkti izoliacijos vietą (išskyrus dvi dienas, kai buvo privers-
tinai izoliuojami savivaldybės parinktose patalpose⁴⁸), o gavę kompetentingos institucijos sutikimą –
netgi ją palikti, nebuvo ribojami jų išoriniai nuotoliniai kontaktai su kitais asmenimis, taigi suvaržymų
tam tikra apimtimi buvo mažiau, nei jų patiria asmuo, sulaikytas baudžiamosios ar administracinės
atsakomybės pritaikymo tikslu ar sprendžiant jo privalomo hospitalizavimo klausimą. Tačiau primin-
tina, kad Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad žmogaus laisvės neliečiamumas yra sprendimų
priėmimo laisvės prielaida; ji sudaro sąlygas atlikti bet kokius teisėtus veiksmus, įgyvendinti teises
galimybes įvairiose gyvenimo srityse.⁴⁹ Jeigu žmogus neturi galimybės rinktis savo veiksmų ir poelgių,
jis nėra laisvas. Tai, kad nėra galimybės pasirinkti, kur būti, reiškia asmens laisvės ribojimą. Svarbu
išsiaiškinti, ar Vyriausybės nutarimuose įtvirtintas reikalavimas saviizoliuotis, reiškęs asmens laisvės,
apimančios teisę į fizinę laisvę suvaržymą, atitiko iš Konstitucijos kylančius reikalavimus.⁵⁰

Pirmoje Vyriausybės 2020 m. kovo 14 d. nutarimo redakcijoje pareiga saviizoliuotis buvo
nustatyta visiems be išimties iš nurodytų užsienio valstybių grįžusiems asmenims, vėliau nustaty-
tos tam tikros asmenų, kuriems taikoma šio įpareigojimo išimtis, grupės. Išanalizavus tuo metu
galiojusį teisinį reguliavimą, yra pagrindas teigti, kad tokiomis Vyriausybės nuostatomis buvo
įtvirtintas naujas, iki tol Lietuvos teisės sistemoje nežinomas vadinamasis „saviizoliacijos“ institu-
tas, kai asmenys privalėjo izoliuotis be jokio gydytojo ar jų komisijos paskyrimo dėl to, kad minėtu
Vyriausybės nutarimu buvo nustatyta tokia priemonė.⁵¹ Asmenys, grįžę iš nurodytų užsienio vals-
tybių, dar oro uoste pasirašydavo sutikimą izoliuotis, taigi, izoliacijos įsipareigodavo laikytis sava-
noriškai, tačiau nepasirašius tokio sutikimo izoliacija jiems būtų buvusi skiriama privaloma tvar-
ka. „Saviizoliacijos“ buvo reikalaujama ir iš tų asmenų, kurie turėjo ar įtarė, kad turėjo kontaktą su
užsikrėtusiais asmenimis, nors jiems tokios izoliacijos dažnai neskirdavo joks gydantis gydytojas.⁵²

Neabejotina, kad tokiu didelės žmonių grupės priverstiniu laisvės apribojimu siekta jau minėtų
teisėtų ir konstituciškai pagrįstų tikslų. Tačiau kalbant apie tokios priemonės teisėtumą, pabrėž-

48 Remiantis Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro – Valstybės lygio ekstremaliosios situacijos valstybės ope-
racijų vadovo 2020 m. kovo 23 d. sprendimu Nr. V-499 „Dėl asmenų izoliavimo savivaldybių administracijų numatytose
patalpose“ 1.2. punktu vyriausiųjų apskričių epidemiologų sprendimu nuo 2020 m. kovo 24 d. visi grįžusieji iš užsienio
valstybių ir neturintys COVID-19 ligos (koronaviruso infekcijos) klinikinių simptomų, turėjo 14 dienų izoliuotis savi-
valdybių administracijų numatytose patalpose. TAR, 2020-03-24, Nr. 5922. Pažymėtina, kad toks reikalavimas neatitiko
tuo metu galiojusio ŽULPKĮ nuostatų dar ir dėl to, kad įstatyme buvo numatytos alternatyvios vietos, kur asmuo galėjo
izoliuotis, neskiriant privalomos izoliacijos tik savivaldybės patalpose (plačiau žr. Seimo kontrolieriaus ataskaita, *supra*
note 22). Vėliau šis reikalavimas buvo pakeistas, nurodant, kad asmuo gali izoliuotis ir savo pasirinktose patalpose.

49 Konstitucinio Teismo 2000 m. gegužės 8 d. nutarimas.

50 Europos Taryba, parengusi rekomendacijų valstybėms, kovojančioms su COVID-19 viruso plitimu, rinkinį, skirtą paskatinti
laikytis demokratijos, teisinės valstybės ir pagarbos žmogaus teisėms principų, taip pat yra pažymėjusi, kad priemonės, kurių
imasi valstybės, gali paveikti asmens teisę į laisvės neliečiamumą, tačiau valstybės tokios ypatingos situacijos atveju turėtų
ypač daug pastangų skirti tam, kad būtų laikomasi pamatinių laisvės apribojimo nesant tam teisinio pagrindo draudimo
principo. *Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis. A toolkit for
member states*, <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40>.

51 Vėliau buvo numatytos ir teisinės sankcijos už šio įpareigojimo nevykdymą, turėjusios padidinti motyvą geranoriškai
izoliuotis, grįžus iš užsienio valstybių.

52 Dėl didelės apkrovos Nacionalinio visuomenės sveikatos centro specialistai (kurie, beje, negali būti prilyginami gydan-
čiam gydytojui ar jų komisijai) ne visuomet spėdavo laiku susisiekti su sąlytį turėjusiais asmenimis, kad įpareigotų juos
izoliuotis, tad asmenų, turėjusių galimą sąlytį su užsikrėtusiuoju, izoliuotis buvo prašoma geranoriškai; dar vėliau tokie
asmenys tiesiog buvo informuojami trumpąja žinute apie jų pareigą izoliuotis.

tina, kad ŽULPKĮ nuostatomis yra reglamentuojama tik medicininė būtinoji izoliacija, kuri negali būti tapatinama su reikalavimu laikytis saviizoliacijos visiems iš užsienio valstybių grįžusiems asmenims, taip pat kitiems asmenims, galimai turėjusiems sąlytį su užsikrėtusiuoju, kuriems izoliacija nebuvo skiriama gydytojo sprendimu. Todėl ŽULPKĮ nuostatos negali būti laikomos tinkamu teisiniu pagrindu Vyriausybės 2020 m. kovo 14 d. nutarimu nustatytam įpareigojimui.

Pirmiausia Vyriausybės 2020 m. kovo 14 d. nutarimo priėmimo metu galiojusi ŽULPKĮ 2 straipsnio 6 punkte įtvirtinta „asmens, turėjusio sąlytį“ samprata neapėmė asmenų, grįžusių iš nurodytų užsienio valstybių. Reikiami šios nuostatos pakeitimai buvo padaryti ir įsigaliojo tik 2020 m. balandžio 8 d.⁵³ Vadinasi, beveik tris savaites asmenys, grįžę iš nurodytų valstybių, pagal ŽULPKĮ 8, 9 straipsnius izoliuoti turintiems asmenims buvo priskiriami tik plečiamai išaiškinus atitinkamą ŽULPKĮ nuostatą, iš nurodytų užsienio valstybių grįžusius COVID-19 simptomų neįjačiančius asmenis savaime priskyrus prie asmenų, turėjusių sąlytį, nors plečiamasis įstatymų normų, ribojančių žmogaus teises ir laisves, aiškinimas yra draudžiamas.

Visų antra, Vyriausybės 2020 m. kovo 14 d. nutarimo priėmimo metu galiojusioje ŽULPKĮ 9 straipsnio 2 dalyje (2016 m. gegužės 19 d. redakcija), kurioje nustatyta būtinojo izoliavimo tvarka, buvo nustatyta, kad asmuo be teismo sprendimo galėjo privalomai būti izoliuojamas ne ilgiau kaip 7 kalendorines dienas ir tik trijų gydytojų komisijos sprendimu, šį sprendimą patvirtinus savivaldybės gydytojui. Vadinasi, Vyriausybės nutarimu nustatytas 14 dienų saviizoliacijos terminas ir tvarka, nustatyta sveikatos apsaugos ministro įsakyme – izoliuoti asmenis vyriausiojo apskrities epidemiologo sprendimu, nebuvo suderinta su tuo metu galiojusio ŽULPKĮ įstatymo nuostatomis, taigi, nustatė įstatymui prieštaraujantį teisinį reguliavimą.

Tik minėtais 2020 m. balandžio 8 d. įsigaliojusiais pakeitimais ŽULPKĮ 9 straipsnis buvo papildytas nauja 2¹ dalimi, reguliuojančia privalomą izoliaciją karantino, paskelbto visoje valstybės teritorijoje dėl pavojingos užkrečiamosios ligos, metu. Joje nustatyta, kad Vyriausybei priėmus motyvuotą sprendimą, jog kitų taikomų priemonių neužtenka, norint užkirsti kelią užkrečiamosios ligos protrūkiui (arba protrūkis yra kilęs), sprendimą dėl asmens izoliavimo ir jo trukmės priima gydantis gydytojas, o privalomas asmens izoliavimas be teismo sprendimo gali būti taikomas ne ilgiau kaip vieną mėnesį. Vis dėlto nors pakeistomis ŽULPKĮ nuostatomis ir buvo išspręstas izoliacijos termino tarp įstatymo (buvusios 7 dienos) ir Vyriausybės nutarimo (privaloma 14 dienų) nesuderinamumo klausimas, toks teisinis reguliavimas negali būti laikomas tinkamu teisiniu pagrindu Vyriausybės nutarimu nustatytiems žmogaus teisių ir laisvių ribojimams.

Pažymėtina ir tai, kad kiekvieno asmens rizikos užkrėsti kitus asmenis įvertinimas yra būtinas elementas, kad būtų galima teisėtai skirti privalomą izoliaciją; COVID-19 pandemijos metu įpareigojant asmenis laikytis izoliacijos šis reikalavimas dažnai buvo pažeidžiamas.⁵⁴

Pagal Konstituciją turi būti nustatytas toks teisinis reguliavimas, kad būtų sudarytos prielaidos kuo labiau įvertinti individualią kiekvieno asmens padėtį ir, atsižvelgiant į visas svarbias aplinkybes, atitinkamai individualizuoti konkrečias tam asmeniui taikytinas ribojančias jo teises priemones.

Beje, naujojoje ŽULPKĮ 9 straipsnio 2¹ dalyje buvo nustatyti tik Vyriausybės įgaliojimai priimti sprendimą, kad neužtenka kitų taikomų priemonių užkrečiamosios ligos protrūkiui, dėl kurios valstybės mastu paskelbtas karantinas, suvaldyti, o ne konkrečiai spręsti dėl būtinojo izoliavimo taikymo ir jo trukmės.⁵⁵

53 Lietuvos Respublikos žmonių užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės įstatymo Nr. I-1553 2, 8, 9, 18, 21 ir 36 straipsnių pakeitimo įstatymas, TAR, 2020-04-07, Nr. 7194.

54 Von Bogdandy, *supra note*, 47.

55 ŽULPKĮ 9 straipsnio 2¹ dalyje *inter alia* nustatyta: „Kai asmenų būtinas hospitalizavimas ir (ar) būtinas izoliavimas taikomas dėl ypač pavojingos užkrečiamosios ligos, dėl kurios visoje Lietuvos Respublikos teritorijoje paskelbtas karantinas, ir Vyriausybė priima motyvuotą sprendimą, kad kitų taikomų užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės priemonių neužtenka siekiant užkirsti kelią kilti šios užkrečiamosios ligos protrūkiui ir (arba) epidemijai, arba jau yra kilęs šios užkrečiamosios ligos protrūkis ir (arba) epidemija (toliau – protrūkis ir (arba) epidemija arba jų grėsmė), motyvuotą sprendimą dėl būtinojo hospitalizavimo ir (ar) būtinojo izoliavimo ir jo trukmės priima gydantis gydytojas“ (išskirta autorių).

Taigi, Vyriausybė 2020 m. kovo 14 d. nutarimo 3.1.5 punkte nustatydamą, kad asmenims, grįžusiems iš nurodytų užsienio valstybių, besąlygiškai privaloma 14 dienų izoliacija, veikė tam neturėdama įstatymų leidėjo jai suteiktų įgaliojimų ir taip peržengė jai įstatymų suteiktas kompetencijos ribas (veikė *ultra vires*) tiek nustatydamą tokią priemonę kaip privaloma „saviizoliacija“, iš pradžių taikomą automatiškai visiems be išimties asmenims, grįžusiems iš užsienio valstybių, t. y. neindividualizuodama šios priemonės taikymo, ypač tomis dienomis, kai asmenys buvo priversti izoliuotis savivaldybės nurodytose patalpose, tiek įtvirtindama tokios privalomos izoliacijos terminą – 14 dienų, nors įstatyme Vyriausybės nutarimo priėmimo metu buvo numatyta, kad privaloma būtinoji izoliacija įstatyme nurodytiems asmenims (kurių samprata neapėmė iš užsienio valstybių grįžusių asmenų) be teismo sprendimo galima tik 7 kalendorines dienas ir tik trijų gydytojų komisijos sprendimu.

Atkreiptinas dėmesys, kad abejonių dėl atitikties Konstitucijai kelia ir ŽULPKĮ nuostatos, kuriomis nustatyta, kad be teismo sprendimo privalomą izoliaciją dėl pavojingos užkrečiamosios ligos plitimo visos valstybės mastu paskelbto karantino metu galima taikyti net vieną mėnesį. Šio įstatymo pakeitimo parengimo dokumentuose tokios nuostatos reikalingumas aiškinamas tuo, jog karantino metu teismų darbas taip pat būna perorganizuotas ir gali nebūti galimybių tokių sprendimą patikrinti teisme. Pažymėtina, kad teismo darbo organizavimo klausimai negali būti pateisinimas Konstitucijos neatitinkančiam žmogaus teisių ir laisvių ribojimui. Manytina, kad toks pernelyg ilgu laikytinas asmens laisvės suvaržymas, nenumatant galimybės tokios priemonės pagrįstumo ir teisėtumo patikrinti teisme, laikytinas itin šiurkščiu konstitucinės asmens laisvės pažeidimu, sudarančiu prielaidas piktnaudžiauti tokia teisine priemone.

3. Ūkinės veiklos laisvės suvaržymai pandemijos metu

Siekiant apsaugoti žmogaus ir visuomenės sveikatą, pandemijos metu buvo nustatytos tam tikros priemonės, kuriomis apribota ūkinės veiklos laisvė.

Konstitucijos 46 straipsnio nuostatomis garantuojama asmens ūkinės veiklos laisvė ir iniciatyva – tai teisinių galimybių visuma, sudaranti prielaidas asmeniui savarankiškai priimti jo ūkinei veiklai reikalingus sprendimus.⁵⁶ Kaip ir dauguma kitų Konstitucijoje garantuojamų teisių ir laisvių, ūkinės veiklos laisvė nėra absoliuti, jai įgyvendinti gali būti nustatomi privalomi reikalavimai ir apribojimai.⁵⁷ Ūkinės veiklos reguliavimas paprastai ir taip yra susijęs su ūkinės veiklos sąlygų nustatymu, tam tikrų procedūrų reglamentavimu, ūkinės veiklos kontrole, taip pat su tam tikrais šios veiklos apribojimais ar draudimais; kai asmuo dalyvauja ūkinėje veikloje, jam gali būti taikomi specialūs įstatymų nustatyti apribojimai.⁵⁸

Nors Konstitucijoje tokio ūkinės veiklos laisvės ribojimo pagrindo, kaip siekis apsaugoti žmonių ir visuomenės sveikatą tiesiogiai nėra įtvirtinta, jis gali būti išvedamas iš Konstitucijos 46 straipsnio 3 dalyje įtvirtintos valstybės pareigos ūkinę veiklą reguliuoti taip, kad būtų užtikrinti bendra tautos gerovė.⁵⁹ Konstitucinėje jurisprudencijoje yra konstatuota, kad šis įpareigojimas suponuoja įgaliojimus teisėkūros subjektui nustatyti tokį ūkinės veiklos teisinį reguliavimą, kuris sudarytų prielaidas užtikrinti žmogaus ir visuomenės sveikatą, kaip to reikalaujama pagal Konstitucijos 53 straipsnį. Taigi toks ūkinės veiklos ribojimas, kuriuo siekiama apsaugoti žmonių sveikatą, ver-

56 Konstitucinio Teismo 2014 m. gegužės 9 d., 2015 m. balandžio 3 d., 2018 m. gegužės 24 d. nutarimai.

57 Konstitucinio Teismo 1995 m. balandžio 20 d. nutarimas.

58 Konstitucinio Teismo 2005 m. gegužės 13 d., 2014 m. gegužės 9 d., 2017 m. gegužės 30 d. nutarimai.

59 Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje „bendra tautos gerovė“ yra gana platus kriterijus, kurį taikant gali būti remiamasi tiek bendros gerovės samprata, tiek tikslingumo argumentais; sąvokos „bendra tautos gerovė“ turinys kiekvienu konkrečiu atveju atskleidžiamas atsižvelgiant į ekonominius, socialinius bei kitus svarbius veiksnius; tautos gerovė neturi būti suvokiama vien materialine (ar finansine) prasme, be to, kažin ar būtų teisinga ir dora siekti materialinės gerovės žmonių sveikatai kenkiančiu būdu. Konstitucinio Teismo 2015 m. gruodžio 16 d. nutarimas.

tintinas kaip skirtas bendrai tautos gerovei užtikrinti ir, jeigu yra paisoma iš Konstitucijos kylančių reikalavimų, savaime nelaikytinas pažeidžiančiu Konstituciją.⁶⁰

Kartu pažymėtina, kad valstybė, reguliuodama ūkinę veiklą, turi laikytis asmens ir visuomenės interesų derinimo principo, užtikrinti ir privataus asmens (ūkinės veiklos subjekto), ir visuomenės interesus, siekti ne atskirų asmenų gerovės, bet būtent bendros tautos gerovės⁶¹, reguliuojant ūkinę veiklą, derinti įvairias konstitucines vertybes. Vadinasi, iš Konstitucijos 46, 53 straipsnių kyla reikalavimas įstatymų leidėjui reguliuojant ūkinę veiklą atsižvelgti į tai, kad pavojingos užkrečiamosios ligos plitimas gali paveikti itin didelę visuomenės grupę, sukelti neigiamas pasekmes žmonių sveikatai, taigi pakenkti bendrai tautos gerovei, ir nustatyti atitinkamus ūkinės veiklos ribojimus ir draudimus. Konstitucinis Teismas ne kartą yra konstatavęs, kad pagal Konstituciją esminės ūkinės veiklos sąlygas, draudimus ir apribojimus, kuriais daromas esminis poveikis ūkinei veiklai, galima nustatyti tik įstatymu.⁶²

Dėl COVID-19 plitimo paskelbus karantiną visoje valstybės teritorijoje, Vyriausybės 2020 m. kovo 14 d. nutarimu buvo nustatyta ir tai, kad tam tikru laikotarpiu draudžiama visų kultūros, sporto, pramogų, laisvalaikio, įstaigų, lošimo namų veikla, taip pat draudžiama sveikatinimo paslaugų centrų, sanatorijų, poilsio centrų veikla, restoranų, kavinių, barų, naktinių klubų veikla (išskyrus teikiant maisto išsinešti paslaugas), draudžiama parduotuvių ir prekybos centrų veikla, išskyrus maisto ir farmacijos prekių pardavimus, uždrausta teikti grožio paslaugas. Taigi, nurodytam laikui tam tikra ūkinė ir komercinė veikla buvo visiškai uždrausta, o kita – itin apribota. Tokių Vyriausybės nutarimu nustatytų priemonių taikymas neišvengiamai kelia klausimų dėl Konstitucijos 46 straipsniu garantuojamos ūkinės veiklos laisvės suvaržymo. Be to, atsižvelgiant į tai, kad, uždraudus verstis minėtomis ūkinėmis ir komercinėmis veiklomis, kai kurie asmenys negalėjo realizuoti ir savo teisės laisvai pasirinkti darbą bei gauti teisingą apmokėjimą, kyla abejonų ir dėl galimo Konstitucijos 48 straipsnio 1 dalies nuostatų pažeidimo.

Analizuojant Vyriausybės 2020 m. kovo 14 d. nutarimo nuostatų teisėtumą, pažymėtina, kad šio nutarimo priėmimo metu galiojusiame ŽULPKĮ 21 straipsnyje, reglamentuojančiame karantino režimą, buvo įtvirtinta tik itin bendro pobūdžio nuostata, jog karantino metu gali būti nustatomos *inter alia* specialios ūkinės ir kitokios veiklos sąlygos, ir tokia prezumpcija, kad ūkinės veiklos sąlygos karantino metu gali būti keičiamos, išplaukia ne iš karantino metu taikomų priemonių teisinio reguliavimo, o iš karantino kaip specialaus teisinio režimo nustatymo tikslo. Daugiau jokių konkrečių nuostatų dėl specialaus ūkinės veiklos reguliavimo, *inter alia* numatant atvejus, kad ji gali būti iš viso uždrausta, nebuvo. Taigi, Vyriausybės nutarimu nustatytos itin griežtos ūkinę ir komercinę veiklą ribojančios priemonės rėmėsi tik bendro pobūdžio įstatymo nuostata, kuri negali būti laikoma kaip nustatanti esmines ūkinės veiklos sąlygas, draudimus ir apribojimus, kuriais daromas esminis poveikis ūkinei veiklai.

Reaguojant į susiklosčiusią ypatingą situaciją, papildytomis ir 2020 m. balandžio 8 d. įsigaliojusiomis ŽULPKĮ 21 straipsnio nuostatomis ribojimai, taikytini ūkinei veiklai karantino metu, nustatyti detaliau: įtvirtinti Vyriausybės įgaliojimai nustatyti karantino režimo priemones, susijusias su ūkinės veiklos apribojimais, tačiau ribojimų pagrindai ir sąlygos įstatyme vis dar reglamentuojami itin abstrakčiai. Pagal naująją ŽULPKĮ 21 straipsnio redakciją Vyriausybė gali nustatyti karantino režimo priemones, susijusias su ūkinės veiklos apribojimais, t. y. nustatyti, be kita ko, paslaugų teikimo sąlygas ir tvarką, tačiau šioje nuostatoje nėra numatyta, kad verstis kokia nors ūkine ar komercine veikla, *inter alia* teikti paslaugas, gali būti uždraudžiama iš viso. Įstatymo nuostata, kad gali būti nustatytos specialios paslaugų teikimo sąlygos ir tvarka, negali būti aiškinama kaip reiškianti, jog joje yra nustatytos tokios sąlygos, kurios apima absoliutų draudimą tam tikrą laiką verstis nurodyta ūkine ar komercine veikla.

60 Konstitucinio Teismo 2005 m. rugsėjo 29 d., 2011 m. birželio 21 d. nutarimai.

61 *Inter alia* 2015 m. sausio 15 d., 2015 m. kovo 5 d., 2017 m. gegužės 30 d. nutarimai.

62 2006 m. gegužės 31 d., 2008 m. kovo 15 d. nutarimai.

Pagal Konstituciją tokie ūkinės veiklos esminiai suvaržymai, kaip absoliutus draudimas kurį laiką verstis ūkine ir komercine veikla, neišvengiamai turi būti aiškiai ir nedviprasmiškai įtvirtinti įstatyme. Tokio įstatyme nustatyto teisinio reguliavimo iki šiol nėra. Atsižvelgiant į tai, konstatuotina, kad Vyriausybė, nustatydamą ūkinę ir komercinę veiklą ribojančias priemones, *inter alia* tam tikrą laiką uždraudžiant verstis nurodyta komercine ir ūkine veikla, veikė viršydama jai įstatymo leidėjo suteiktus įgaliojimus. Kadangi šiomis priemonėmis siekta užtikrinti žmogaus sveikatos apsaugą ir kartu bendrą tautos gerovę, pabrėžtina, kad savaime tokios priemonės nelaikytinos prieštaraujančiomis Konstitucijoje, jos gali būti būtinos *inter alia* tam, kad kitos tuo pačiu metu taikomos priemonės neprarastų veiksmingumo (karantino metu taikomų priemonių visumos užkrečiamosios ligos plitimui suvaldyti tikslingumo aspektu), tačiau tokių priemonių taikymo galimybė turi būti numatyta įstatyme, taip pat įstatyme turi būti numatyta ir tai, kad tokios priemonės gali būti taikomos tik laikinai.

Nors šis tam tikros ūkinės ir komercinės veiklos laikinas draudimas neabejotinai laikytinas vienu griežčiausių Vyriausybės nustatytų ribojimų, atsižvelgiant į tai, kad, taikant Vyriausybės nutarimu nustatytų priemonių visumą, iš tiesų pavyko sulėtinti COVID-19 plitimą, o 2020 m. rudenį kilus antrai viruso plitimo bangai netaikant tokių ūkinės ir komercinės veiklos ribojimų, kai tam tikra ūkine veikla verstis draudžiama iš viso, arba tokius ribojimus taikant mažesne apimtimi⁶³, karantino režimo veiksmingumas pasirodė esąs ne toks veiksmingas⁶⁴, manytina, kad nėra pagrindo teigti, jog konstitucinę ūkinės veiklos laisvę laikinai apribojusios priemonės *per se* buvo neproporcingos siekiamam tikslui.

Ar tokiais Vyriausybės nutarimu nustatytais ūkinės laisvės ribojimais buvo padarytas esminis poveikis konkrečioms ūkinėms veikloms, taip pat ir kitiems sektoriams, paaiškės vėliau, tačiau jau dabar akivaizdu, kad daug ūkio subjektų dėl tokių Vyriausybės nustatytų ribojimų patyrė esminių praradimų. Šiame kontekste pažymėtina, kad praradimus patyrė ne tik ūkio subjektai, kuriems buvo uždrausta verstis nurodyta ūkine ar komercine veikla, bet ir tų subjektų veikloje dalyvavę darbuotojai, laikinai ar net visam laikui netekę darbo.⁶⁵ Taigi, Vyriausybės nutarimu nustatytos priemonės, kuriomis suvaržyta ūkinės veiklos laisvė, analizuotinos ir konstitucinės asmens **teisės laisvai pasirinkti darbą** ir gauti už jį teisingą atlyginimą kontekste.

Konstitucijos 48 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta asmens laisvė rinktis darbą ar verslą yra viena iš būtinų sąlygų žmogaus, asmenybės gyvybiniams poreikiams tenkinti, deramai padėčiai visuomenėje užsitikrinti. Konstitucinė nuostata, jog kiekvienas žmogus gali laisvai pasirinkti darbą ir verslą, remiasi visuotinai pripažinta žmogaus laisvės koncepcija. Tokia konstitucinė kiekvieno žmogaus teisė suponuoja valstybės pareigą sudaryti atitinkamas teises, socialines, organizacines prielaidas šiai teisei įgyvendinti.⁶⁶ Ši teisė taip pat nėra absoliuti. Konstitucinės asmens teisės laisvai pasirinkti darbą ar verslą ribojimas gali būti pateisinamas tik tais atvejais, kai tai siejama su esminiais visuomenės, valstybės interesais.⁶⁷

63 Vyriausybės 2020 m. lapkričio 4 d. nutarimas Nr. 1226 „Dėl karantino Lietuvos Respublikos teritorijoje paskelbimo“, TAR, 2020-11-05, Nr. 23062.

64 Statistikos departamento duomenimis, praėjus mėnesiui po karantino įvedimo 2020 m. rudenį, užsikrėtimų COVID-19 skaičius ne tik nesumažėjo, bet ir nuolat augo, <https://osp.stat.gov.lt/COVID-19-itaka>.

65 Šiame kontekste pažymėtina, kad, analizuojant Konstitucijos 48 straipsnio 1 dalyje įtvirtintos teisės laisvai pasirinkti darbą ir gauti teisingą apmokėjimą užtikrinimą 2020 m. pavasarį paskelbto karantino metu ir netgi po jo, paminėtinos ir tos sveikatos apsaugos ministro rekomendacijos, kurios buvo skirtos asmenims, sergantiesiems lėtinėmis ligomis, ir vyresnio amžiaus žmonėms, įvardytiems kaip rizikos grupės asmenys. Šioms grupėms priskirtiniems asmenims buvo rekomenduota tam tikrus ribojimus taikyti ilgiau nei kitiems (pavyzdžiui, dėl lankymosi viešose vietose, restoranuose), jiems nustatytos papildomos rekomendacijos nedirbti kai kuriose įstaigose tuomet, kai draudimas verstis nurodytomis ūkinėmis ir komercinėmis veiklomis jau buvo panaikintas. Vertinant šių rekomendacijų praktinį poveikį, yra pagrįstas manyti, kad tokiomis rekomendacijomis buvo pažeista ne tik nurodytoms asmenų grupėms priklausančių asmenų Konstitucijos garantuojama teisė laisvai pasirinkti darbą, bet ir lygiateisiškumo principas, taip pat teisė į privatų gyvenimą, nes rizikos grupei priklausančias asmenų darbdavių prašymu turėjo informuoti apie turimas lėtines ligas net ir tais atvejais, kai tokia informacija nėra susijusi su jų atliekamomis darbo funkcijomis.

66 Konstitucinio Teismo 1999 m. kovo 4 d. nutarimas.

67 Konstitucinio Teismo 2016 m. vasario 17 d. nutarimas.

Tokie ūkinės veiklos laisvės, taip pat teisės laisvai pasirinkti darbą suvaržymai pandemijos metu konstituciškai labiau pateisinami tais atvejais, kai vykdomosios valdžios institucijos imasi papildomų ekonominės apsaugos priemonių.⁶⁸ Įstatymų leidėjo pareiga, atsižvelgiant į valstybės finansines ir kitas galimybes bei turimus išsipareigojimus, kompensuoti dėl nustatytų ribojimų patirtus praradimus galėtų būti kildinama iš Konstitucijos 48 straipsnio 1 dalies garantuojamos teisės laisvai pasirinkti darbą ir gauti teisingą atlyginimą, taip pat iš Konstitucijos 46 straipsnio 3 dalyje įtvirtintos valstybės pareigos reguliuoti ūkinę veiklą taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei. Vykdomosios valdžios institucijoms, kovojančioms su COVID-19 plitimo sukelta sveikatos krize, neišvengiamai tenka rūpintis ir jos sukeltomis ekonominėmis pasekmėmis.⁶⁹

Sklandžiai veikianti ekonomika, grįsta ūkinės veiklos laisve, sudaro prielaidas bendrai tautos gerovei, tad tais atvejais, kai dėl valstybėje susiklosčiusios ypatingos situacijos, *inter alia* siekiant sustabdyti pavojingos užkrečiamos ligos plitimą dėl kilusios grėsmės sveikatai ūkinės veiklos laisvė turi būti apribojama taip, kad kai kuriomis ūkinėmis ir komercinėmis veiklomis verstis uždraudžiama apskritai, įstatymų leidėjas, atsižvelgdamas į valstybės ekonominę, finansinę padėtį ir kitas galimybes, turėtų numatyti tam tikras patirtų praradimų kompensavimo priemones tiek ūkine ar komercine veikla negalėjusiems verstis ūkio subjektams, tiek teisės į darbą negalėjusiems įgyvendinti asmenims. Įstatymų leidėjas gali pasirinkti įvairius praradimų kompensavimo modelius, ir tai nereikia visiškai patirtų nuostolių atlyginimo, labiau – valstybės pagalbą dėl ribojančių priemonių taikymo nukentėjusiems ir didelių praradimų patyrusiems asmenims ir ūkio subjektams, siekiant išvengti galimos būsimos socialinės nelygybės. Toks valstybės, atsižvelgiant į jos išgales, nustatytas praradimų kompensavimas turėtų būti taikomas tikslingai, diferencijuotai ir neturėtų būti skirtas didiesiems ūkio subjektams, kurie patys, remdamiesi visuomenės solidarumo idėja, gali prisidėti prie ypatingos situacijos pasekmių šalinimo, ar kurie pandemijos metu sąmoningai nesistengė išlaikyti darbo vietų.⁷⁰

Pažymėtina, kad, nustačiusi kovos su COVID-19 pandemija priemones, Vyriausybė beveik iškart pristatė ir vadinamąjį „verslo gelbėjimo planą“, kuriuo buvo numatytos išmokos dėl Vyriausybės nutarimu nustatytų draudimų verstis ūkine ir komercine veikla nukentėjusiems ūkio subjektams ir ypač tiems, kurie, pandemijos metu persikirstydami lėšas, skyrė prioritetą darbuotojų darbo vietoms išsaugoti. Kadangi Vyriausybės nutarimu nustatytos priemonės, dėl kurių buvo apribota Konstitucijos 46 straipsniu garantuojama ūkinės veiklos laisvė ir dėl kurių grupė asmenų kurį laiką negalėjo įgyvendinti Konstitucijos 48 straipsnyje įtvirtintos teisės laisvai pasirinkti darbą, buvo taikomos tik laikinai bei nustatytas tam tikras patirtų praradimų kompensavimo mechanizmas, manytina, kad Vyriausybės nutarimu nustatytos ūkinę laisvę ribojančios priemonės galėtų būti vertinamos kaip konstituciškai pateisinamos, jei jos būtų grindžiamos įstatymo nuostatomis.

4. Sveikatos priežiūros paslaugų prieinamumo ribojimas pandemijos metu

Kaip minėta, siekis užtikrinti žmogaus ir visuomenės sveikatos apsaugą buvo Vyriausybės nutarimu nustatytų žmogaus teisių ir laisvių ribojimo pagrindas. Tačiau nustatant kai kurias priemones, skirtas COVID-19 plitimui suvaldyti, kartu buvo apribotas sveikatos priežiūros paslaugų prieinamumas.

Konstitucijos 53 straipsnio 1 dalyje aiškiai nustatyta, kad valstybė rūpinasi žmonių sveikata ir laiduoja medicinos pagalbą bei paslaugas žmogui susirgus. Konstitucinę valstybės priedermę rūpintis žmonių sveikata, *inter alia* apimančią valstybės pareigą užtikrinti medicinos pagalbą bei paslaugas

68 Sarah Joseph, „COVID-19 And Human Rights: Past, Present And Future“, *Journal Of International Humanitarian Legal Studies*, Forthcoming, Griffith University Law School Research Paper 20-3 (2020): 6, <https://ssrn.com/abstract=3574491>.

69 Phil Lord, „Incentivising employment during the COVID-19 pandemic“, *The Theory and Practice of Legislation* 8, 3 (2020): 372.

70 Pagal Ph. Lord, *ibid.*

žmogui susirgus, lemia nuo žmogaus orumo ir teisės į gyvybę neatsiejama prigimtinė žmogaus teisė į kuo geresnę sveikatą ir socialinę teisė į sveikatos priežiūrą.⁷¹ Konstitucinis Teismas yra pabrėžęs, jog, neužtikrinus deramos sveikatos apsaugos, žmogaus teisės į gyvybę ir jo orumo apsauga taip pat nebūtų visavertė. Taigi, konstitucinis įpareigojimas rūpintis žmonių sveikata, *inter alia* susirgus užtikrinti sveikatos priežiūros paslaugų prieinamumą, yra glaudžiai susijęs su Konstitucijos 18 straipsnyje įtvirtintu žmogaus teisių prigimtinio pobūdžio pripažinimu ir tokių teisių užtikrinimu.

Rūpinimasis žmonių sveikata yra valstybės funkcija: pagal Konstituciją valstybė turi pareigą saugoti asmenis nuo grėsmių sveikatai – sumažinti sveikatai keliamą pavojų, o tam tikrais atvejais, kai tai įmanoma, užkirsti jam kelią⁷², pagerinti žmogaus, visuomenės gebėjimą įveikti kilusį pavojų sveikatai, susirgus užtikrinti medicininių paslaugų prieinamumą⁷³. Vykdydama šią konstitucinę funkciją valstybė turi pareigą užtikrinti, kad valstybėje nuolat veiktų pakankamas tinklas tinkamai paskirstytų įvairias sveikatos priežiūros paslaugas teikiančių įstaigų, kad būtų sukurta veiksminga sveikatos apsaugos sistema, kad sveikatos priežiūros paslaugos būtų visiems realiai prieinamos ir kad veiksmingą medicinos pagalbą bei kitas sveikatos priežiūros paslaugas būtų galima gauti laiku.⁷⁴ Taigi, valstybės valdžios institucijų veiksmai ir pasirinktos priemonės, skirtos COVID-19 plitimui suvaldyti, turi būti vertinamos ir tų doktrininų nuostatų, kuriomis valstybė įpareigojama užtikrinti kokybišką ir visiems prieinamą sveikatos priežiūrą, kontekste.

Viena iš Vyriausybės nutarimu nustatytų priemonių, skirtų kovai su COVID-19 padiktuotais iššūkiais, buvo sprendimas kitaip, nei iki tol, organizuoti sveikatos priežiūros įstaigų darbą – nustatyta, kad atidedamos planinės operacijos, išskyrus būtinąją pagalbą ir sveikatos priežiūros paslaugas, kurių nesuteikus pacientui atsirastų būtinosios medicinos pagalbos poreikis arba labai pablogėtų jo būklė; atidedama planinė hospitalizacija; ambulatorinės asmens sveikatos priežiūros paslaugos teikiamos nuotoliniu būdu; atidedamos planinės konsultacijos, diagnostinių, profilaktinių ir gydomųjų paslaugų teikimas; atidedamos odontologijos paslaugos, išskyrus būtinąsias; uždraustas sveikatos priežiūros paslaugų teikimas namuose, išskyrus tas, dėl kurių smarkiai pablogėtų paciento sveikata.⁷⁵ Kitaip tariant, buvo nuspręsta neteikti daugumos sveikatos priežiūros paslaugų arba teikti jas nuotoliniu būdu, išskyrus neatidėliotiną pagalbą ir paslaugas, kurių nesuteikimas turėtų tiesioginį poveikį paciento sveikatos pablogėjimui. Konkreti sveikatos priežiūros paslaugų teikimo tvarka buvo nustatyta operacijų vadovo sprendimu.⁷⁶

Sveikatos priežiūros įstaigų veiklos perorganizavimu siekta mažinti pacientų srautus sveikatos priežiūros įstaigose, tausoti turimą infrastruktūrą ir materialiuosius bei žmogiškuosius išteklius. Tokiu teisiniu reguliavimu buvo norima išvengti tuo metu mažai ištirto COVID-19 plitimo sveikatos priežiūros įstaigose, taip sudarant prielaidas užtikrinti sklandų sveikatos priežiūros institucijų veikimą, siekiant išvengti sveikatos priežiūros paslaugas teikiančių institucijų perkrovos, dėl augančio užsikrėtimų skaičiaus visuomenėje galimai sumažėsiančio medicinos personalo, kuris tuo metu ne visose sveikatos priežiūros įstaigose galėjo pasigirti turįs visas reikiamas apsaugos

71 Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs ir tai, kad Konstitucijos 53 straipsnio 1 dalies nuostatos negali būti aiškinamos neatsižvelgiant *inter alia* į jų sąsają su Konstitucijos 19 straipsnyje įtvirtinta valstybės pareiga saugoti žmogaus gyvybę; teisė į gyvybės išsaugojimą ir gelbėjimą, kai jai kyla pavojus, yra neatsiejama, pamatinė prigimtinės žmogaus teisės į kuo geresnę sveikatą dalis. Konstitucinio Teismo 2013 m. gegužės 16 d. nutarimas.

72 Konstitucinio Teismo 2009 m. gruodžio 11 d., 2011 m. birželio 21 d. nutarimai.

73 Konstitucinio Teismo 2009 m. rugsėjo 2 d., 2013 m. gegužės 9 d. nutarimai.

74 Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje pabrėžta ir tai, kad, įgyvendinant konstitucinę valstybės priedermę rūpintis žmonių sveikata, *inter alia* užtikrinti medicinos pagalbą bei paslaugas žmogui susirgus, turi būti sukurta ne bet kokia, o veiksminga sveikatos apsaugos sistema, sudarytos deramos sąlygos jai veikti. Valstybė privalo sudaryti teises ir organizacines prielaidas veikti tokiai sveikatos apsaugos sistemai, kuri užtikrintų kokybišką ir visiems prieinamą sveikatos priežiūrą, taip pat kitą sveikatinimo veiklą (kaip antai farmacinę), būtiną tam, kad būtų galima realiai, veiksmingai įgyvendinti prigimtinę žmogaus teisę į kuo geresnę sveikatą. Konstitucinio Teismo 2014 m. vasario 26 d. sprendimas.

75 Vyriausybės 2020 m. kovo 14 d. nutarimo 3.4 punktas (su vėlesniais pakeitimais ir papildymais).

76 Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2020 m. kovo 16 d. sprendimas Nr. V-387 „Dėl asmens sveikatos priežiūros paslaugų teikimo organizavimo paskelbus karantiną Lietuvos Respublikos teritorijoje“, TAR, 2020-03-17, Nr. 2020-05561; 2020-03-27, Nr. 2020-06151.

priemonės. Tačiau negalima nepastebėti ir to, kad toks Vyriausybės nustatytas teisinis reguliavimas turėjo tiesioginį poveikį asmens sveikatai – Seimo kontrolieriaus ataskaitoje pažymima, kad, asmenims nesikreipiant dėl įtariamų susirgimų diagnozavimo ar neatliekant profilaktinių patikrinimų, tam tikri sveikatos sutrikimai nebuvo diagnozuoti, jiems nepaskirtas gydymas, taip sukeliant pavojų asmenų sveikatai ar net gyvybei.⁷⁷

Tad kyla klausimas, ar Vyriausybė, siekdama išspręsti vieną visuomenės sveikatos krizę – suvaldyti COVID-19 plitimą ir dėl to kardinaliai apribojusi sveikatos priežiūros paslaugų prieinamumą visoje valstybės teritorijoje, nesukėlė neigiamų pasekmių visuomenės sveikatai, taip sukeldama kitą sveikatos krizę? Jei į tai tektų atsakyti teigiamai, tuomet būtų akivaizdu, kad toks Vyriausybės nustatytas teisinis reguliavimas iš principo netgi prieštarauja juo siekiamam tikslui: siekiant apsaugoti visuomenės sveikatą, neužtikrinus galimybės laiku gauti veiksmingą medicinos pagalbą bei kitas sveikatos priežiūros paslaugas, kaip to reikalaujama pagal Konstituciją, sudarytos prielaidos pakenkti atskirų žmonių sveikatai. Kaip minėta, pagal Konstituciją ieškant teisingos vertybių pusiausvyros, neturi būti paneigta nė vienos konstitucinės teisės ar laisvės esmė, neturi būti priešinami visuomenės ir individo ar atskirų individų grupių interesai. Siekiant apsaugoti visuomenės sveikatą, negali būti paneigiama atskirų jos narių teisė į sveikatos priežiūrą ir veiksmingą medicininių paslaugų, be kurių būtų padaryta žala jų sveikatai, teikimą.

Vyriausybės 2020 m. kovo 14 d. nutarime (su vėlesniais pakeitimais ir papildymais) nebuvo nustatytas joks diferencijuotas teisinis reguliavimas, pagal kurį sveikatos paslaugų teikimo ribojimai būtų nustatyti tik tuose regionuose ar tose sveikatos priežiūros paslaugas teikiančiose įstaigose, kuriose iš tiesų būtų fiksuota daug užsikrėtusiųjų plintančiu COVID-19. Taigi, sveikatos priežiūros 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, iš esmės buvo suvaržytas visose sveikatos priežiūros įstaigose, neatsižvelgiant į konkrečios teritorijos sergamumo COVID-19 rodiklį ar kitas svarbias aplinkybes. Sveikatos priežiūros paslaugų prieinamumas buvo itin apsunkintas visiems asmenims.

Atsižvelgiant į iš Konstitucijos 53 straipsnio kylančią valstybės priedermę rūpintis žmonių sveikata ir garantuoti sveikatos priežiūros paslaugų prieinamumą, taip pat įpareigojimą užtikrinti, kad nuolat veiktų pakankamai įstaigų, teikiančių įvairias, tinkamai pasiskirstytas sveikatos priežiūros paslaugas, kad sveikatos apsaugos sistema būtų veiksminga, pažymėtina, kad konstituciškai negali būti pateisinamas toks teisinis reguliavimas, pagal kurį sveikatos priežiūros paslaugos, išskyrus būtinąją pagalbą, kurį laiką nebuvo teikiamos iš viso arba jų prieinamumas buvo iš esmės apribotas visoje valstybės teritorijoje, be jokios diferenciacijos pagal kokius nors kriterijus, net jei tokiais ribojimais buvo siekiama užtikrinti sklandų sveikatos priežiūros įstaigų veikimą. Toks Vyriausybės 2020 m. kovo 14 d. nutarime įtvirtintas teisinis reguliavimas iš esmės paneigė asmenų, sergančių kitomis ligomis, *inter alia* lėtinėmis ligomis, kurioms būtina nuolatinė medicininė profilaktinė priežiūra, teisę į tinkamą sveikatos priežiūros paslaugų teikimą.

Svarstytina, ar Vyriausybės nutarime nustatytomis priemonėmis siektas tikslas – apsaugoti žmonių sveikatą ir užtikrinti sklandų sveikatos priežiūros įstaigų veikimą – negalėjo būti pasiektas kitomis priemonėmis, *inter alia* konkrečius apribojimus sveikatos priežiūros paslaugoms teikti nustatant tik toms sveikatos priežiūros įstaigoms ar tik tiems regionams, kuriuose sergamumo COVID-19 rodiklis yra didelis (ar kuriose sparčiai mažėja gydymo vietų).

Vertinant Vyriausybės nutarime įtvirtintas priemones, kuriomis apribotas sveikatos priežiūros paslaugų teikimas, svarbu išsiaiškinti, ar įstatyme buvo nustatyta tokia galimybė. Nei ŽULPKĮ, nei Sveikatos sistemos įstatyme⁷⁸ tokių nuostatų nėra.

ŽULPKĮ nuostatose, reguliuojančiose karantino įvedimą ir priemonių karantino metu nustatymą, nėra numatyta, kad turėtų būti perorganizuojama sveikatos priežiūros įstaigų veikla, *inter*

⁷⁷ Seimo kontrolieriaus ataskaita, *supra* note 22.

⁷⁸ Valstybės žinios, 1998, Nr. 112-3099 (su vėlesniais pakeitimais ir papildymais).

alia apribojant sveikatos priežiūros paslaugų teikimą. Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad sveikatos priežiūra yra specifinė ūkinės veiklos sritis, ir kad valstybė privalo ūkinę veiklą šioje srityje reguliuoti taip, kad užtikrintų deramą savo konstitucinės funkcijos rūpintis žmonių sveikata vykdymą ir tinkamą prigimtinės žmogaus teisės į kuo geresnę sveikatą ir teisės į sveikatos priežiūrą įgyvendinimą.⁷⁹ Taigi, atsižvelgiant į tai, kad sveikatos priežiūra yra itin specifinė ūkinė veikla, reikalinga valstybei įgyvendinti jai iš Konstitucijos kylančias funkcijas, pažymėtina, kad Vyriausybės nutarimu nustatytiems sveikatos priežiūros paslaugų teikimo ribojimams pagrįsti tikrai neužtenka bendros ŽULPKĮ įtvirtintos taisyklės, kad karantino metu gali būti ribojama ūkinė veikla, *inter alia* paslaugų teikimas. Tokia bendro pobūdžio nuostata negali reikšti įgaliojimo Vyriausybei iš esmės sustabdyti sveikatos priežiūros įstaigų veiklą. Būtent įstatyme, o ne poįstatyminiuose teisės aktuose turėtų būti numatyta, kaip turėtų būti perorganizuojama tų sveikatos priežiūros įstaigų veikla dėl pavojingos užkrečiamosios ligos plitimo ir kaip turėtų būti užtikrintas sveikatos priežiūros paslaugų realus ir veiksmingas teikimas asmenims tuo metu, kai ne visos sveikatos priežiūros įstaigos dėl kilusios minėtos grėsmės gali teikti sveikatos priežiūros paslaugas.

Išvados

1. Vyriausybė, nustatydamą priemones, skirtas COVID-19 plitimui sustabdyti, siekė teisėtų ir konstituciškai pagrįstų tikslų – apsaugoti žmogaus ir visuomenės sveikatą ir užtikrinti bendrą tautos gerovę. Kartu pažymėtina, kad konstitucinė žmogaus ir visuomenės sveikatos apsauga gali būti tiesiogiai Konstitucijoje numatyta (kaip antai judėjimo laisvės) arba išvestiniu kitų žmogaus teisių ir laisvių ribojimo pagrindu (kaip antai tada, kai, neužtikrinus geros visuomenės sveikatos, nebus prielaidų bendrai tautos gerovei užtikrinti). Siekiant apsaugoti žmogaus ir visuomenės sveikatą, kitos konstitucinės žmogaus teisės ir laisvės gali būti ribojamos tik laikinai, sprendimai dėl tokių ribojimų nustatymo priimami atsižvelgiant į moksliniais tyrimais pagrįstą specialią informaciją, o derinant visuomenės ir individo interesus, svarstyklės gali būti nusveriamos visuomenės pusėn.
2. Vyriausybės nutarimu nustatytomis priemonėmis, kuriomis asmenys buvo įpareigojami izoliuoti tam tikrą laiką, buvo apribota Konstitucijos ne tik 32 straipsniu garantuojama judėjimo laisvė, bet ir 20 straipsniu ginama asmens laisvė. Plataus masto asmenų privaloma izoliacija ar savanoriška izoliacija gali būti vertinamos kaip būtinos ir reikalingos pavojingos užkrečiamosios ligos plitimui sustabdyti, tad *įstatyme turėtų būti reglamentuota šių priemonių* taikymo tvarka (pavyzdžiui, numatyti atvejai, kai asmenims izoliacija gali būti skiriama be gydytojo, jei asmuo priklauso aiškiais požymiais apibrėžtai asmenų grupei, vertinamai kaip turėjusiai kontaktą ar užsikrėtusiais liga, kurios plitimą siekiama sustabdyti), *inter alia* aiškiai apibrėžti atvejai, kada ir kiek laiko gali būti reikalaujama laikytis savanoriškos izoliacijos.
3. Valstybėje susidarius ypatingai situacijai, kai dėl spartaus užkrečiamosios ligos plitimo būtina apriboti teisę verstis tam tikra ūkine ir komercine veikla, iš Konstitucijos kyla reikalavimas įstatymų leidėjui nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuriame būtų aiškiai apibrėžtos sąlygos (kriterijai), kurioms esant ūkinė veikla siekiant užtikrinti bendrą tautos gerovę gali būti ribojama taip, kad ja verstis uždraudžiama apskritai, taip pat aiškiai nustatyti tai, jog tokie ribojimai gali būti taikomi laikinai. Atsižvelgiant į valstybės finansines galimybes ir prisiimtus įsipareigojimus, įstatymų leidėjui kyla konstitucinė pareiga nustatyti teisingą patirtų praradimų kompensavimo mechanizmą asmenims, kurių teisė verstis ūkine ar komercine veikla, taip pat teisė į darbą dėl taikomų priemonių buvo apribotos.
4. Vyriausybės nutarimu nusprendus pandemijos metu perorganizuoti sveikatos priežiūros įstaigų veiklą, Konstitucijos 53 straipsniu saugoma žmogaus ir visuomenės sveikata pandemijos metu tapo tuo konstituciškai pateisinamu tikslu bei kitų žmogaus teisių ir laisvių ribojimo pagrindu

⁷⁹ Konstitucinio Teismo 2013 m. gegužės 16 d. nutarimas.

ir nustatytų žmogaus teisių ir laisvių ribojimo objektu, t. y. viena iš tų teisių, kuri, siekiant užtikrinti žmogaus ir visuomenės sveikatą, buvo apribota individualiems asmenims. Konstituciškai negali būti pateisinamas toks teisinis reguliavimas, pagal kurį tam tikros sveikatos priežiūros paslaugos asmenims, sergantiems kitomis ligomis nei COVID-19, kurį laiką nebuvo teikiamos arba buvo itin apribotas jų prieinamumas visoje valstybės teritorijoje, jei tokių paslaugų nesuteikimas nebuvo laikomas būtina medicina pagalba. Toks teisinis reguliavimas vertintinas kaip neproporcingas, iš esmės paneigiantis galimybę įgyvendinti asmenų, sergančių kitomis ligomis, teisę į tinkamą sveikatos priežiūros paslaugų teikimą.

Pandemic Challenges for the Protection of Human Rights and Freedoms

Mykolas Romeris University Law School

Institute of Public Law

Prof. dr. Toma Birmontienė

E-mail: t.birmontiene@mruni.eu

Dr. Jolita Miliuvienė

E-mail: jolita.miliuviene@mruni.eu

Summary. *The article seeks to analyse whether the resolutions of the Government of the Republic of Lithuania imposing restrictive measures for containing the spread of COVID-19 were legitimate, justified and in line with the requirements stemming from the Constitution. For this purpose the limitation of freedom of movement, freedom of economic activities and the right to receive appropriate health care treatment introduced during the lockdown in spring of 2020 are examined. After analysing relevant official constitutional doctrine, the conclusion is drawn that despite the fact that all those restrictions were adopted while seeking to ensure the legitimate and constitutional aims – the protection of public health and the proper functioning of health care institutions, but some of the restrictions imposed by the governmental resolutions were not legitimate as they lacked legal ground, the other ones could be regarded as violating the principle of proportionality and even denying the very essence of the appropriate human right or freedom itself. The COVID-19 pandemic made clear that the existing legal regulation does not provide for the sufficient legal basis for the management of such an extreme situation, therefore the legal instruments should be improved, inter alia by determining precise criteria of a set of circumstances, the extent and timing for the application of concrete restrictive measures. It should be noted as well that the legislator should provide that in particular cases the state has the obligation to fairly compensate the losses incurred as a result of application of restrictive measures.*

Keywords: *human rights and freedoms, proportionality, public health, balance of constitutional values, protection of fundamental rights, Constitution, COVID-19, pandemic, quarantine.*