

## 1.5. *Soft law* instrumentų poveikis sprendžiant COVID-19 pandemijos sukeltą krizę: minkštosios teisės viršenybė

Su visiškai neįprasta COVID-19 pandemijos situacija susidūrusioms valstybėms teko ne tik peržiūrėti turimą ar priimti naują teisinį reguliavimą, kad būtų užkirstas kelias pandemijai, keliančiai grėsmę visuomenės sveikatai ir gyvybei, bet kartais imtis ir neįprastų kovos su pandemija teisinio reguliavimo priemonių. Nors analizuojant pandemijai suvaldyti skirtą teisinį reguliavimą didžiausias dėmesys paprastai skiriamas privalomosios teisinės galios aktams, kuriais valstybės įvedė tam tikrus specialius teisinius režimus ar nustatė kovai su pandemija skirtas priemones, neretai ribojančias žmogaus teises ar laisves, verta paanalizuoti ir privalomosios teisinės galios neturinčius teisinius instrumentus – rekomendacijas, instrukcijas, gaires, kurie taip pat turėjo poveikį pandemijos valdymui. Kai kurios valstybės, kaip antai Švedija, kovai su pandemija sąmoningai rinkosi būtent *soft law* aktus kaip pagrindinį pandemijos valdymo būdą, juos naudodamos ne privalomosios galios teisės aktams papildyti, o vietoj jų<sup>264</sup>, ir nėra pagrindo teigti, kad jos rezultatai kovoje su pandemija būtų ženkliai blogesni, nei valstybių, pasirinkusių griežtesnes ar itin griežtas teises priemones. Minkštosios, nuosaikiosios, švelniosios teisės<sup>265</sup> aktais jos adresatai labiau kviečiami laikytis nustatytų taisyklių, nei gąsdinami sankcijomis jų nesilaikant, jais labiau siūloma paklusti teisei nei primetamas tam tikras elgesio modelis, jomis labiau nukreipiama teisėkūros subjektui reikalinga reikmė, nei verčiama jų laikytis. Valstybės netruko suprasti, kad dėl nuolatinių pokyčių griežtosios teisės nepakanka, reaguojant į COVID-19 padiktuotus iššūkius, tad ne viena rinkosi privalomosios galios teisės aktus papildyti minkštosios teisės normomis.<sup>266</sup> Kai kurioms valstybėms apskritai nauja patirtis buvo tai, kad *soft law* aktais gali būti nustatomos naujos taisyklės, o ne naudojama privalomosios teisės normų interpretacija.<sup>267</sup>

<sup>264</sup> Henrik Wenander, „Sweden: Non-binding Rules against the Pandemic – Formalism, Pragmatism and Some Legal Realism“, *European Journal of Risk Regulation* 12 (1) (2021): 127–142; Iain Cameron, Anna Jonsson-Cornell, „COVID-19 in Sweden: A Soft Power Approach“, *VerfBlog*, 2021/2/24, <https://verfassungsblog.de/covid-19-in-sweden-a-soft-power-approach/>.

<sup>265</sup> Lietuvos teisės moksle nėra vienodo sutarimo, kaip į lietuvių kalbą turėtų būti verčiamas terminas *soft law*, tad šiame straipsnyje visuotinai žinomi *soft law* apibūdinimai vartojami kaip sinonimai.

<sup>266</sup> Mariolina Eliantonio, Emilia Korkea-Aho, Steven Vaughan, „EJRR Special Issue Editorial: COVID-19 and Soft Law: Is Soft Law Pandemic-Proof?“, *European Journal of Risk Regulation* 12 (1) (2021): 1–6.

<sup>267</sup> Emilia Korkea-Aho, Martin Scheinin, „Could You, Would You, Should You?“ Regulating Cross-Bor-

Nors *soft law* normos formaliai laikomos neturinčiomis privalomosios teisinės galios, nebegalima vienareikšmiškai kliautis tuo, kad jos yra tik rekomendacinės ir negali sukelti teisinių pasekmių: *soft law* gali būti netgi labai veiksmingas teisinis instrumentas. Pasaulinė sveikatos krizė, sukelta naujo, mažai ištirta ir sparčiai plintančio viruso, leido dar sykį tuo įsitikinti. Būdama nauja teisės integracijos ir teisės koordinacijos priemonė, priešingai nei įsakančioji teisė, *soft law* siekia didesnio efektyvumo ir prieinamumo prie teisinių santykių subjektų kitomis, ne tokiomis įprastomis nei prievartinis sankcijų mechanizmas, priemonėmis<sup>268</sup>, ir tai ypač aktualu tokiu metu, kai visa visuomenė yra įjautrinta privalomų valstybės valdžios institucijų sprendimų, suskaldyta skirtingų požiūrių į pandemijos valdymą ir nevienodo supratimo, kokias pasekmes COVID-19 virusas sukelia ar gali sukelti.

Atsiradusi pirmiausia tarptautinės teisės srityje kaip nauja tarptautinio bendradarbiavimo forma, atsisakant sudėtingų ir ilgų valstybių pozicijų derinimo procedūrų norimam rezultatui pasiekti, ypač kai į susidariusią situaciją reikėdavo reaguoti nedelsiant, pandemijos metu *soft law* sulaukė savo šlovės valandos. Šiuo visiems nepaprastu laikotarpiu labai pasiteisino tai, kad ji priimama itin greitai, taigi operatyviai gali būti keičiama, pasikeitus situacijai ar atsiradus naujų mokslinių duomenų, neprivalomas jos pobūdis sukuria savanoriško pasirinkimo regimybę arba didelę veiksmų laisvę valstybėms, pasirinkusioms vadovautis tarptautinių subjektų kuriamą *soft law*.

Pirmieji signalai apie šio viruso keliamą grėsmę, pirmosios rekomendacijos valstybėms, kaip su tuo kovoti, buvo priimtoms minkštosios teisės forma Pasaulio sveikatos organizacijos. Prie jos laikui bėgant prisijungė Europos Sąjunga, kuri bandė derinti ir ieškoti visoms valstybėms priimtinių sprendimų įvairiais su pandemijos valdymu susijusiais aspektais. Kadangi ES teisėkūros procedūra yra pagarsėjusi savo sudėtingumu, nenuostabu, kad dauguma ES aktų šioje srityje priimti kaip neturintys privalomosios teisinės galios. *Soft law* pasižymi reaktyvumu į sparčiai kintančią teisinę tikrovę ir gali pasiūlyti metodus jai sureguliuoti, duodama atitinkamą impulsą, įnešdama į teisinius santykius, kurių iki tol niekas nereguliavo, aiškumo ir nuspėjamumo.<sup>269</sup> Kaip tik to ir reikėjo, pasaulį užklupus naujai sveikatos krizei, apie

---

der Travel Through COVID-19 Soft Law in Finland“, *European Journal of Risk Regulation* 12 (1) (2021): 26–44.

<sup>268</sup> Jolita Miliuvienė, „*Soft law* įtaka konstitucinės jurisprudencijos raidai“ (daktaro disertacija, Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2020), 30.

<sup>269</sup> Jolita Miliuvienė, „*Soft law* įtaka konstitucinės jurisprudencijos raidai“ (daktaro disertacija, Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2020), 39.

kurių buvo itin mažai duomenų. Taigi nesant jokio kito šaltinio, valstybės, bent jau pandemijos pradžioje, PSO ir ES rekomendacijomis noriai vadovavosi ir jas perkėlė į nacionalinius privalomosios teisinės galios aktus. *Soft law* aktai, priimami tiek tarptautiniu, tiek regioniniu lygiu įvairiose proceso stadijose ir įvairiais klausimais, tapo lanksčia ir tiesiogine tarptautinės teisės sistemos ir nacionalinių teisės sistemų dialogo priemone.<sup>270</sup> Galiausiai pačios valstybės, šalia įpareigojančių teisės aktų, kai kurias taisykles taip pat buvo linkusios įtvirtinti privalomosios galios neturinčiose rekomendacijose. Manytina, kad *soft law* valdant pandemiją pasauliniu mastu užima esminę vietą<sup>271</sup> ir sėkmingai papildo valstybių nacionalinių privalomą teisinių reguliavimą. Tad šioje mokslo studijos dalyje siekiama išanalizuoti pandemijai valdyti skirtus *soft law* aktus, iširti jų veiksmingumą pandemijos metu ir poveikį teisinių santykių dalyviams.

### 1.5.1. Tarptautinių institucijų priimtų rekomendacijų poveikis pandemijos valdymui

#### a) PSO standartai kovai su COVID-19 pandemija

Suvaldyti pandemiją yra titaniška užduotis, reikalaujanti šiuolaikinių titanų glaudaus bendradarbiavimo.<sup>272</sup> PSO viena pirmųjų ėmė siųsti susirūpinimo signalus, pasaulį iš Kinijos pasiekiant vis daugiau nerimą keliančių žinių apie iki tol nežinomą lengvai užkrečiamą ir greit plintantį koronavirusą.<sup>273</sup> Didžiausia tarptautinė sveikatos organizacija, siekianti aukščiausio sveikatos priežiūros lygio visose pasaulio valstybėse<sup>274</sup>, grėsmę žmonijos sveikatai ir gyvybei įžvelgė jau tada, kai Europoje užsikrėtimai koronavirusu buvo skaičiuojami vienetais, ir tie patys tik didžiosiose

<sup>270</sup> Barbara Boschetti, Maria Daniela Poli, „A Comparative Study on Soft Law: Lessons from the COVID-19 Pandemic“, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 23 (2021): 27.

<sup>271</sup> Sharifah Sekalala, Haleema Masud, „Soft Law Possibilities in Global Health Law“, *Journal of Law, Medicine & Ethics* 49 (1) (2021): 152–155.

<sup>272</sup> Lauren Tonti, „The International Health Regulations: The Past and the Present, But What Future?“, *Harvard International Law Journal*, <https://harvardilj.org/2020/04/the-international-health-regulations-the-past-and-the-present-but-what-future/>.

<sup>273</sup> 2020 m. sausio 30 d. Pasaulio sveikatos organizacija paskelbė visuomenės sveikatos grėsmės situaciją dėl sparčiai plintančio naujojo koronaviruso.

<sup>274</sup> Constitution of the World Health Organization [WHO] art. 1, June 22, 1946, 62 Stat. 2679, 14 U. N. T. S. 185.

valstybėse, pasižyminčiose aktyviais žmonių judėjimo srautais.<sup>275</sup> Išsikėlusį tikslą koordinuoti valstybių bendradarbiavimą sveikatos apsaugos srityje ir nustatyti vienodus sveikatos apsaugos standartus, PSO pasirodė tinkamiausias subjektas pirmiesiems sprendimams priimti, nes netruko paaiškėti, jog naujasis virusas nepaiso nei valstybių sienų, nei geografinių žemynų ribų. Iki šiol veikusi labiau kaip prevencinė sveikatos apsaugos priemonė, pastaruosius kelerius metus PSO turėjo galimybę savo veiksmingumą pademonstruoti praktiškai.

Nežinomybė, panika, baimė, patikimų mokslinių duomenų trūkumas buvo nuolatiniai atskirų asmenų, valstybių ir jų institucijų palydovai pirmaisiais pandemijos mėnesiais. Iškilus poreikiui į susiklosčiusią situaciją reaguoti kuo skubiau veiksmingomis teisinėmis priemonėmis paaiškėjo, kad daugumos valstybių teisinė bazė nėra iš tolo nebuvo parengta tokiai krizinei situacijai kaip pandemija valdyti. Tad patarimai ir tinkamos gairės, į kurias būtų galima orientuotis kilusias problemas sprendžiant nacionaliniu lygiu, buvo labiau nei laukiami. Juolab kad PSO pasaulį užklupusi pandemija nebuvo naujiena, būtent ši organizacija jau turėjo patirties kovojant su sparčiai plintančiomis užkrečiamosiomis ligomis.<sup>276</sup> Tad ir *soft law* instrumentų naudojimas pandemijos arba kitų sparčiai plintančių ligų kontekste taip pat nėra naujas tarptautiniu ir regioniniu lygmeniu, o dabartinės situacijos reglamentavimas nuosaikiosios teisės aktais remiasi iki tol buvusia patirtimi.<sup>277</sup> Pažymėtina ir tai, kad tarptautiniu mastu *soft law* yra iš esmės beveik vienintelė priemonė, kurios dauguma tarptautinių organizacijų gali imtis, atsižvelgiant į tai, kad dėl tokios konkrečios kompetencijos kiekvienoje situacijoje perdavimo valstybės, įsteigusios tokią organizaciją, nėra ir negali būti susitarusios dėl tokios situacijos neprognozuojamumo.

Taigi žinodama, kad kiekviena diena reiškia naują susirgimų koronavirusu ir naują mirčių nuo jo skaičių, PSO ilgai nedelsė ir pirmąsias rekomendacijas kovai su koronavirusu priėmė jau 2020 m. kovą. Kadangi tai buvo vienintelis autoritetingas

<sup>275</sup> Pasaulio sveikatos organizacijos generalinio direktoriaus 2020 m. kovo 11 d. įžanginės pastabos žiniasklaidai, <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.

<sup>276</sup> Pavyzdžiui, dar 1997 m. PSO buvo parengusi Pasiruošimo pandemijai planą ([https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/66155/WHO\\_CDS\\_CSR\\_EDC\\_99.1.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/66155/WHO_CDS_CSR_EDC_99.1.pdf?sequence=1&isAllowed=y)), kuris buvo atnaujintas 2005 m. ir 2009 m. *soft law* priemonės buvo plačiai naudojamos ir SARS epidemijos metu, kai buvo parengtos Sunkaus ūminio kvėpavimo sindromo bendrosios priežiūros gairės ([https://www.who.int/publications/i/item/who-guidelines-for-the-global-surveillance-of-severe-acute-respiratory-syndrome-\(-sars\)\)](https://www.who.int/publications/i/item/who-guidelines-for-the-global-surveillance-of-severe-acute-respiratory-syndrome-(-sars))).

<sup>277</sup> Barbara Boschetti, Maria Daniela Poli, „A Comparative Study on Soft Law: Lessons from the COVID-19 Pandemic“, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 23 (2021): 24.

šaltinis, skirtas kovai su koronavirusu ir numatantis prevencines priemones, turinčias padėti apsisaugoti nuo jo, šiomis rekomendacijomis, nepaisant jų privalomosios teisinės galios nebuvimo, netruko pasinaudoti valstybių valdžios institucijos, turinčios tikslą savo gyventojams kuo greičiau pateikti nors kokią informaciją apie naująją padėtį pasaulyje. Kol buvo ieškoma nacionalinių sprendimų ir kol nebuvo priimti atitinkami nacionaliniai teisės aktai, fiziniai ir juridiniai asmenys, suprasdami viruso keliamą grėsmę, įvairiose situacijose PSO rekomendacijomis vadovavosi ir jas taikė tiesiogiai.

PSO ir kitų tarptautinių organizacijų vaidmuo ieškant ilgalaikių ir veiksmingų būdų pandemijai suvaldyti pasirodė esminis: jos galėjo pasiūlyti sprendimus, kurie atrodė priimti be jokių politinių interesų įtakos, kurios neišvengia valstybių valdžios institucijos<sup>278</sup>; taigi pačios valstybės turėtų būti suinteresuotos tokių sprendimų įgyvendinimu, užuot eikvojusios energiją pandemijos įveikimo strategijoms kvestionuoti. Manytina, jog šis tikslas buvo pasiektas: PSO pasiūlyti sprendimai dažnai buvo pagrindas priimti nacionalinį teisinį reguliavimą<sup>279</sup>, net jei ilgainiui PSO autoritetą ir imta kvestionuoti.

Pažymėtina, kad PSO, specializuota tarptautinė institucija sveikatos priežiūros srityje, turėdama pakankamai svertų savo autoritetui stiprinti, savo rekomendacijas grindžia išskirtinai turimais moksliniais duomenimis, epidemiologine ekspertize,

<sup>278</sup> Cosmas Emeziem, „COVID-19 Pandemic, The World Health Organization, and Global Health Policy“, *Pace International Law Review* 33 (2021): 28, <https://digitalcommons.pace.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1408&context=pilr>.

<sup>279</sup> Pasaulio sveikatos organizacijos teiginiais remiamasi aiškinamuosiuose raštuose dėl Žmogaus užkrečiamųjų ligų prevencijos ir kontrolės įstatymo pakeitimų, susijusių su COVID-19 viruso sukeltos pandemijos valdymu (pavyzdžiui, 2021 m. gruodžio 31 d. aiškinamasis raštas dėl Žmonių užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės įstatymo Nr. I-1553 11 ir 18 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto Nr. XIVP-1270, 2021 m. kovo 8 d. aiškinamasis raštas Nr. 21-20770 dėl Lietuvos Respublikos žmonių užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės įstatymo Nr. I-1553 8, 18, 26 ir 40 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 91 straipsniu įstatymo projekto); į PSO rekomendacijas atsižvelgiama privalomuose valstybės lygio ekstremaliosios situacijos valstybės operacijų vadovo sprendimuose, kaip antai, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2020 m. kovo 10 d. sprendime Nr. V-328 „Dėl COVID-19 ligos (koronaviruso infekcijos) atvejo apibrėžimo atnaujinimo“ (TAR, 2020-03-16, Nr. 2020-05547, su vėlesniais pakeitimais), Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2021 m. birželio 30 d. sprendimas Nr. V-1544 „Dėl būtinų sąlygų vykdant tarptautinius skrydžius“ (TAR, 2021-06-30, Nr. 2021-14766), Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2021 m. gegužės 21 d. sprendimas Nr. V-1174 „Dėl Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro – valstybės lygio ekstremaliosios situacijos valstybės operacijų vadovo 2020 m. lapkričio 6 d. sprendimo Nr. V-2547 „Dėl formaliojo profesinio mokymo ir aukštojo mokslo studijų vykdymo būtinų sąlygų“ pakeitimo“ (TAR, 2021-05-21, Nr. 2021-11345), ir kt.

turimomis medicininėmis žiniomis ir galimybe sukurti pasaulinį pagalbos vieni kitiems tinklą.<sup>280</sup> Net ir tai, kad PSO priimamos rekomendacijos dažnai keitėsi (pavyzdžiui, dėvėti kaukes lauke ar ne, ar jų dėvėjimas mažina užsikrėtimų riziką, ar ne<sup>281</sup> ir t. t.), nesumažina jų veiksmingumo. Atvirkščiai, tai tik įrodo, kad *soft law*, būdama adaptyvi ir galėdama greičiau reaguoti į kasdien besikeičiančią situaciją nei įprasti teisės aktai, buvo geriausias sprendimas pandemijai reguliuoti ir atitinkamoms gairėms, kuriomis galėtų vadovautis valstybės, pateikti. Juk ir mokslinių duomenų, kuriais teisėkūros subjektai grįsdavo savo sprendimus, kasdien atsirasdavo vis daugiau, taigi ir PSO savo siūlymus pritaikydavo prie besikeičiančios situacijos.

Atslūgus pirmai panikos bangai ir valstybėms daugiau ar mažiau susistygavus kovos su koronavirusu strategijas, poreikis turėti gaires, kaip gyventi toliau, niekur nedingo. Kol pasaulis laiką skirsto į buvusį iki pandemijos pradžios ir esant pandemijai, vis dar tikėdamasis, kad ateis toks laikas, kai apie koronavirusą bus galima kalbėti būtuojų laiku, PSO ir toliau priima rekomendacijas kovai su COVID-19, skirtas atskiroms sritims. Antai 2020 m. gruodį buvo patvirtintos rekomendacijos dėl mokymo pandemijos metu.<sup>282</sup> Jose aiškiai buvo pažymėta, kad vaikai ir paaugliai nelaikomi pagrindiniais SARS-CoV-2 nešiotojais mokyklose, o veiksmingos pandemijos poveikio mažinimo ir prevencijos priemonės, tokios kaip rankų dezinfekavimasis, kaukių nešiojimas ir periodiškasis testavimas, leido planuoti sugrįžti prie kontaktinio mokymosi. Tikėtina, kad būtent tokia PSO pozicija daugelyje Europos valstybių leido visiškai arba didelę laiko dalį išvengti mokyklų uždarymo per antrąją koronaviruso bangą, kai pirmosios bangos metu beveik visos Europos vaikai mokėsi iš namų. PSO ir kitose srityse yra priėmusi *soft law* aktų, kuriais tiek techniškai smulkiai reguliuojamos tam tikros pandemijos valdymo sritys, tiek siūlomos konkrečios normatyvinės taisyklės, galinčios praversti valstybėms kuriant savo kovos su pandemija strategiją.<sup>283</sup> Ir tai tik vienas iš PSO intervencijos į valstybių nacionaliniais teisės

<sup>280</sup> David P. Fidler, „The World Health Organization and Pandemic Politics: The good, the bad, and an ugly future for global health“, <https://www.thinkglobalhealth.org/article/world-health-organization-and-pandemic-politics>.

<sup>281</sup> Galiausiai PSO priėmė ir šiuo klausimu susistemintas rekomendacijas, [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/337199/WHO-2019-nCov-IPC\\_Masks-2020.5-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/337199/WHO-2019-nCov-IPC_Masks-2020.5-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y); nuoroda į jas pateikiama tiek Higienos instituto, tiek Užkrečiamųjų ligų ir AIDS centro, taigi oficialioje valstybės institucijų svetainėse.

<sup>282</sup> WHO Recommendations on schooling during COVID-19 Pandemic, updated, June 2021, <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/342075/WHO-EURO-2021-2151-41906-59077-eng.pdf>.

<sup>283</sup> Sharifah Sekalala, Haleema Masud, „Soft Law Possibilities in Global Health Law“, *Journal of Law, Medicine & Ethics* 49 (1) (2021): 152–155.

aktais reguliuojamas sritis pavyzdžių.

Susistemindama visas turimas žinias, PSO galiausiai priėmė COVID-19 pasirošimo ir atsako strateginį planą<sup>284</sup>, jame numatydamą tam tikrus žingsnius, kurių turi imtis valstybės, siekdamas išvengti viruso plitimo ateityje. Jame išskirta dešimt ramsčių, kuriais turėtų būti grindžiamos tolesnės valstybių nacionalinės kovos su koronavirusu strategijos. Šiame plane valstybės skatinamos, be kita ko, ir toliau atlikti viruso plitimo stebėseną ir sekoskaitą, o vienu iš neišvengiamų elementų kovoje su pandemija nurodoma pastaruoju metu daugiausia diskusijų kelianti vakcinavimosi būtinybė.

Pažymėtina, kad tiek PSO, tiek kitų tarptautinių organizacijų (ypač ES, tačiau ne vien tik jos<sup>285</sup>) priimti *soft law* aktai netiesiogiai įgyja privalomumo pobūdį, kai jie paminimi nacionaliniuose įpareigojančiuose teisės aktuose ar jų parengiamuosiuose dokumentuose, kai į juos atsižvelgiama rengiant privalomų teisės aktų projektus. Taip privalomosios teisinės galios formaliai neturintys teisės aktai tampa ne tik įkvėpimo šaltiniu teisėkūros subjektams, neturintiems daug patikimos informacijos, kaip turėtų būti reguliuojami atitinkami santykiai, bet neretai ir pateisinimu, kodėl būtent toks privalomas teisinis reguliavimas buvo nustatytas. Antai Žmogaus užkrečiamųjų ligų kontrolės ir prevencijos įstatymo, reguliuojančio, be kita ko, užkrečiamųjų ligų protrūkio valdymą, pakeitimo dėl privalomo testavimo kai kuriose įstaigose aiškinamajame rašte aiškiai pažymėta, kad „projektas parengtas siekiant sudaryti sąlygas užkirsti kelią COVID-19 ligos (koronaviruso infekcijos) plitimui. COVID-19 liga (koronaviruso infekcija) yra pripažinta ypač pavojinga užkrečiamąja liga <...> Pasau-

<sup>284</sup> PSO Strateginis pasirengimo ir atsako į COVID-19 planas (WHO COVID-19 strategic preparedness and response plan), 2021, <https://apps.who.int/iris/rest/bitstreams/1335425/retrieve>.

<sup>285</sup> Šioje dalyje atskirai neanalizuojami Europos Tarybos priimti *soft law* dokumentai, skirti ne tik kovai su COVID-19 pandemija, bet ir jos sukeltoms pasekmėms įvertinti bei tolesnės nacionalinės teisėkūros gairėms įtvirtinti. Šiame kontekste paminėtinas itin svarbus Europos Tarybos parengtas Europos vyriausybės skirtas priemonių rinkinys apie pagarbą žmogaus teisėms, demokratijai ir teisei valstybei COVID-19 krizės metu („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>). Šiame dokumente aiškiai pabrėžiama, kad COVID-19 suvaldyti skirtos priemonės privalo būti proporcingos, galioti tik ribotą laiką, kad būtų išvengta nepagrįsto žmogaus teisių varžymo, demokratijos ir teisinės valstybės principų pažeidimo. Nors šis priemonių rinkinys neturi privalomos teisinės galios, nekyla abejonių dėl to, kad jame įtvirtintos principinės nuostatos saisto visas valstybes vien dėl to, kad jos grindžiamos universaliais, europinį paveldą sudarančiais konstituciniais principais.

lio sveikatos organizacija pripažino, kad dėl COVID-19 ligos (koronaviruo infekcijos) visame pasaulyje kilo pandemija <...> Atsižvelgiant į sergamumo COVID-19 liga (koronaviruo infekcija) plitimo mastus ir greitį, siūloma sudaryti prielaidas taikyti papildomas COVID-19 ligos (koronaviruo infekcijos) profilaktikos ir kontrolės priemones <...><sup>286</sup>. Taigi šiuo atveju pats teisės akto priėmimo tikslas yra tiesiogiai susietas net ne su teisės aktu. Pasaulio sveikatos organizacijos rekomendacijos nulėmė ir kitų Lietuvos teisės aktų priėmimą. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2020 m. lapkričio 4 d. nutarimo Nr. 1226 viename iš pakeitimo projekto parengiamuosiuose darbuose taip pat nurodyta, kad „<...> atsižvelgiant į <...> Pasaulio sveikatos organizacijos rekomendacijas bei įvertinus kitų šalių praktiką, siūloma atsisakyti privalomo burną dengiančių apsaugos priemonių (kaukių) dėvėjimo atvirose erdvėse, kai šalia 2 metrų spinduliu nėra kitų asmenų, išskyrus šeimos narius <...><sup>287</sup>. Net jei teisės aktų preambulėse ar parengiamuosiuose dokumentuose ir nėra tiesioginės nuorodos į PSO šaltinius, neabejotina, kad jie vis tiek buvo žinomi nacionaliniams teisėkūros subjektams, sprendžiantiems dėl kovos su COVID-19 priemonių.

Taip prisidedama prie valstybių pandemijos reguliavimo tobulinimo, netgi tiesiogiai inicijuodama kai kuriuos teisės aktus, PSO gali būti laikoma dar vienu teisėkūros subjektu, siekiant valdyti COVID-19 pandemiją, nuosaikiosios teisės aktais labiau nei bet kada siekdama tikslo, kuriam ir buvo įkurta – užtikrinti kuo aukštesnę visų valstybių gyventojų sveikatą.

*b) ES institucijų rekomendacijos ieškant vieningo atsako į COVID-19 pandemiją*

Nedaug suklystų teigiantys, kad ES pandemiją valdė taip, kaip sugeba geriausiai – *soft law* priemonėmis. Praėjus dvejiems metams nuo pandemijos pradžios, ES priėmė itin mažai privalomą teisinę galią turinčių teisės aktų. Tačiau tai nereiškia, kad ji nedalyvavo, ieškant efektyviausių ir visoms valstybėms priimtinausių situacijos sprendimo būdų, ar kad ji tai darė vangiai. Atvirkščiai, ji stengėsi sureaguoti į kintančią situaciją ir pateisinti tą vaidmenį, kuriam ir buvo sukurta: ieškoti harmo-

<sup>286</sup> Aiškinamasis raštas dėl Lietuvos Respublikos žmonių užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės įstatymo Nr. I-1553 18, 26 ir 40 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/c9ab3dc0801a11eb9fc9c3970976dfa1?positionInSearchResults=23&searchModelUUID=100065aa-8281-44e0-87e9-d44d112dbd82>.

<sup>287</sup> Teikimas Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2020 m. lapkričio 4 d. nutarimo Nr. 1226 pakeitimo projekto, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/c0c3824076d11eb9fc9c3970976dfa1?positionInSearchResults=1&searchModelUUID=ec73921f-f2bd-4571-8e76-ce30a971b489>.



nizuojančių sprendimų Europą krečiančioje krizėje. Ir paaiškėjo, kad geriausia tai padaryti būtų *soft law* aktais – lengvai priimamais, lanksčiais, adaptyviais visoms nepaprastoms situacijoms, tinkančiais greitam sprendimui, kai jo ypač reikia.

Lygiai kitą dieną po PSO generalinio direktoriaus spaudos pranešimo Europos Komisija nedelsdama išplatino komunikatą dėl suderinto ekonominio atsako į COVID-19 protrūkį<sup>288</sup>, tuo parodydama, kad net ir sveikatos krizės metu ES nepamiršta, kuriuo tikslu ji buvo sukurta – rūpintis valstybių narių ekonomika. Vienas pagrindinių šio dokumento punktų buvo susijęs su valstybės pagalba nuo pandemijos nukentėjusioms įmonėms, juo, be kita ko, buvo supaprastintos ES taisyklės valstybės pagalbai taikyti, konstatavus, kad dėl pandemijos patiriama didelių ekonomikos sutrikimų, kuriuos reikia atitaisyti.<sup>289</sup> Taip Komisija prisiėmė atsakomybės dalį atsakant į ekonomikos ir visuomenės sveikatos iššūkius, parodydama ne tik tai, kad ES teisė yra pajėgi reaguoti į sveikatos krizę nedelsdama, turi reikiamą autoritetą, bet ir tai, kad ji yra solidari su nacionalinėmis institucijomis, susidūrusiomis su sveikatos ir ekonomikos krize<sup>290</sup>, suprasdama, kad visos Europos valstybės šiuo metu yra suvienytos bendro likimo ir bendrų iššūkių.

Po šio teisės akto netrukus buvo priimta daug kitų, keičiamų kartais net kelis kartus per mėnesį. Tai yra visiškai suprantama pandemijos sąlygomis ir visiškai neišvaiduojama, jei būtų kalbama apie privalomosios teisinės galios ES aktus. Pirmąjį EK komunikatą papildė Komisijos komunikatas dėl laikinosios valstybės pagalbos priemonių, skirtų ekonomikai remti reaguojant į dabartinį COVID-19 protrūkį, sistemos<sup>291</sup>, autorizavęs net 3 trilijonų eurų vertės valstybės pagalbą pandemijos pasekmėms sušvelninti, net keturiuose dokumentuose išdėstytos rekomendacijos dėl asmens duomenų ir programinės įrangos viruso plitimui nustatyti naudojimo, EK gairės, kaip naudotis viešųjų pirkimų sistema COVID-19 krizės sukeltos nepaprastosis padėties sąlygomis<sup>292</sup>, ir tai tik itin nedidelė dalis europinės teisėkūros pavyz-

<sup>288</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the European Investment Bank and the Eurogroup „Coordinated economic response to the COVID-19 Outbreak“, COM(2020) 112 final, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-coordinated-economic-response-covid19-march-2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-coordinated-economic-response-covid19-march-2020_en.pdf).

<sup>289</sup> Pagal SESV 107 straipsnio 3 dalies b punktą.

<sup>290</sup> Roberto Baratta, „EU Soft Law Instruments as a Tool to Tackle the COVID-19 Crisis: Looking at the „Guidance“ on Public Procurement Through the Prism of Solidarity“, European Papers, European Forum, 9 July 2020, p. 1–9, <https://www.globalpandemicnetwork.org/wp-content/uploads/2020/07/2020-Public-Procurement-EP.pdf>.

<sup>291</sup> [https://kt.gov.lt/uploads/documents/files/sa\\_covid19\\_temporary-framework\\_lt\(1\).pdf](https://kt.gov.lt/uploads/documents/files/sa_covid19_temporary-framework_lt(1).pdf).

<sup>292</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:52020XC0401\(05\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:52020XC0401(05)).

džių<sup>293</sup>. EK *soft law* teisinis reguliavimas apėmė sritis nuo sezoninių darbininkų darbo ES COVID-19 pandemijos metu iki kelionių, turizmo paslaugų teikimo atnaujinimo ir kitų sričių. Tokia ES reakcija ir toks sričių aprėpimas buvo įmanomas tik pasitelkiant *soft law* instrumentus ir taip išvengiant nesibaigiančių valstybių ginčų bei bendros pozicijos derinimo, kiekvienai siekiant apginti savo nacionalinius interesus.

Nuo Komisijos neatsiliko ir kitos institucijos. Europos Parlamentas priėmė rezoliuciją dėl ES koordinuotų veiksmų kovai su COVID-19 pandemija ir jos pasekmėmis<sup>294</sup>, kurioje pabrėžė bendro atsako į sveikatos problemas svarbą ir būtinumą stabdyti kylančią užsikrėtimų COVID-19 virusu kreivę, panaudojant visus turimus mokslinius pajėgumus, taip pat atkreiptas dėmesys į pagalbos labiausiai nukentėjusiems poreikį ir paramą vieni kitiems. Toks Parlamento savarankiškas įsitraukimas į diskusiją dėl pandemijos valdymo priemonių šiek tiek legitimuoja ES priimamus *soft law* aktus, kurie, pirma, priimami srityse, kur ne visuomet aiškiai valstybės narės patikėjo savo kompetenciją ES institucijoms, ir, antra, priimami be demokratiškai išrinktų atstovų dalyvavimo. Tad girdėti ir jų balsą bei išsakytus tokius pačius ar panašius siekius yra labai svarbu.

Kita vertus, ypač kalbant apie sritis, perduotas ir neperduotas ES kompetencijai<sup>295</sup>, vėlgi pasitarnauja neimperatyvus *soft law* aktų pobūdis – valstybės narės, manančios, kad ES kišasi į tas sritis, į kurias kištis neturėtų, gali itin lanksčiai reaguoti į priimamas rekomendacijas, o ES institucijos – įgyvendinti palaikytojos šioje srityje funkciją. Bet kuriuo atveju ES *soft law* priemonės sukuria erdvę bendram mokymuisi reaguoti į naują situaciją<sup>296</sup> ir galimybę efektyviau pamatyti konkrečios priemonės poveikį, kai ji įvairiose valstybėse išbandoma skirtingu, atsižvelgiant į pandemijos dinamiką, metu. ES teisinė erdvė gali būti skirta įvairioms alternatyvoms išbandyti, pasikeisti turima informacija ir tolesniems veiksams koordinuoti. Tad jei kas ir stebina ES reakcijoje į COVID-19 krizę, tai ne reaktyvumo trūkumas, o, atvirkščiai,

<sup>293</sup> Iki 2020 m. rugpjūčio ES buvo priėmusi 197 *soft law* aktus. Žr. Mariolina Eliantonio, Oana Ștefan, „The Elusive Legitimacy of EU Soft Law: An Analysis of Consultation and Participation in the Process of Adopting COVID-19 Soft Law in the EU“, *European Journal of Risk Regulation* 12 (1) (2021): 159–175.

<sup>294</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2020-0144\\_LT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2020-0144_LT.html).

<sup>295</sup> Sveikatos apsaugos sritis priklauso valstybių narių nacionalinei kompetencijai pagal SESV 168 straipsnį: „Sąjunga, savo veikla papildydama valstybių narių politiką, siekia gerinti visuomenės sveikatą, užkirsti kelią žmonių negalavimams ir ligoms bei pašalinti pavojaus fizinei ir psichinei sveikatai šaltinius.“

<sup>296</sup> Alessio M. Paces, Maria Weimer, „From Diversity to Coordination: A European Approach to COVID-19“, *European Journal of Risk Regulation*, 11 (2020): 283–296.

daug nuolat besikeičiančių teisės aktų, skirtų priemonėms dėl COVID-19.<sup>297</sup>

Manytina, kad veiksmingumo požiūriu pandemijos metu *soft law* aktai nemažai priartėjo prie privalomosios galios teisės aktų. Valstybės iš esmės atsižvelgdavo į ES teikiamas rekomendacijas ir netrukus pačios ėmė svarstyti „ekonomikos gelbėjimo“ paketus, naudodamosi ES suteikta galimybe valstybės pagalbą skirstyti kitaip nei įprastu metu, remdamosi tuo, kas išdėstyta EK komunikatuose ir rekomendacijose. Taigi privalomosios teisinės galios neturinčių ES *soft law* aktų poveikis aiškiai matyti tais atvejais, kai valstybės narės, jais vadovaudamosi, nusprendavo nustatyti tokį nacionalinį teisinį reguliavimą, tik jau įpareigojančiuose nacionalinės teisės aktuose. Pavyzdžiui, viename iš pirmųjų Vyriausybės 2020 m. kovo 14 d. nutarimo Nr. 207 „Dėl karantino Lietuvos respublikos teritorijoje paskelbimo“ siūlomo pakeitimo parengiamuosiuose dokumentuose nurodoma, kad juo „siekiama įgyvendinti 2020 m. kovo 16 d. Europos Komisijos komunikato „COVID-19. Laikinas nebūtinių kelionių į ES apribojimas“ (COM(2020) 115 final) nuostatas“, taip pat nurodomos konkrečios nuostatos, kuriomis remiamasi, pakeičiant karantino metu taikytas priemones įtvirtinusio Vyriausybės nutarimo nuostatas.<sup>298</sup> Netgi diskutuojant dėl daugybę ginčų sukėlusio galimybių paso siūlomas teisinis reguliavimas buvo grindžiamas atitinkamu Komisijos siūlymu dėl žaliojo sertifikato, kuris vėliau įtvirtintas reglamentu.<sup>299</sup> Kaip ir PSO rekomendacijų atveju, tokie teisės aktai tapo įkvėpimu realiems teisėkūros veiksams ir turėjo akivaizdų poveikį teisėkūrai nacionaliniu mastu valdant pandemiją.

ES *soft law* veiksmingumo paslaptis – valstybių narių ir jų piliečių pasitikėjimas ES institucijomis ir poreikiu turėti nors kokį nors reguliavimą absoliutaus netikrumo ir nepastovumo laikais. Prie to, kad valstybės narės vadovavosi šiais aktais nepaisant jų rekomendacinio pobūdžio, prisideda ir tai, kad visos jos suinteresuotos ne tik savo sėkme kovojant su virusu, bet ir tuo, kad virusas neplistų visiems bendroje erdvėje. Net ir pandemija, nors ir kuriam laikui pristabdė, visiškai nepanaikino nei laisvo asmenų judėjimo, nei laisvo prekių, paslaugų ar kapitalo judėjimo – ramsčių, ant kurių stovi ES. Taigi ES valstybės narės buvo priverstos suprasti, kad kiekviena atskirai jos

<sup>297</sup> Oana Stefan, „COVID-19 Soft Law: Voluminous, Effective, Legitimate? A Research Agenda“, <https://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/covid-19-soft-law-voluminous-effective-legitimate>.

<sup>298</sup> <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/9f1e98006b6611eaa38ed97835ec4df6?positionInSearchResults=236&searchModelUUID=bb128d0d-4c3e-45e0-a18e-a6328eeb4e49>.

<sup>299</sup> Teisingumo ministerijos nuomonė Sveikatos apsaugos ministerijai „Dėl Covid-19 ligos (koronaviruso infekcijos) skiepavimo sertifikato sukūrimo“ [neskelbta].

bus silpnesnės kovodamos su visiems bendru priešu, o noras išlaikyti savo tapatumą bus per didelė kaina, mokama savo piliečių sveikatos sąskaita. Galų gale kaip tik dėl to ES ir buvo sukurta, o pandemijos metu, manytina, tik dar labiau įrodė savo reikalingumą: kad būtų galima imtis kolektyvinių veiksmų atsakant į valstybių sienas peržengiančias problemas, su kuriomis valstybės yra nepajėgios susidoroti kiekviena atskirai.<sup>300</sup> Tad nepaisant kai kurių valstybių narių individualiai priimtų sprendimų, galima teigti, kad ES *soft law* aktai svariai prisidėjo prie to, kad visos valstybės priimtų kuo vienodesnius sprendimus, kad būtų užtikrintas didžiausias jų veiksmingumas, kurio nepavyktų pasiekti, jei vienai valstybei dedant visas pastangas pandemijai įveikti bendrą sieną su ja turinti kita valstybė laikysis visiškai priešingos politikos.

Atsižvelgiant į jų sukeliamas pasekmes, *soft law* aktams keliami tokie pat teisėtumo reikalavimai, kaip ir privalomosios teisinės galios aktams. Tai reiškia, kad juos priimant privalo būti saugomos žmogaus teisės ir laisvės, negali būti paminami teisės viršenybės principai. Nors būtent ES *soft law* aktai daugiausia kritikuojami dėl to, kad jais per daug įsiterpiama į žmogaus teisių ir laisvių įgyvendinimą, kad jų nulemti ribojimai vėliau atsirado valstybėms narėms nustatant nacionalinį teisinį reguliavimą.<sup>301</sup> Tačiau jeigu anksčiau analizuota PSO niekam nėra atskaitinga dėl to, kokius aktus priima, ES *soft law* aktai, konstatavus, kad jie sukėlė praktinių teisinių pasekmių, gali būti ESTT kontrolės objektas.<sup>302</sup>

Pažymėtina, kad tiek ES, tiek kitų tarptautinių institucijų, ypač jau aptartosios PSO ar Europos Tarybos, priimtais su COVID-19 pandemija susijusiais nuosaikiškos teisės aktais valstybių narių institucijos, turinčios įgaliojimus priimti privalomosios teisinės galios aktus, naudodavosi dialogui su suinteresuotais subjektais ar tų šalių piliečiais paskatinti, kad parodytų, jog kovai su COVID-19 pandemija imamasi koordinuotų ir tarpusavyje suderintų veiksmų, taip siekiant padidinti pasitikėjimą nacionaline vyriausybe ir pasiekti bendrą visiems priimtina susitarimą, kuris padėtų išvengti griežtesnių karantino priemonių (jei visi geranoriškai vienodai laikytųsi pateiktų rekomendacijų) ir socialinės atskirties.

<sup>300</sup> Alessio M. Paces, Maria Weimer, „From Diversity to Coordination: A European Approach to COVID-19“, *European Journal of Risk Regulation* 11 (2020): 284.

<sup>301</sup> Mariolina Eliantonio, Emilia Korkea-Aho, Steven Vaughan, „EJRR Special Issue Editorial: COVID-19 and Soft Law: Is Soft Law Pandemic-Proof?“, *European Journal of Risk Regulation* 12 (1) (2021): 6.

<sup>302</sup> Grimaldi ir kiti sprendimai.

## 1.5.2. Pandemijai reguliuoti skirtos nacionalinės rekomendacinio pobūdžio teisės priemonės

Analizuojant Lietuvos teisinę bazę, skirtą COVID-19 pandemijai reguliuoti, pažymėtina, kad joje taip pat neapsieita be *soft law* aktų. Šalia Vyriausybės priimamų nutarimų, kuriais šalyje paskelbta ekstremalioji situacija ir karantinas bei nustatytos priemonės, turinčios stabdyti koronaviruso plitimą, bei atitinkamų įstatymų pakeitimų ar ekstremaliosios situacijos operacijos valdovo įsakymų, ministerijos (ir ne tik jos) išleido įvairių rekomendacijų, pritaikytų skirtingoms situacijoms, skirtingoms veikimo sritims ar skirtingoms normų adresatų grupėms, detaliai reguliuojančių klausimus, nepatekusius į Vyriausybės nutarimų veikimo sritį. Tokius rekomendacinio pobūdžio *soft law* aktus paprastai priima vykdomosios valdžios institucijos. Netgi tam tikra komunikacija tarp valstybės valdžios institucijų ir asmenų gali būti suprasta kaip tam tikras nuosaikis reguliavimas, ypač jei kalbama apie plačiam žmonių ratui taikomas elgesio taisykles, kurios vėliau iš tiesų tampa teisės akte įtvirtinta taisykle.<sup>303</sup>

Tokiomis rekomendacijomis siekiama nukreipti teisės adresatų elgesį tam tikra linkme, jiems nesukuriant papildomų teisių ir pareigų. Tačiau pandemijos metu, kai net ir privalomas teisinis reguliavimas keitėsi gan dažnai, pastebėtina, kad riba tarp rekomendacijos ir privalomumo buvo beveik išnykusi, ir asmenys, kuriems skirtos atitinkamos taisyklės, nebesuprasdavo, privaloma jų laikytis, ar ne, net jei jos įtvirtintos tik rekomendacinio pobūdžio teisės akte. Tokią netikrumo situaciją lėmė ir tai, kad kartais ta pati taisyklė būdavo įtvirtinama rekomendacijomis, o kartais – privalomos teisinės galios aktu. Pavyzdžiui, Sveikatos apsaugos ministerijos rekomendacijose „Asmenims, atvykusiems / grįžusiems iš COVID-19 ligos (koronaviruso infekcijos) paveiktų šalių“<sup>304</sup> asmenys skatinami užsiregistruoti, stebėti savo sveikatos būklę, susilaikyti nuo nebūtinų kontaktų. Tačiau privalomąją teisinę galią turinčiame sveikatos apsaugos ministro sprendime „Dėl sustiprintos kontrolės oro ir jūrų uostuose“ įtvirtinta nuostata dėl privalomos grįžtančių asmenų registracijos, kurios neturėdamas asmuo negali būti priimtas į transporto priemonę ar kirsti vals-

<sup>303</sup> Stephen Daly, „The Rule of (Soft) Law“, *King's Law Journal* 32 (2021): 3–13.

<sup>304</sup> Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerijos Rekomendacijos asmenims, atvykusiems / grįžusiems iš COVID-19 ligos (koronaviruso infekcijos) paveiktų šalių, <https://www.infolex.lt/ta/606180>.

tybės sienos. Kitais kartais buvusi privaloma taisyklė tapdavo rekomendacija, bet teisės adresatus nebūtinai pasiekdavo tokia informacija, arba atvirkščiai – buvusi rekomendacija (kaip antai dėl kaukių nešiojimo lauke / viduje) po kurio laiko tapdavo įpareigojančia taisykle, nustatyta Vyriausybės nutarime, tad priėmus kitą rekomendaciją, pagrįstai buvo galima manyti, kad ji taip pat yra ar greitai taps įpareigojanti. Taigi kartais *soft law* aktų veiksmingumas būdavo tiesiog neaiškaus teisinio reguliavimo pasekmė.

Pažymėtina ir tai, kad, prasidėjus pandemijai, *soft law* aktų priėmimas buvo būdingas ne tik valdingus įgalinimus turinčiai Vyriausybei, ministerijoms ar specialiems subjektams, įgaliotiems veikti būtent ekstremaliųjų situacijų metu (kaip antai Valstybės lygio ekstremaliosios situacijos valstybės operacijų vadovui), bet ir kitoms institucijoms, kurių pagrindinė funkcija paprastai nėra teisės normų, turinčių orientuoti teisės adresatų elgesį tam tikra linkme, kūrimas. Tokios institucijos paprastai gali priimti tik neįpareigojančius teisės aktus. Daugybę rekomendacijų gyventojams ir įstaigoms, net savivaldybėms įvairiais klausimais priėmė Nacionalinis visuomenės sveikatos centras prie Sveikatos apsaugos ministerijos<sup>305</sup>, apie kurio veiklą ir paskirtį daugelis sužinojo tik prasidėjus pandemijai, be nuorodų į PSO ir Europos ligų ir prevencijos centro kontrolės rekomendacijas, daug informacinių leidinių parengė Užkrečiamųjų ligų ir AIDS centras<sup>306</sup>. Rekomendacijas COVID-19 sukeltos sveikatos krizės akivaizdoje priėmė ir su sveikatos priežiūra nieko bendro neturinčios institucijos: Teisėjų taryba patvirtino, vėliau atnaujino Rekomendacijas dėl nuotolinių teismo posėdžių organizavimo<sup>307</sup>, Lietuvos bankas išplatino Rekomendacijas finansų rinkos dalyviams, kaip elgtis dėl koronaviruso<sup>308</sup>, Valstybinė darbo inspekcija priėmė Rekomendacijas darbdaviams, kaip apsaugoti riziką susirgti COVID-19 liga pati-

<sup>305</sup> Pavyzdžiui, Rekomendacijos izoliavimosi laikotarpiui asmenims, turėjusiems riziką užsikrėsti naujuoju koronavirusu (COVID-19), [https://nvsc.lrv.lt/uploads/nvsc/documents/files/rekomendacijos%20izoliavimosi%20laikotarpiui\\_2.pdf](https://nvsc.lrv.lt/uploads/nvsc/documents/files/rekomendacijos%20izoliavimosi%20laikotarpiui_2.pdf); Rekomenduojamos atskirų sektorių COVID-19 ligos (koronaviruso infekcijos) prevencijos priemonės, kai savivaldybė priskiriama geltonajai arba raudonajai zonai, <https://nvsc.lrv.lt/uploads/nvsc/documents/files/priedas.pdf>; Paviršių dezinfekcijos gairės, [https://nvsc.lrv.lt/uploads/nvsc/documents/files/Pavirsiu%20dezinfekcijos%20rekomendacijos\\_NVSC\\_%202-1.pdf](https://nvsc.lrv.lt/uploads/nvsc/documents/files/Pavirsiu%20dezinfekcijos%20rekomendacijos_NVSC_%202-1.pdf), ir daugelis kitų.

<sup>306</sup> Žr. ULAC svetainėje <http://www.ulac.lt/ligos/C/covid-19>.

<sup>307</sup> Teisėjų tarybos 2021 m. rugpjūčio 27 d. protokoliniu nutarimu patvirtintos Rekomendacijos dėl nuotolinių teismo posėdžių organizavimo, <https://www.teismai.lt/lt/naujienos/teismu-sistemos-naujienos/atnaujintos-rekomendacijos-teismams-del-darbo-organizavimo/8288>.

<sup>308</sup> Rekomendacijos finansų rinkos dalyviams, kaip elgtis dėl koronaviruso, <https://www.lb.lt/lt/naujienos/rekomendacijos-finansu-rinkos-dalyviams-kaip-elgtis-del-koronaviruso>.

riančius asmenis nuo užsikrėtimo darbo metu<sup>309</sup> ir pan. Toks platus nuosaikiosios teisėkūros subjektų ratas liudija, viena vertus, COVID-19 sukeltos pandemijos intensyvumą ir poveikį pačioms įvairiausioms kasdienio gyvenimo sritims, kita vertus, tai, kad visos suinteresuotos valstybinės, viešosios ir net privačios institucijos stengėsi prisidėti prie pandemijos suvaldymo. Būtent pasitelkus *soft law* instrumentus buvo išgirstas ir tokių institucijų balsas. Toks daugialypiškumas tiek *soft law* aktus priimančių subjektų aspektu, tiek jos įvairios išraiškos yra kaip tik ir būdinga nuosaikiosios teisės aktams. Tačiau tai, be kita ko, į pandemijos valdymą įnešė ir šiokią tokią sumaištį, nes, visų pirma, ne visuomet tokie *soft law* aktai būdavo oficialiai paskelbiami ir lengvai prieinami, visų antra, tarp tiek institucijų ir subjektų nebūdavo lengva išvengti painiavos ir susigaudyti, kurių rekomendacijų laikytis. Tad teisės aiškumo ir teisės tikrumo principų požiūriu tokia ekstensyvi teisėkūra turi ir savų trūkumų.

Neturėdamos privalomosios teisinės galios, tačiau sukeldamos atitinkamas teisinės pasekmes jų taikymo aspektu, *soft law* normos negali būti priimamos bet kokios ir bet kaip. Jas priimant privaloma laikytis iš konstitucinio teisinės valstybės principo kylančių reikalavimų teisėkūros subjektams. Panašu, kad to laikytis pavyko ne visada. Labiausiai reikėtų atkreipti dėmesį į kai kurias sveikatos apsaugos ministro, paskirto valstybės lygio ekstremaliosios situacijos valstybės operacijų vadovu, rekomendacijas, ypač tas, kurios buvo skirtos asmenims, sergantiesiems lėtinėmis ligomis, ir vyresnio amžiaus žmonėms, įvardytiems kaip rizikos grupės asmenys. Būtent šioms asmenų grupėms buvo rekomenduojama taikyti tam tikrus apribojimus, apimančius daugelį gyvenimo ir laisvalaikio sričių, arba anksčiau įvestus ribojimus taikyti ilgiau<sup>310</sup>, motyvuojant tuo, kad šioms grupėms priklausantys asmenys susiduria su didžiule rizika atsidurti ligoninėse dėl kylančio labai rimto pavojaus sveikatai, o kartais – ir gyvybei. Rekomendacijos šiai asmenų grupei išdėstytos atskiroje dalyje, apibrėžiant pirmiausia, kas priskiriama rizikos grupės asmenims (*inter alia* vyresni nei 60 metų asmenys). Šiai grupei priklausantiems asmenims rekomenduota nedirbti maitinimo įstaigose, parduotuvėse, kirpyklose, o kitose įmonėse, darželiuose, mokyklose ir kitose švietimo įstaigose darbas jiems turi būti organizuotas nuotoliniu būdu, nesilankyti viešose vietose ir prekybos centruose.

<sup>309</sup> Rekomendacijos darbdaviams, kaip apsaugoti riziką susirgti COVID-19 liga patiriančius asmenis nuo užsikrėtimo darbo metu, <https://www.vdi.lt/AtmUploads/Darbdaviams.pdf>.

<sup>310</sup> Žr., pvz., SAM 2020 m. gegužės 25 d. rekomendacijas „Gyventojams dėl COVID-19 ligos (koronaviruso infekcijos) prevencinių priemonių“, paskelbtas Sveikatos apsaugos ministerijos svetainėje, [https://sam.lrv.lt/uploads/sam/documents/files/rekomendacijos\\_gyventojams.pdf](https://sam.lrv.lt/uploads/sam/documents/files/rekomendacijos_gyventojams.pdf).

Kaip minėta, rekomendacinio pobūdžio teisės aktas paprastai nesukuria tiesioginių pareigų nei darbdaviams, nei asmenims, kuriems skirtos rekomendacijos (t. y. rekomendacijos laikytinos *soft law*, kurių veiksmingumas priklauso nuo normos adresato geranoriškumo laikytis suformuluotų rekomendacijų). Tačiau esant paskelbtai visą pasaulį apėmusiai pandemijai ir atšaukus karantino režimą, valstybėje susiklostė tokia situacija, kad daugeliu atvejų į rekomendacijas imta žiūrėti kaip į privalomą teisinį reguliavimą ir jas taikyti praktikoje. Buvo sukurtos ir tokios situacijos, kad, galiojant paskelbtoms rekomendacijoms, jas taikyti turintis subjektas (darbdavys, prekybos centras) privalėjo pats vertinti situaciją ir atsižvelgdamas į rekomendacijas priimti atitinkamą sprendimą (vadovautis ja ar ne). Atsižvelgiant į tai, kad už karantino taisyklių nesilaikymą buvo numatyta administracinė atsakomybė, neretu atveju rekomendacijos pritaikytos taip, kad rizikos grupėje esantiems asmenims, *inter alia* vyresnio amžiaus asmenims, iš tiesų buvo neleista užsiimti darbine veikla nurodytose ūkinės veiklos srityse, t. y. rekomendacijos neretai taikytos kaip privalomas teisės aktas.<sup>311</sup> Būtent dėl to, kad sveikatos apsaugos ministro rekomendacijos, nors ir neprivalomos teisiškai, sukėlė tam tikrus teisinius padarinius – ir toliau buvo neleidžiama dirbti tam tikrai grupei žmonių, šias rekomendacijas būtų prasminga netgi įvertinti jų atitikties Konstitucijai požiūriu, siekiant išsiaiškinti, ar jas pritaikius praktikoje nebuvo pažeistos konstitucinės asmens teisės ir laisvės.

Kadangi tokios rekomendacijos, visų pirma, buvo skirtos konkrečiais požymiais apibrėžtai žmonių grupei, vienu iš kriterijų pasirinkus amžių (t. y. rizikos grupei, kuriai taikytos minėtos rekomendacijos, priskirti ir tie asmenys, kurie yra sulaukę tik tam tikro amžiaus ir neturi papildomų lėtinių ligų), darytina išvada, kad jomis buvo įtvirtintas teisinis reguliavimas, diskriminuojantis teisės laisvai pasirinkti darbą ir judėjimo laisvės aspektu būtent tai amžiaus grupei priskiriamus asmenis. Sveikatos apsaugos ministro rekomendacijose nustatant ribojimus vyresnio amžiaus žmonėms nebuvo atsižvelgta į kitus objektyvius kriterijus, leidžiančius individualizuoti asmens padėtį, kaip to reikalaujama pagal oficialiąją konstitucinę doktriną (kaip, pavyzdžiui, į tai, jog vyresnio amžiaus asmuo gali būti puikios sveikatos ir pats nuspręsti, ar jam

<sup>311</sup> Žr., pvz., Joana Lapėnienė, Rūta Lankininkaitė, Jūratė Anilionytė, „Senjorų apsauga pagal Verygą: saugoti neturi reikšti drausti“, <https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/1181538/senjoru-apsauga-pagal-veryga-saugoti-neturi-reiksti-drausti>; „Vyresnio amžiaus žmonėms taikomi karantino ribojimai gali virsti diskriminacija“, <https://www.lygybe.lt/lt/vyresnio-amziaus-karantinas-diskriminacija>; Rūta Kupetytė, „Karantino akivaizdoje nevengiama atleisti vyresnio amžiaus žmonių, tačiau uždrausti tą daryti – neįmanoma“, <https://www.lrt.lt/naujienos/verslas/4/1177168/karantino-akivaizdoje-nevengiama-atleisti-vyresnio-amziaus-zmoniu-taciau-uzdrausti-ta-daryti-neimanoma>.



kyla nurodyta grėsmė, ar ne). Todėl tokios priemonės kaip aptariamąsios, kurios *inter alia* išskiria vieną amžiaus grupę, vertintinos kaip sudarančios pagrindą diskriminuoti šiai amžiaus grupei priklausančius asmenis, kurie sudaro nemažą visuomenės dalį<sup>312</sup>, taip pažeidžiant jų konstitucinę teisę pasirinkti darbą ir (arba) verslą, taip pat konstitucinę teisę būti vertinamam vienodai su kitais, nepaisant amžiaus.

Minėtų rekomendacijų nedirbti taikymas asmenims, kurie turi ligų, dėl kurių tie asmenys priskiriami rizikos grupei, galėtų būti pateisinamas tik tuo atveju, jei lygiagrečiai būtų numatytas socialinės apsaugos mechanizmas, kaip antai nedarbingumo pažymėjimų išdavimas. Pažymėtina ir tai, kad tokios rekomendacijos gali būti vertintinos ir kaip neproporcingas kišimasis į asmens privatų gyvenimą, įpareigojant asmenis informuoti darbdavį apie turimas lėtines ligas. Taigi nors rekomendacijos ir nebuvo privalomos, realiai jos sudarė rimtas prielaidas (atsižvelgiant į kontekstą) atsirasti antikonstituciniams padariniams, todėl negali būti vertinamos kaip teisėtos. Nepaisant to, kad toks teisės aktas yra rekomendacinio pobūdžio, juo negali būti nustatomos taisyklės (rekomendacijos), kurios neatitinka Konstitucijos. Konstitucingumo reikalavimas keltinas visiems teisės aktams, nepriklausomai nuo jų teisinės galios ar privalomumo lygmens.

Panašus tam tikroms amžiaus grupėms taikomas teisinis reguliavimas buvo nustatytas Bosnijoje ir Hercegovinoje, tačiau tai buvo padaryta privalomosios teisinės galios aktu. Siekiant sumažinti riziką vadinamosioms pažeidžiamiausioms grupėms, buvo nustatyta, kad karantinas „iki atskiro pranešimo“ pratęsimas vyresnio amžiaus žmonėms ir vaikams. Šios šalies Konstitucinis Teismas tokias priemones pripažino diskriminacinėmis.<sup>313</sup> Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad Vyriausybei nepavyko įrodyti, jog vaikai ir vyresnio amžiaus žmonės yra akivaizdžiai didesnės rizikos grupės ir kad išsikeltų sveikatos apsaugos tikslų negalima pasiekti kitomis priemonėmis. Juolab Konstitucinio Teismo neįtikino Vyriausybės argumentai dėl tokio teisinio reguliavimo nustatymo neterminuotam laikui („iki atskiro pranešimo“, kuris neaišku, kada bus).

Tai, kad neretai kilo nesusipratimų dėl to, ar privalomosios teisinės galios netu-

<sup>312</sup> Lietuvoje daugiau nei 600 tūkst. žmonių, vyresnių nei 60 metų, tai yra trečdalis suaugusios visuomenės. Lietuvos statistikos departamentas, <https://osp.stat.gov.lt/spaudos-konferencija/2020-01-30/socialine-statistika/demografija>.

<sup>313</sup> Mirna Sadikovic, Ron Synovitz, „Bosnia’s aged-based lockdowns are ruled discriminatory“, <https://www.rferl.org/a/coronavirus-in-court-bosnia-s-age-based-lockdowns-are-ruled-discriminatory/30574453.html>.

rinčios rekomendacijos yra įpareigojančios, ar ne, rodo ir kitų valstybių patirtis.<sup>314</sup> Dėl jų teisinės galios ir sukiamų pasekmių klausimų kildavo tiek piliečiams, tiek valstybės valdžios institucijoms. Antai Švedijos visuomenės sveikatos agentūros generalinis direktorius pareiškė, kad rekomendacijos yra privalomos (nors tokios nebuvo)<sup>315</sup>; Suomijoje sveikatos apsaugos ministras taip pat buvo priverstas atsiprašyti, kad suklaidino visuomenę<sup>316</sup>. Panašią žinią gavo ir Lietuvos piliečiai po to, kai kilo diskusijų dėl minėtos sveikatos apsaugos ministro rekomendacijos dėl apribojimų atskiroms amžiaus grupėms.<sup>317</sup>

Apibendrinant pažymėtina, jog bet kuriuo atveju itin platus spektras įvairių *soft law* instrumentų ženkliai prisidėjo prie pandemijos reguliavimo įprastinėmis teisinėmis priemonėmis, papildydami įpareigojančius teisės aktus, o kartais juos net ir pakeisdami, ypač tais atvejais, kai dėl sparčiai besikeičiančios situacijos įprastinius teisės aktus ne visuomet spėta priimti. Tokios teisinės priemonės taip pat leido COVID-19 pandemijos valdymo „mokyti darant“ (ang. *learning-by-doing approach*)<sup>318</sup> ir savotiškai testuoti įvairius elgesio modelius, nes, neretai tam tikrą sveikatos priežiūros ir užsikrėtimų prevencijos priemonę išbandžius kaip rekomendacinę, ji vėliau, jei pasiteisindavo, virsdavo privaloma. Galiausiai minkštosios teisės instrumentai į pandemijos valdymą įtraukė daug daugiau subjektų nei įprastai tiek tarptautiniu, tiek nacionaliniu lygmeniu, taip užtikrinant dalijimąsi sukaupta patirtimi srityje, kurioje daug kam viskas buvo nauja. Galima teigti, kad rekomendacijomis ir gairėmis, ypač pandemijos pradžioje, buvo siekta tam tikro kompromiso tarp siekio užtikrinti visuomenės sveikatą, išsaugoti žmonių gyvybę ir pernelyg stipriai neapriboti pagrįn-

<sup>314</sup> Mariolina Eliantonio, Emilia Korkea-Aho, Steven Vaughan, „EJRR Special Issue Editorial: COVID-19 and Soft Law: Is Soft Law Pandemic-Proof?“, *European Journal of Risk Regulation* 12 (1) (2021): 1–6.

<sup>315</sup> Henrik Wenander, „Sweden: Non-binding Rules against the Pandemic – Formalism, Pragmatism and Some Legal Realism“, *European Journal of Risk Regulation* 12 (1) (2021): 127–142.

<sup>316</sup> Emilia Korkea-Aho, Martin Scheinin, „Could You, Would You, Should You?“ Regulating Cross-Border Travel Through COVID-19 Soft Law in Finland“, *European Journal of Risk Regulation* 12 (1) (2021): 26–44.

<sup>317</sup> Sprendimą rekomendacijose nebeiškirti amžiaus grupių tuometinis sveikatos apsaugos ministras aiškino reakcija į audringas diskusijas, teigdamas, kad rekomendacijos buvo suprastos kaip įpareigojimai arba draudimai tam tikrų grupių asmenims; BNS informacija „Rekomendacijos įstaigomoms dėl rizikos grupės asmenų darbo ir aptarnavimo – panaikintos“, <https://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/rekomendacijos-istaigoms-del-rizikos-grupes-asmenu-darbo-ir-aptarnavimo-panaikintos.d?id=84367541>.

<sup>318</sup> Barbara Boschetti, Maria Daniela Poli, „A Comparative Study on Soft Law: Lessons from the COVID-19 Pandemic“, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 23 (2021); 37.

dinių žmogaus teisių ir laisvių.<sup>319</sup> Tiek būdamos savarankiškomis teisės normomis, tiek papildydamos ir paaiškindamos įprastinį teisinį reguliavimą, *soft law* normos palengvino kovą su COVID-19 pandemijos padiktuotais iššūkiais.

---

<sup>319</sup> Flaminia Aperio Bella, Cristiana Lauri, Giorgio Capra, „The Role of COVID-19 Soft Law Measures in Italy: Much Ado about Nothing?“, *European Journal of Risk Regulation* 12, Special Issue 1 (2021): 107.